



УНИВЕРЗИТЕТ „СВ.КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ ВО СКОПЈЕ
Економски факултет - Скопје

САШО КОСЕВ

АГРАРНА ПОЛИТИКА

Скопје, 2015

Издавач: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Ректор: Проф. д-р Велимир Стојковски

Рецензенти: Проф. д-р Елена Дорева
Проф. д-р Пеце Недановски

Јазична редакција: Момент мал, Скопје

Компјутерска обработка: Авторот

Авторско право © 2015 Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Сите права се заштитени. Ниту еден дел од оваа книга не може да биде репродуциран или пренесен во која било форма или со кои било средства, електронски или технички, вклучувајќи фотокопирање, преснимување и чување во информативни системи без претходна писмена дозвола од издавачот.

Печатено во Република Македонија.

338.43.02(075.8)

ЌОСЕВ, Сашо

Аграрна политика [Електронски извор] / Сашо Ќосев. - Скопје :
Универзитет "Св. Кирил и Методиј", Економски факултет, 2015

Начин на пристап (URL): http://www.ukim.edu.mk/mk_content.php?meni=171&glavno=32. - Текст во ПДФ формат, содржи 248 стр.. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 09.07.2015. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 246-248

ISBN 978-9989-43-382-5

а) Аграрна политика - Високошколски учебници
COBISS.MK-ID 98986250



UNIVERSITY OF „Ss. CYRIL AND METHODIUS“ in SKOPJE
FACULTY OF ECONOMICS - SKOPJE

D-r SASHO KJOSEV

AGRICULTURAL POLICY

Skopje, 2015

ПРЕДГОВОР

Трудот, кој го претставувам на јавноста, претставува скроман обид во насока на создавање и обликување универзитетски учебник, кој, согласно со местото, значењето и улогата на земјоделството во националната економија на Република Македонија и пошироко, ќе помогне во запознавањето и во согледувањето на одредени прашања и проблеми од областа на аграрната политика.

Првото издание на учебникот од предметот „Аграрна политика“ се појавува во изменети општествено-економски услови во кои се наоѓа нашата земја. Од аспект на аграрната политика значајно е тоа што сè повеќе доаѓа до израз потребата за свесно управување и насочување на развојните трендови во земјоделството во Република Македонија, особено по ефектите кои ги почувствува и сè уште ги чувствува македонската економија од големата светска финансиска криза од крајот на 2008 година.

Според својата содржина и опфат, текстот во целост е усогласен со усвоената предметна програма по предметот аграрна политика, кој се изучува во рамките на студиската програма по економија на Економскиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Освен тоа, сосема слободно трудот може да се претстави како корисна литература и за поширок круг корисници, пред сè за луѓе кои во практиката се занимаваат со аграрната проблематика во Република Македонија.

Во првиот дел, **Теоретско-методолошки пристап кон земјоделството**, обработени се следниве теми: краток преглед на економската мисла за земјоделството и аграрната политика, улогата на земјоделството во економијата, различни пристапи во дефинирањето на земјоделството, дефинирање на економиката на аграрот и аграрната политика, функции на земјоделството, поимот на одржливо земјоделство, дел посветен на стратегиите за развој во аграрот и дел посветен на предизвиците за развој на аграрот во глобализираната економија.

Во вториот дел, **Специфичности на земјоделството и основни економски концепти**, детално се прикажани специфичностите на земјоделското производство, специфичностите на побарувачката и понудата на земјоделското производство и постигнувањето пазарна рамнотежа на пазарот на земјоделски производи.

Во третиот дел, **Аграрна политика**, обработени се следните теми: поимот аграрна политика, целите на аграрната политика, причините за државна интервенција во аграрот, како и сеопфатна и детална презентација на опусот на мерки на аграрната политика.

Во четвртиот дел, **Либерализација на трговијата со земјоделски производи**, детално се обработени следниве аспекти: улогата на земјоделството во Светската трговска организација (СТО) и преговорите во рамките на ГАТТ и на СТО.

Петтиот дел на трудот, **Аграрната политика на ЕУ**, ги проучува институционалните и методолошките основи на аграрната политика во ЕУ, со цел да се потврди широко прифатената практика на примена на аграрната политика за управување и насочување на економскиот развој во областа на земјоделството во земјите со развиена пазарна економија, членки на ЕУ.

Во шестиот дел на трудот, со наслов „**Рурален развој**“, се прикажува појасна слика на руралниот развој, како нова парадигма за управување со општествено-економскиот развој во секоја национална економија. Притоа, од посебен интерес е обработката и прикажувањето на следниве теми: дефинирање на руралниот развој, причини за политиката на рурален развој, цели на политиката на рурален развој, мерки на политиката на рурален развој и концептот на интегриран рурален развој.

Во седмиот дел на трудот, „**Анализа на аграрната политика**“, прикажана е улогата на квантитативната анализа за анализата на аграрната политика, со посебен осврт на матрицата за анализа на политиката како методолошко средство. Посебно внимание се посветува и на системот за следење и вреднување на резултатите од спроведените мерки на аграрната политика.

Во осмиот дел на трудот, „**Аграрната политика на Република Македонија**“, се дава приказ на економското значење на земјоделството во Република Македонија, како и институционалните основи и стратешките определби на аграрната политика и политиката на рурален развој во Република Македонија.

Би бил задоволен и особено привилегиран доколку содржините на овој учебник побудат интерес и практична примена кај следниве категории на идни корисници:

- студентите на Економскиот факултет при Универзитетот “Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, како и од другите државни и приватни Универзитети во Република Македонија;
- обучувачи и учесници на различни курсеви кои третираат одредени сегменти од проблематиката на аграрната политика;
- вработени во релевантните министерства и соодветни агенции во Владата на Република Македонија, кои активно се вклучени во процесот на изработка на макроекономски и развојни (плански) документи од областа на аграрната политика и економија, во процесот на нашето приближување кон Европската унија.

Чувствувам особена чест и задоволство да ја искористам оваа прилика за да изразам посебна благодарност на проф. д-р Елена Дорева (пензиониран професор на Економскиот факултет во Скопје), од која ја „наследив“ честа и задоволството да продолжам да ја развивам оваа дисциплина на Економскиот факултет во Скопје. Истовремено, посебна благодарност и до вториот рецензент на учебникот, проф. д-р Пеце Недановски, за сите корисни совети при изработката на учебникот и за пријатните моменти поминати во расправа за различните аспекти на аграрната политика кај нас и во светот.

И покрај моето целосно ангажирање и сестраната помош, сигурен сум дека постојат можности за квалитетно подобрување на трудот. Затоа, земајќи ја целосната одговорност за слабостите, со интерес и благодарност ќе ги прифатам сите добронамерни критики и сугестии за подобрување на трудот.

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	vi
ПРВ ДЕЛ	
ТЕОРЕТСКО-МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП КОН ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО ..	1
Краток преглед на економската мисла за земјоделството и за аграрната политика	2
Улогата на земјоделството во економијата	8
Различни пристапи во дефинирањето на земјоделството	13
Дефинирање на економиката на аграрот и аграрната политика	16
Функции на земјоделството	20
Поимот на одржливо земјоделство	26
Стратегии за развој на аграрот	34
Предизвици за развој на аграрот во глобализираната економија	42
ВТОР ДЕЛ	
СПЕЦИФИЧНОСТИ НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ОСНОВНИ ЕКОНОМСКИ КОНЦЕПТИ	47
Специфичности на земјоделското производство	48
Специфичности на побарувачката за земјоделски производи	53
Специфичности на понудата на земјоделски производи	59
Пазарна рамнотежа	62
ТРЕТ ДЕЛ	
АГРАРНА ПОЛИТИКА	69
Поимот аграрна политика	70
Цели на аграрната политика	77
Причини за државна интервенција во аграрот	80
Мерки на аграрната политика	88
Економски мерки	88
Земјишна политика	93
Техничко-технолошки мерки	96
Организационо-административни мерки	99
ЧЕТВРТИ ДЕЛ	
ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈА НА ТРГОВИЈАТА СО ЗЕМЈОДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИ	103
Улогата на земјоделството во СТО	104
Преговори во рамките на ГАТТ/СТО	108
ПЕТТИ ДЕЛ	
АГРАРНАТА ПОЛИТИКА НА ЕУ	121
Причини за настанување на заедничката земјоделска политика	122
Основни принципи на заедничката земјоделска политика	126
Еволуција и реформи на заедничката земјоделска политика	129
Употреба на агро-економски модели при изработката на ЗЗП	144
Иднината на заедничката земјоделска политика	149
ШЕСТИ ДЕЛ	
РУРАЛЕН РАЗВОЈ	158
Дефинирање на руралниот развој	159
Причини за политиката на рурален развој	166
Цели на политиката на рурален развој	173
Мерки на политиката на рурален развој	175
Концептот на интегриран рурален развој	182
СЕДМИ ДЕЛ	
АНАЛИЗА НА АГРАРНАТА ПОЛИТИКА	191
Анализа на аграрната политика	192
Улогата на квантитативната анализа на политиката	196

Стратегија за следење и вреднување во земјоделството и руралниот развој	209
ОСМИ ДЕЛ	
АГРАРНАТА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	216
Економското значење на земјоделството за Република Македонија	217
Институционална рамка на аграрната политика и политиката на рурален развој во Република Македонија	224
Аграрната политика во Република Македонија	231
ЛИТЕРАТУРА	246

CONTENTS

FOREWORD	vi
PART ONE	
THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF AGRICULTURE ..	1
Brief review of the economic thought on agriculture and agricultural policy	2
The role of agriculture in the economy	8
Different approaches in defining agriculture	13
Definition of economics of agriculture and agricultural policy	16
Functions of agriculture	20
The concept of sustainable agriculture	26
Agriculture development strategies	34
Agriculture development challenges in a globalized economy	42
PART TWO	
SPECIFICS OF AGRICULTURE AND BASIC ECONOMIC CONCEPTS	47
Specifics of agricultural production	48
Specifics of demand for agricultural products	53
Specifics of supply of agricultural products	59
Market equilibrium	62
PART THREE	
AGRICULTURAL POLICY	69
Notion of agricultural policy	70
Goals of agricultural policy	77
Reasons for market intervention in agriculture	80
Measures of agricultural policy	88
Economic measures	88
Land policy	93
Technical and technological measures	96
Organizational and administrative measures	99
PART FOUR	
AGRICULTURAL PRODUCTS TRADE LIBERALIZATION	103
The role of agriculture in the WTO	104
GATT/WTO negotiations	108
PART FIVE	
EU AGRICULTURAL POLICY	121
Reasons for the existence of the common agricultural policy	122
Basic principles of the common agricultural policy	126
Evolution and reforms of the common agricultural policy	129
The use of agro-economic models in CAP preparation	144
The future of the common agricultural policy	149
PART SIX	
RURAL DEVELOPMENT	158
Definition of rural development	159
Reasons for rural development policy	166
Goals of rural development policy	173
Measures of rural development policy	175
Concept of integrated rural development	182
PART SEVEN	
AGRICULTURAL POLICY ANALYSIS	191
Agricultural policy analysis	192
The role of the policy quantitative analysis	196
Monitoring and evaluation strategy in the agriculture and rural development	209
PART EIGHT	
AGRICULTURAL POLICY IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA	208
Economic importance of the agriculture in the Republic of Macedonia	209

Institutional framework of the agricultural and rural development policy in the Republic of Macedonia	216
Agricultural policy in the Republic of Macedonia	222
REFERENCE	238

ПРВ ДЕЛ

**ТЕОРЕТСКО-МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП
КОН ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО**

КРАТОК ПРЕГЛЕД НА ЕКОНОМСКАТА МИСЛА ЗА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И АГРАРНАТА ПОЛИТИКА

Земјоделството, сфатено како систематско одгледување на корисни растенија со помош на човечката активност, е најстарата дејност на планетата Земја и денес претставува основа за егизстенција на голем дел од светското население. Независно од различниот пристап и третирањето на проблемите поврзани со него, неоспорно е сознанието за големото значење на земјоделството во економскиот развој на секоја земја. Поаѓајќи од фактот дека местото на земјоделството во економско-цивилизациониот развој е третирано на различни начини во период од повеќе од четврт милениум, се смета дека тоа е еден доволно долг период за еден комплексен преглед на историјата на контрадикторните пристапи кон оваа економска активност која е од огромно значење за опстанокот на човечкиот вид.

Развојот на научната мисла за земјоделството и неговата улога во севкупниот општествено-економски развој започнува уште во стариот век (до пропаста на Римското царство), кога, од економски аспект, развојот на сите земји од тоа време се заснова на развојот на земјоделството, а дури подоцна се јавува трговијата и другите стопански дејности. Помеѓу првите економски документи се спомнуваат Хамурабиевите закони (XVIII век пр. н.е.) во Вавилон. Тоа се записи од доцното робовладетелско општество во кои се предвидуваат различни мерки за заштита на сопствениците на робовите, но и на ситните земјоделски производители. Во нив се зборува за заштита на приватната сопственост над земјата и над другите средства за производство. Во Египет, во времето на Рамзес II (ново царство), се развиле многу гранки на уметноста и на науката, па и одредени економски идеи. Тие се однесувале најмногу на земјоделството и земјоделските работи, изградба на системи за наводнување и сл.

Сепак, првите пишани текстови кои можат да се сметаат како основа за развојот на економската мисла за земјоделството се Солоновите и Пизистратовите реформи во стара Грција (VI век пр. н.е), насочени кон решавањето на селските долгови, кои придонеле селаните, поради долговите, да не можат да се претворат во робови. Старата кинеска цивилизација, исто така, остави пишани текстови преку кои може да се види развојот на земјоделството и неговото место во државата. Така, Шан Јан (IV век пр. н.е), во својата книга „Упатство на владателите“ пишува дека „... суштината на добар управител на државата се состои во насочувањето на сите мисли кон земјоделството“. Според него, земјоделството треба да се развива со подобра обработка на земјата, со воведување помали даноци, а државата треба да ја преземе трговијата со земјоделски производи за да се одбегнат прекупувачите и лихварите.

Наспроти нив и многу други, кои првенствено се занимавале со аграрната политика на државата, многу рано во стариот Рим се развил и микроекономскиот пристап во земјоделството.

Катон (234 – 149 година пр. н.е.), римски војсководец, политичар и писател, големопоседник и сопственик на робови, во своето дело „De agricultura“ го опишува начинот за ефикасна употреба на робовите, т.е. како да се владее и да се организира трудот на робовите. Ја застапува идејата за самоодржливо стопанство и

идејата да се купува помалку, а да се продава повеќе, што се идеи кои им претходеле на подоцнежните меркантилистички идеи.

Браката Тибериј (втор век пред нашата ера) биле познати реформатори и народни трибуни. Се залагале за спроведување на аграрна реформа, со која голем дел од селаните кои не располагале со земја би добиле земја за обработка. Предлагале да се утврди земјишен максимум што може да го има еден земјопоседник, додека земјата што е над земјишниот максимум да се одземе од земјопоседниците и да им се подели на граѓаните што немаат земја.

Со распаѓањето на Римското царство, големата преселба на народите и со создавањето на нови држави, дошло до стагнација и назадување на земјоделското производство, особено во Европа, со што се јавила потреба од обновување на земјоделството. Во такви услови се јавиле многу мислителци кои пишувале упатства за управување со имотот, а голем број свештеници во Европа имале мисионерска улога во развојот на земјоделството и поголемото производство на храна. Меѓу нив, најпознат е **Тома Аквински** (1224-1274) кој во своето творештво го презентира аграрниот свет во тоа време. Тој смета дека за земјоделското производство е потребна соодветна вештина и дека должност на владетелите е да обезбедат храна за народот. Една од неговите пораки е дека владетелот треба да му обезбеди храна на народот со чесно работење, наспроти трговците со храна.

Аграрниот свет во периодот помеѓу XVI и XVIII век се карактеризира со тоа што со прашањата поврзани со развојот на земјоделството се занимаваат државните советници за финансии и економска политика. Богатството и власта стануваат основни цели на економската политика, каде што сè е подредено на полнењето на државната благајна. Познати мислителци од овој период се: Џовани Ботеро, Монтекие, Жан Боден, Антонио Сера и др.

Случувањата во последните 250 години придонеле за дефинирање на различно место и значење на земјоделството во развојот на одделните европски земји во тоа време. Промените во значењето на земјоделството се диктирани од обемот на финансискиот придонес на земјоделството во државната благајна. Во таа смисла, првобитниот аграризам, сфатен како статична фаза на земјоделството, е заменет со меркантилизмот, на кого упорно му се спротиставува физиократизмот. Цели 7 децении од XX век индустријализмот претставува владеечка доктрина на општествено-економскиот развој не само во Европа, туку и во целиот свет. Како посебна варијанта на оваа доктрина треба да се има предвид и доктрината на дуализмот. Потврдените промашувања на оваа доктрина во последните две децении пратиле сериозни предупредувања до современиот свет кој првенствено се раководи со мотивите за зголемување на продуктивноста и максимизација на профитот. Како предизвик на новото време се јавуваат идеите за неминовност од развоен паралелизам на урбаните и на руралните средини. Така се јавува и концептот на интегриран рурален развој. За да се разбере овој процес на реинтеграција на руралниот свет во севкупното управување со развојот, потребно е да се даде краток приказ на сите погоре споменати фази кои претходеле на актуелниот неорурализам.

Меркантилизмот се развивал во XVI и во XVII век. Богатството на нацијата се мери со пари (драгоцени метали) кои се создаваат во трговијата, додека производните дејности долго време биле занемарувани. Дури во подоцнежната

фаза на развојот на оваа доктрина, покрај трговијата (особено извозната), особено значење ќе добие и занаетчиството, потпомогнато со државен протекционизам.

Камерализмот претставува посебна варијанта на меркантилизмот, развиван на просторите на Австрија и на Германија. Како заокружен концепт на економски идеи се развива во периодот од XVI до почетокот на XIX век. Според оваа доктрина, синоним за богатство, исто така, претставуваат драгоцените метали. Со нив се обезбедува благосостојба на владетелите, која истовремено се идентификува со благосостојбата и со богатството на целата нација. Камералистите обично се државни чиновници (советници на владетелите), чија основна задача била да се најдат начини како поефикасно да се полни државната благајна. Бидејќи тоа е времето на првобитниот аграризам, каде земјоделството претставува статична стопанска дејност, камералистите со симпатии гледаат на растот на населението, затоа што тоа бил главен фактор за зголемување на земјоделското производство.

Физиократизмот претставува школа на економската мисла оформена во Франција во средината од XVIII век. Се јавува како реакција на тешката положба во која се наоѓа земјоделството како резултат на владеењето на меркантилизмот, односно камерализмот. Според нивното учење, земјиштето е основа за создавање богатство во земјата, поради што земјоделството се смета за најважна економска дејност. Единствено трудот во земјоделството создава општествено богатство, благодарейќи на органскиот (биолошкиот) карактер на неговиот производствен процес. Според нив, единствено земјоделството е во состојба да даде придонес кој е поголем од настанатите трошоци, т.н. нето производ. Затоа, трудот во земјоделството е единствен извор на произведен вишок, додека мануфактурата и занаетчиството се само преработувачи на суровините од земјоделството.

Индустрijализмот означува фаза во економскиот развој во која капиталот и работната сила се селат од аграрните активности (во апсолутни и релативни размери) во индустријата како водечки сектор на секоја национална економија. Врз база на досегашната историја на економскиот развој, можат да се разграничат четири модели на индустријализам: (1) европски индустриски дуализам, (2) советски модел на индустријализација, (3) модели на дуална економија, наменети за земјите во развој и (4) рурална индустријализација. Покрај одредените разлики кои постојат во овие модели, она што за сите нив е исто е третманот на аграрниот дуализам во смисла на воспоставување одредени односи на земјоделството, односно на руралната економија, со другите делови на националната економија.

1. **Западноевропскиот индустријализам** се јавува во XVIII век како трет еволутивен степен на капитализмот, на кој му претходеа две иницијални фази во развојот – трговска (XVI до XVIII век) и аграрна (прва третина на XVIII век). Овој модел на индустријализација, придружен со две индустриски револуции (првата ја означува парната машина, а втората електричната машина), е довршен во Европа кон крајот на XIX век и како таков е применуван и во другите економии со развиена пазарна економија. Како резултат на технолошкиот прогрес значително е зголемена продуктивноста на трудот во земјоделството, со што се овозможи ослободување вишоци на рурална работна сила. Со целокупното унапредување на земјоделското производство се создал извор на формирање на капитал за „самофинансирање“ на развојот на земјоделството. Иако директно не го

финансирале развојот на земјоделството, земјоделството, преку системот на самофинансирање, го помагало сопствениот развој.

2. Советскиот модел на индустријализација е изграден во текот на 1920-те години, во услови на заостанато стопанство на Советскиот Сојуз. Овој модел, како инструмент на стратегијата на развој, е конструиран според концепцијата за проширена репродукција на Маркс. Моделот се заснова на развојот на тешката индустрија, за разлика од западниот модел кој почнал со развој на лесната индустрија. Средствата за развој на индустријата, како носител на економскиот развој, се осигуруваат преку „придонесот“ на земјоделството, кое во тоа време вработува околу 80% од активното население. Овој концепт во литературата се среќава под името „првобитна социјалистичка акумулација“, за чија реализација се употребува механизмот на „ножици на цените“, со помош на кој се врши истиснување на вишокот на вредност од земјоделството во полза на индустријата. По Втората светска војна овој модел на индустријализам се применувал во сите социјалистички земји. Притоа, во процесот на транзиција на земјите на централна и источна Европа вака поставениот аграрен сектор, кој долго останал на периферијата на развојните текови во националните економии, се покажува како еден од најтешките проблеми за хармонизација со аграрот во Европската унија.

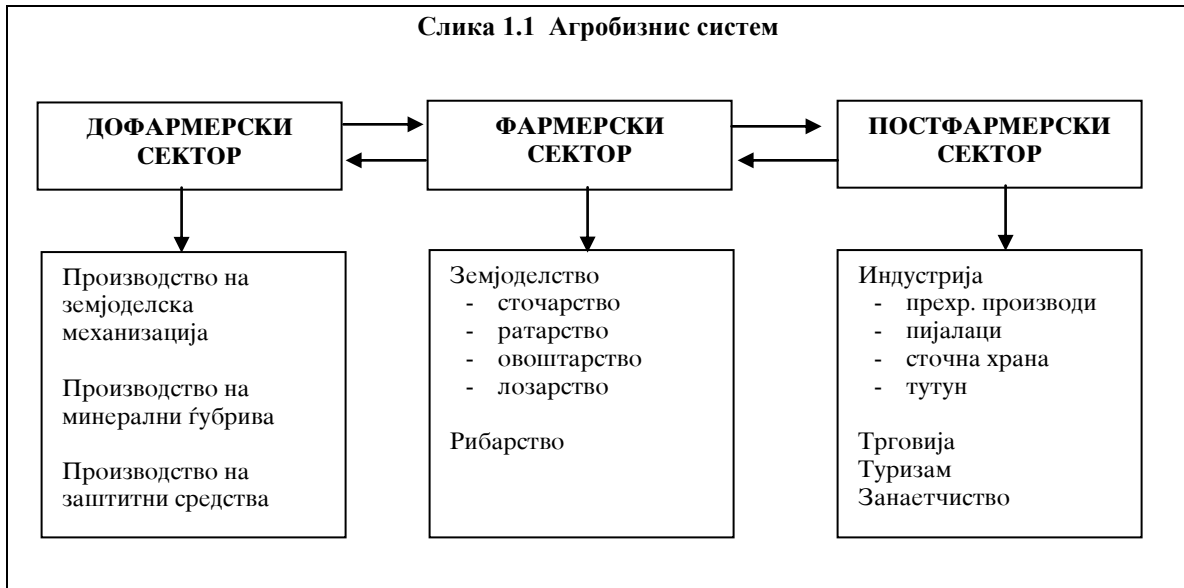
3. Неоиндустријализмот, во моделите на дуална економија, наменети за земјите во развој, се јавува во 1950-те години како своевидно продолжение на советскиот тип на индустријализам. И покрај многуте негативни оценки за овој модел, постојат и теоретичари кои сметаат дека овој модел дал одредени резултати кои дотогашната историја не ги познавала. Меѓу нив најпознат е моделот на Артур Луис, кој подоцна бил доработен од Ранис и од Феј. Воодушевеноста од индустријализацијата довела до формулирање нови хипотези за економскиот развој на „земјите од третиот свет“, со дефинирање на слогани како: *челичарниците се симбол на силата на нацијата, индустријата е симбол на богатство, земјоделството е симбол на сиромаштија*. Сместено помеѓу овие слогани, во 1950-те земјоделството стана основен извор на средства за реализација на процесот на индустријализација (издвојувањето на работната сила од неа нема да влијае врз падот на производството на храна). Врз база на овие хипотези, на крајот на 1950-те години се изработени конкретни модели на неоиндустријализмот. Поголемиот дел од овие модели се занимаваат со меѓусекторските односи врз база на стапките на агрегатен пораст. Оправдувањето за ваквиот пристап се наоѓа во тврдењето дека моделите на агрегатен пораст од типот на моделот на Харод и Домар, наменети за развиените земји, не се погодни како средство за економска анализа за земјите во развој, чија основна карактеристика сè уште е стопанскиот дуализам што го сочинуваат земјоделството (неорганизиран и заостанат сектор) и индустријата (организиран и напреден сектор).

4. Неорурализмот се јавува во литературата од областа на теоријата на економскиот развој во периодот на втората половина на 1960-те години и првата половина на 1970-те години како реакција на третирањето на „улогата“ и „придонесот“ на земјоделството во севкупниот национален развој, било во иницијалните или во подоцнежните фази на економски развој кога земјоделството е ставено во подредена положба. Тоа посебно се однесува на неоиндустријализмот сместен во моделите на дуална економија. Ова движење се јавува како предизвик за

решавање на бројните проблеми на неразвиениот свет, помеѓу кој најголем е оној олицетворен во постулатот „храна-сиромаштија-население“. На друга страна, развиениот свет е притиснат со проблемот на хиперпродукција на храна што е резултат на форсираниот продуктивизам („поголемото е подобро“), овозможена со зелената револуција (доминира од почетокот на 1950-те до крајот на 1980-те години) која ја карактеризира агрохемискиот индустријализам. Овој обик на индустријализам доведе до „фаустовска спогодба“ околу неизбежноста од користење на нова технологија за опстанок во агроиндустрискиот бизнис. Слободната конкуренција на пазарот неизбежно води кон „економски канибализам“. Во тој процес доаѓа до забрзан рурален егзодус, со што испразнетите рурални подрачја остануваат надвор од главните развојни текови, додека урбанизираните не нудат адекватно вработување и пристоен животен стандард за оние кои сè помасовно доаѓаат во индустриските предградија. Сето ова доведува до различни облици на криза во која доминира крупниот агробизнис кој се заснова на субвенциониран извоз на својата хиперпродукција. Придружни појави на овој процес се: еколошки хазарди на продуктивизмот кои го загрозуваат одржливиот развој на земјоделството, загрозување на значење на институцијата семејно земјоделско стопанство (како значаен столб на развојот на капиталистичкото земјоделство) во смисла на еколошка, социјална, економска и политичка дестабилизација, нерационална употреба на расположливите природни ресурси, со што се запоставува развојот на многу рурални подрачја и сл.

Насобраните проблеми од примената на моделот на бимодален развој во земјите со развиена пазарна економија во текот на 1980-те години укажуваат на потребата за одредени реформи на аграрната политика. Тука се јавуваат и визионерски навестувања за ренесанса на руралниот свет што претставува предизвик за креирање на нови модели на економски раст во овие земји. Не се ретки мислењата дека ваквите предизвици би можеле да ја обележат новата фаза во развојот на земјите со развиена пазарна економија. Во врска со одржливиот развој на земјоделството, се смета дека семејното земјоделско стопанство (full-time farming) би можело да биде идеална форма и структура за регулирање на кризата, или како значајно место за елаборирање и за тестирање на новите развојни модели, прилагодени на карактеристиките на секоја земја, кои денес се артикулираат како модели на интегрален рурален развој.

Всушност, денес „во сила“ е еден поширок пристап на сфаќањето на земјоделството, кое го вклучува не само примарното земјоделско производство и преработка, туку и сето она што денес се нарекува *агробизнис*. Тоа, всушност, претставува еден сложен систем кој почива на безброј нераскинливи врски и заемни односи на индустриските сектори кои произведуваат исклучиво за земјоделството, индустриските сектори кои ги преработуваат земјоделските производи, потоа туризмот, трговијата, занаетчиството (види слика 1.1).



Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Причини за зголемување на интересот за земјоделството.
2. Основни карактеристики и претставници на економската мисла за земјоделството во стариот век.
3. Основни карактеристики на економската мисла за земјоделството во времето на меркантилизмот.
4. Основни карактеристики на економската мисла за земјоделството во времето на физиократизмот.
5. Основни карактеристики на економската мисла за земјоделството во времето на индустријализмот.

УЛОГАТА НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО ВО ЕКОНОМИЈАТА

Земјоделството, во најширока смисла на зборот, се сфаќа како група на активности кои употребуваат земјиште и други природни ресурси за производство на растителна храна и на животински производи кои можат да се употребат за директна лична потрошувачка или за продажба, било како храна или како инпут во преработувачката индустрија. Шумарството, ловот и риболовот се вообичаено вклучени во земјоделството.

Земјоделството е фундаментално различна производствена активност од преработувачката активност (познато, исто така, и како индустриско производство). Она што го разликува е неизбежната производствена зависност од неговото природно опкружување. Производството во земјоделството, главно, е резултат на биолошки феномени, кои во најголем дел се надвор од директното влијание на човекот. Производството на земјоделски култури, на пример, се одвива подолго време и човекот може многу малку да влијае да го промени тој факт, имајќи предвид дека периодот на вегетација на многу земјоделски култури зависи од природниот циклус на дневна светлина и нивото на временската температура. Она што посебно треба да се нагласи е фактот дека временската условеност на производството и условеноста од природните услови (феномени) има сериозно влијание врз економските резултати на земјоделското производство.

Прво, земјоделското производство е далеку понеизвесно од производството во кој било друг сектор во економијата. Инпутот во производниот процес треба долго време однапред, а земјоделските производители имаат мала или никаква моќ да го променат својот избор на инпутите кога ќе откријат дека приносот или вредноста на производството ќе бидат пониски од очекуваните вредности. Флексибилност постои само во случаите кога земјоделските производи можат да се складираат, на пример, за избегнување на промоција на производите во време кога за нив има ниска побарувачка. Но и во такви случаи, складирањето претставува дополнителен трошок. Споредете ја оваа состојба со индустријата, каде производството се организира во согласност со циклуси кои не зависат од природата и кои можат да се усогласуваат со промените во побарувачката.

Второ, распоредот на фазите во циклусот на вегетација на растенијата и процесот на одгледување на животните не дозволува специјализација на работниците, како што тоа, на пример, е можно во индустриското производство. Со други зборови, особено кај семејните фарми, работниците треба да се преместуваат од една активност кон друга во текот на годината, па оттука не можат да го искористат зголемувањето на продуктивноста на трудот што е својствено кај индустриското производство, каде работниците се специјализираат за една единствена операција (активност). Дополнителен факт е дека во текот на годината може да постои период во кој потребата за работна рака е под расположливата понуда од семејството, па ова може да има негативни последици врз вкупната продуктивност на работната сила во земјоделството, особено кога можностите за вработување надвор од фармата се ограничени или воопшто не постојат.

Придонесот на земјоделството кон вкупната економија

Релативната тежина на аграрниот сектор во економијата се разликува од земја до земја и, општо земено, се движи помеѓу 3 и 40% од вредноста на вкупното производство и до најмногу 70% од вкупната работна сила.

Зошто постои таков однос помеѓу вредноста на земјоделското производство и нивото на доход? Одговорот лежи во т.н. Енгелов закон, според кој: „*колку што е посиромашно едно семејство, толку е поголем делот од вкупните расходи кои мора да се употребат за набавка на храна*“. Додека на многу ниски нивоа на доход целиот доход мора да се потроши за обезбедување на основните потреби (како што е храна, облека и домување), со порастот на нивото на личниот доход, помал дел од доходот ќе се троши на основни потреби, а еден дел ќе се потроши на полуксусзни производи (на пример: образование, комуникации, транспорт, лична нега, патување и сл.). Еден друг интересен факт е податокот дека учеството на земјоделството од аспект на работната сила е секогаш поголемо од учеството од аспект на БДП (*што претставува овој факт од аспект на релативното ниво на доходот на земјоделскиот производител?*).

Земјоделството е важна економска активност во секоја национална економија, дури и за земјите со развиена пазарна економија. Причините за тоа се наоѓаат во улогата која ја има земјоделството во пошироката економија. Имено, дури во моментот кога земјоделството ќе биде во можност да обезбеди изобилство на храна за целото население на земјата, дури тогаш земјата може да почне со процесот на остварување економски развој. Модерното земјоделство вообичаено е важен составен дел на побарувачката за индустриски производи и за други услуги. Конечно, земјоделството обезбедува инпути за прехранбената индустрија. Кога ќе се земе во целост, *агробизнисот* учествува со повеќе од 30% , дури и во високо развиените индустриски економии.

Кога се изучуваат аграрните политики, многу е важно да се разберат карактеристиките на аграрниот систем. Поточно, како е организирано производството од аспект на бројот и големината на фармите, расположливата инфраструктура, технолошкото ниво на производството, институционалното опкружување, можностите за маркетинг и промоција на земјоделското производство, расположливите дистрибутивни центри и сл. Причината зошто е толку важно да се разбере структурата на аграрниот сектор е фактот дека иста мерка на аграрната политика може да има многу различни ефекти, во зависност од организацијата на аграрниот сектор. На пример, доколку постои ограничена инфраструктура за обработка и транспорт на производи од зеленчук, тогаш високите цени на зеленчукот можеби нема да бидат доволни за ефективно стимулирање на производството на зеленчук.

Притоа, за многуте системи на традиционално земјоделство во светот се особено важни два главни аспекти:

- организирањето на семејното производство и
- обемот на операциите (активностите).

Организација на семејното производство значи дека земјоделството обезбедува можности за вработување на членовите на домаќинството, кои можат или не можат да имаат други расположливи можности за вработување, додека

резултатот на производството може да се искористи за лична потрошувачка, дури и пред да стигне на пазарот за продажба. Она што е од особена важност е следното:

- кога личната потрошувачка (потрошувачката за лични потреби) е релевантен дел на производството, тогаш политиките насочени кон цените на земјоделските производи може да се помалку ефикасни во зголемувањето на доходот на фармерите,
- индустриските политики, насочени кон развој на другите сектори во економијата, како на пример индустријата или услугите, можат да имаат индиректно влијание за ослободување (одлив) на работната сила од фармите (кон другите сектори во економијата) и зголемување на доходите на оние кои остануваат (продолжуваат) да работат во земјоделството,
- реакцијата на политиките на цени може да се разликува помеѓу фармерите и целосно комерцијализираните фарми.

Вториот аспект кој треба да се потенцира е фактот дека традиционалното земјоделство вообичаено работи преку фарми од мал обем. *Обемот на операциите (активностите)* може да се измери на неколку начини: големината на земјоделското земјиште, вредноста на производството или бројот на единици на вработена работна сила. Додека големината на земјоделското земјиште по фарма или вредноста на вкупното производство по фарма се менува, бројот на единици на вработена работна сила е доста постојан (константен) во време и простор, т.е. во различни региони во светот и во различни временски периоди. Малите фарми значат високо конкурентен аграрен сектор. Со други зборови, фармерите вообичаено немаат пазарна моќ да ги зголемуваат цените и нивните профити, па овој факт има силни последици врз тоа како профитите создадени од високите потрошувачки цени можат да се присвојат од страна на различните актери во алката на маркетинг (промоција) на храната и на земјоделските производи.

Земјоделството и економскиот развој

Земјоделството игра клучна улога во развојот на националната економија. Во минатото, значењето на земјоделството се сведувахе на улогата на обезбедување вишок на работна сила и капитал за индустријата, на што се гледаше како на вистински мотор за економски развој. Овој став беше поддржуван со размислувањата дека зголемувањето на продуктивноста во земјоделството ќе дозволи напуштање на секторот од страна на работниците, без притоа да се почувствуваат негативни последици врз земјоделското производство. Кон ова тврдење може да се додаде фактот дека во раните фази на економски развој земјоделските производи се единствени производи кои можат да се извезат за девизи, кои потоа ќе се употребат за инвестиции во индустрискиот сектор. Сепак, обидите да се забрза растот на индустрискиот сектор доведоа до имплицитно оданочување на аграрниот сектор, каде доаѓа до опаѓање на нивото на реалните цени на земјоделските производи до точка дека, денес, многу земји се борат и се обидуваат да го намалат тој пад.

Некогаш доходите во земјоделството се намалувале до точка кога фармерите биле доведувани во состојба на економска сиромаштија. Искуството на многу земји покажува дека таквата стратегија на економски развој е вообичаено инфериорна кон еден поинаков пристап на економски развој, каде земјоделството ја презема централната улога. Всушност, преку директна поддршка на растот на земјоделството може да има полза целокупната економија, прво, преку намалување на сиромаштијата во руралните и во урбаните средини и второ, бидејќи доходот во руралниот сектор има повисок мултипликатор од доходот во урбаниот сектор, поради повисоката склоност кон потрошувачка на руралното население и составот на нивната потрошувачка (ориентирана најмногу кон домашни производи).

Ова го објаснува нагласокот што скоро сите земји во светот, во развој и развиените, го ставаат врз нивните аграрни политики. Сепак, за да биде ефикасна, успешната аграрна политика треба да биде внимателно подготвена и спроведена. Оттука, од особена важност е јасното разбирање на целите кои таа политика сака да ги оствари и ограничувањата со кои се соочува аграрниот сектор. Следствено, само со такво познавање ќе биде можно да се изберат соодветни инструменти кои ќе бидат составен дел на тековната аграрна политика.

Сепак, важно е да се напомене дека не постои универзална група на физички услови за брз раст и развој на земјоделството во националните економии, ниту, пак, постои единствена група на активности кои ќе го обезбедат тоа. Сепак, можно е да се препознаат заеднички примери од успешните приказни во развојот на земјоделството во светот:

- Трите главни начини за зголемување на земјоделското производство (зголемување на површината на обработливо земјоделско земјиште, промени во миксот на аутпутот и техничките/технолошките промени) се разликуваат според своето значење и се во функција на достигнатото ниво на развој на секоја одделна национална економија. Зголемувањето на површината на обработливо земјиште е ограничено – како што се зголемува обемот на обработливото земјиште, се намалува нејзината важност. Но промените во миксот на аутпутот и технолошките промени ја задржуваат нивната важност во развојниот процес и бараат современ, динамичен и флексибилен земјоделски сектор во националната економија.
- Потребно е да обезбедат соодветни иницијативи и поттици за земјоделските производители и да им се дозволи соодветна реакција на тие иницијативи и поттици. Оттука, мора да постојат и да се применуваат здрави макроекономски политики (кои овозможуваат трговија со земјоделски производи и нивен пласман на домашниот и на странските пазари), како и да се обезбеди институционална и физичка инфраструктура која ги поддржува промените (обезбедувајќи лесен пристап до обработливо земјиште, рурални финансии, техничко знаење, комуникации и транспорт).
- Производствената база на земјоделското производство може да се менува (традиционални и нетрадиционални извозни производи), но неговата интензификација ја стимулира локалната побарувачка за трудоинтензивни, високодоходно-еластични производи, како што се

зеленчукот, овошјето и сточните производи. Затоа, земјоделството мора да биде флексибилно и динамично.

- Техничкиот/технолошкиот прогрес мора да биде постојан процес, па оттука се наметнува потребата за креирање соодветен систем за креирање технички/технолошки промени, ако се сака технологијата да одговори на локалните потреби.
- Ефектите и користите од растот и од развојот на земјоделството се „разводнуваат“ од високиот прираст на населението и/или се ограничени на мали географски области или региони или на мал број на земјоделски производи. Оттука, од особена важност се врските и мултипликаторите помеѓу земјоделските и неземјоделските активности во една национална економија.

Имајќи го предвид погоре изнесеното, владата на секоја национална економија мора да се посвети на изградба на кохерентна и сеопфатна визија за развој на земјоделството и за рурален развој. Ова значи примарен фокус врз развојот на институциите, што е спротивно на концептот на фокусирање на технолошките промени (што беше случај во минатото). Технолошкиот развој и иновациите продолжуваат да бидат значајни за развојот на земјоделството и на руралниот развој, но мора да биде придружен со развојот на соодветни структури за управување со тој сектор. Со други зборови, потребно е да се дизајнираат, спроведат и постојано да се ревидираат група на внимателно временски определни мерки на економската и на аграрната политика, неопходни за поддршка на инвестициите во земјоделството:

- Одржување здрави и стабилни макроекономски и трговски политики кои поттикнуваат инвестиции во земјоделството.
- Подобрување на функционирањето на пазарите за инпути, за производствени фактори (труд, земјоделско земјиште и капитал) и аутпути на локално, национално и на меѓународно ниво.
- Зајакнување/подобрување на квалитетите на човечкиот капитал во руралните области преку здравствени и образовни услуги и пристап до продуктивни ресурси.
- Воспоставување силно институционално опкружување кое го подобрува пристапот до пазарите, обезбедува дисеминација на информации, дефинира стандарди и обезбедува соодветна правна и регулативна рамка.
- Обезбедување истражувачки услуги кои развиваат продуктивни технологии.
- Подобрување на маркетингот, транспортната и комуникационата инфраструктура за поддршка на навремен пристап на земјоделските производители до сезонски и долгорочен капитал и производствени инпути, како и обезбедување силен поттик преку политиката на цени на земјоделските производи и
- заштита на природните ресурси и на животната средина.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Улогата на земјоделството во економијата.

РАЗЛИЧНИ ПРИСТАПИ ВО ДЕФИНИРАЊЕ НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО

Земјоделството е најстарата економска активност во светот. Во текот на развојот на земјоделството се менува и самиот поим на оваа економска активност, почнувајќи од крајно тесни до многу широки граници на дефинирање. Ширината на дефинирањето на земјоделството е определена, пред сè, од степенот на општата развиеност на стопанството на една земја. Оттука, во неразвиените земји, каде земјоделството е од природен карактер, дефинирањето на земјоделството е определено од вековната традиција, а во развиените земји земјоделството често се нарекува „органиска индустрија“.

Земјоделството, во процесот на сопствената трансформација, поминала долг пат. Тешко е денес и да се замисли колкава е оддалеченоста од примитивното, потоа нешто поразвиеното традиционално земјоделство, до ова земјоделство кое денес го нарекуваме модерно. Оваа трансформација на земјоделството низ вековите одела со мали и незабележителни чекори, така што нејзините современици скоро и да не ги забележувале значајните промени во развојот на земјоделството. Меѓутоа, трансформацијата на земјоделството станува многу динамична во последните децении на XX век. Оваа динамична трансформација е поттикната од прогресот и од можноста за примена на модерна технологија во агроэкономијата во целина.

Сфаќањето на земјоделството се менувало во долгиот пат на неговата трансформација – од крајно тесно сфаќање до многу широките граници на негово дефинирање. Спориот процес на трансформација на традиционалното земјоделство условил примена на концепт според кој сфаќањето на оваа дејност се поистоветува со производство на производи наменети исклучиво за непосредна исхрана (и тоа, пред сè, на оние производи кои се добиваат во областа на ратарството). Сè до модерното, пазарно земјоделство, кое се развива во светот во последните осумдесет години, земјоделството најчесто е синоним за примарно производство. Меѓутоа, последните децении, кои се карактеризираат со профитна ориентација и комерцијализација на земјоделското производство, покажува дека овде не се работи само за случајно проширување на сфаќањата за земјоделството како една комплексна стопанска дејност (агроэкономија). Станува збор за цела низа нови аспекти на натамошен развој на земјоделството и негово вклопување во тековите на развојот на секоја нација, па и на човечкиот род, во целина, на оваа планета. Во теоретска смисла, постојат различни аспекти на дефинирање на земјоделството. Така, можат да се издвојат и да се анализираат следниве пристапи на дефинирање на земјоделството: (1) техничко-технолошки и организационен, (2) деловно-професионален, (3) работно-култен и (4) агро-глобалистички.

Според современите учебници и литература, дефинирањето на земјоделството од аспект на организационо-производниот аспект може да се подели во две групи: (1) дефиниции кои го вклучуваат само примарното земјоделско производство и (2) дефиниции кои модерното земјоделство го изедначуваат со агрокомплексот. Анализата на дефинициите кои се поместени во новите учебници и литература од областа на аграрот овозможува да се изведе една општа дефиниција, која би гласела: *земјоделството е област на производството во која се произведуваат, доработуваат и преработуваат примарни производи од растително и од животинско потекло за задоволување на одредени човекови*

потреби. Ваквата дефиниција упатува на еден поширок пристап на сфаќање на земјоделството кое опфаќа повеќе активности кои не се извршуваат само во рамките на земјоделските стопанства. Значи, она што денес се подразбира под земјоделство е далеку од рамките само на примарното производство. Тоа, во суштина, е еден многу сложен систем кој почива на нераскинливите врски и цврстата поврзаност на цела низа на активности. Тој сложен систем се нарекува агроиндустриски комплекс (агроекономија). Како таков, тој се смета за синоним на модерното земјоделство кое го сочинуваат цела низа различни активности.

Кога станува збор за дефинирање на земјоделството според т.н. *деловно-професионален* пристап, треба да се истакне дилемата дека во современиот свет веќе долго постои една дилема: *дали земјоделството е начин на живот или бизнис како секој друг бизнис?* Во периодот на традиционалното сфаќање на земјоделството, тоа се поистоветувало со начин на живот. Дури во текот на седумдесеттите години на дваесеттиот век, во време на изразит бум во производството на храна, во литературата на западните развиени економии имаше видливи препораки дека земјоделството не треба да се сфаќа како начин на живот, туку дека треба да се набљудува како начин да се обезбеди заработка (егзистенција). Тоа значи дека занимањето на земјоделецот се изедначува со секоја друга професија. Ваквиот начин на сфаќање на земјоделството придонесе до создавање бројни случаи на презадолжување на семејните фармери, што, само десетина години подоцна, доведе до исчезнување на многу семејни земјоделски стопанства. Меѓутоа, веќе кон средината на осумдесеттите години на минатиот век (откако кризата со презадолженоста се јавува како една од битните причини за кризата во земјоделството на земјите со развиена пазарна економија) преовладува мислењето дека земјоделството истовремено е и бизнис и начин на живот. Тоа особено се однесува на системот на земјоделство кој се практикува во рамките на семејните земјоделски стопанства. За поголемиот број од овие земјоделски стопанства профитот е деловна цел, но управителите на овие земјоделски стопанства имаат, секој за себе, и дополнителни цели и задачи, како: одржување на животниот стил, пренесување на земјоделското стопанство во наследство на членовите на семејството, зачувување на природните својства на земјиштето за идните генерации, развивање на добрососедски односи и одговорности за општ развој на локалната заедница и сл. Оттука, судејќи според овие дополнителни цели, логичен е заклучокот дека занимавањето со земјоделство не е првенствено професија или животна шанса, туку тоа е своевиден идентитет.

Работно-култниот аспект во дефинирање на земјоделството денес е присутен во земјите со развиена пазарна економија. Така, фармерите во овие земји, кога ќе се земе предвид нивниот вредносен систем, се смета дека првенствено имаат „вроден“ пристап кон својата работа, за разлика од т.н. инструментализирани, бирократски или солидарно ориентирани поединци кои се занимаваат со други професии. За фармерите е типично да го истакнуваат задоволството кое им го пружа работата сама по себе: извршување на земјоделските работи на отворен простор, чувство на уживање при извршување на различните земјоделски активности, набљудување на процесот на растење кај растенијата и кај животните и сл. Независноста, соочувањето со ризиците и неизвесностите кои се составен дел на занимавање со земјоделството, исто така

високо се вреднуваат, додека на чисто инструменталните цели (економските ефекти од извршувањето на земјоделските активности) им се дава понизок приоритет и значење.

Кога станува збор за агро-глобалистичкиот пристап во дефинирањето на земјоделството, се мисли на насочување на развојот на земјоделството од аспект на неговата одржливост. Биотехнологијата веќе денес е кралица на науките, а аграрната економија е нејзин прв следбеник. Проблемите на хиперпродукција на храна кои се остваруваат со примена на конвенционалната технологија (заснована на хемиска стратегија) ќе се решаваат со масовна примена на алтернативни технологии. Ваквата реалност претставува радикален пресврт во сфаќањето на земјоделството, првенствено поради тоа што се истакнува потребата од враќање на оваа човечка активност кон нејзините корени и воспоставување рамнотежа помеѓу човекот и природата. Така, денес се говори за неопходноста за промоција на одржливоста не само на економскиот, туку и на руралниот развој. Со овие прашања се занимаваат меѓународните организации (ОН, ФАО, СТО и др.) кои во прв план ја истакнуваат потребата за зголемување на производството на храна и унапредување на прехранбената сигурност на еколошки здрав начин, со одржливо управување со природните ресурси.

Ширината на современото сфаќање на земјоделството се разликува во различни земји. Тоа е определено од степенот на општата развиеност на економијата на земјата. Тоа потврдува, истовремено, дека целокупниот развој на земјоделството е условен не само од природните, туку и од општествено-економските фактори. Во поголем број од земјите во развој сфаќањето на земјоделството е определено од вековната традиција. Земјоделството е првенствено од природен карактер и е насочено кон задоволување на потребите на членовите на семејството. Земјоделството овде се дефинира во рамките на примарното производство – растително и животинско. Во високо развиените индустриски земји земјоделството се изедначува со поимот агробизнис. Благодареејќи на примената на достигнувањата на техничкиот прогрес, земјоделството, во голема мера, се идентификува со индустријата.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Техничко-технолошкиот и организациониот пристап во дефинирање на земјоделството.
2. Деловно-професионалниот пристап во дефинирање на земјоделството.
3. Работно-култниот пристап во дефинирање на земјоделството.
4. Агро-глобалистичкиот пристап во дефинирање на земјоделството.

ДЕФИНИРАЊЕ НА ЕКОНОМИКАТА НА АГРАРОТ И АГРАРНАТА ПОЛИТИКА

Кога денес ќе се употреби зборот земјоделство, тогаш под овој поим се подразбира широк спектар на активности на различните актери на економската сцена – фармери и селани, агробизнис корпорации, задруги, алки на дистрибутивни претпријатија, мегамаркети и мали продавници, даватели на финансиски и маркетинг услуги, берзи на земјоделски производи, банки, вклучувајќи ја и државата која ги модифицира законите на пазарот на земјоделски и на прехранбени производи. Веќе на прв поглед се гледа дека економијата на аграрот се занимава со значително пошироко подрачје на истражување од активностите на непосредниот земјоделски производител. Економијата на аграрот ги набљудува законитостите на модерното земјоделство, составено од вкупната активност на производство, преработка, дистрибуција и потрошувачка на храна. Агроекономистите го набљудуваат земјоделскиот систем и како дел од вкупниот екосистем и се занимаваат со прашања поврзани со заштитата на животната средина, контролата на загадувањето и управувањето со природните ресурси.

Економијата на аграрот почнала како начин за проучување на алокацијата на ретките ресурси од аспект на одделните фарми. Со текот на времето, оваа дисциплина почнува да ги опфаќа прашањата поврзани со употребата на природните ресурси, руралниот и меѓународниот развој. Денес, економијата на аграрот е гранка на пошироко поле на економијата и се изучува на скоро сите универзитети во светот. Економијата на аграрот ги применува принципите на економијата на прашањата поврзани со земјоделското производство, природните ресурси и руралниот развој. Главно се фокусира на принципите на микроекономијата кои ги анализираат активностите на индивидуалните земјоделци, земјоделските домаќинства и фирмите. Понекогаш, економијата на аграрот се нарекува и *агрономија*, дефинирана како употреба на економски методи за оптимизација на активностите на земјоделските производители.

Оттука, задача на економијата на аграрот е да ги набљудува и да ги опише појавите внатре во рамките на модерниот систем за производство и дистрибуција на храна, да ги организира набљудувањата во логични целини, па таму каде што ќе се забележат правилности во одвивањето на набљудуваните појави да се формулираат одредени „законитости“. Воочените законитости овозможуваат да се предвиди текот на одредени појави и да се планираат активностите на учесниците во системот. Притоа, секогаш треба да се имаат предвид видот на ограничувањата со кои се соочуваат општествените науки, поврзани со природата на однесување на луѓето како потрошувачи и производители на храна. Оттука, *економијата на аграрот* можеме да ја дефинираме како применета општествена наука која се занимава со законитостите на алокација на ограничените ресурси на неограничен број меѓусебно конкурентни алтернативи за нивна употреба во производството, преработката, дистрибуцијата и потрошувачката на храна.

Земјоделството, во значајна мера, е засновано на активностите на семејните земјоделски стопанства, кои се истовремено производствени и потрошувачки единици. Дуалниот карактер на семејните земјоделски стопанства е извор на низа специфичности во начинот на донесување на економските одлуки во

земјоделството. Земјоделците мораат да донесат одлуки за производството и за инвестициите на фармите имајќи ги предвид ограничените средства кои можат да се употребат за овие цели. Притоа, земјоделците не се водени исклучиво од максимизацијата на пофитот, со дадени релативни цени и ресурси кои им стојат на располагање, како единствена целна функција. Основен ресурс во земјоделството и објективен услов на производството е земјиштето. Интензивирањето на земјоделското производство е поврзано со границите на „ефикасна употреба“ на необновливиот природен ресурс и со обезбедувањето безбедност на храната за која сите ние сме заинтересирани како потрошувачи.

По донесените одлуки за производството и за потрошувачката на индивидуално ниво, општеството во целина мора да донесе одлука за најефикасен начин на употреба на ограничените ресурси во рамките на дефинираната економска програма на владата. Никаде како во земјоделството не доаѓа до израз фактот дека државата мора да биде до извесна мера вклучена во системот кој со своите активности го одредува исполнувањето на стратешката цел – национална прехранбена сигурност и безбедност. Искуството на државите со развиена пазарна економија покажува дека државата останува значаен субјект кој ги насочува случувањата на пазарот на храна. Со текот на времето се модифицираат само формите на интервенција на владата.

Оттука, аграрната, односно земјоделската политика, претставува составен дел на економската политика на секоја земја, која е одраз на постојниот економски систем, на достигнатиот степен на општествен и економски развој, на расположливоста на факторите за производство, постоечките развојни стратегии, како и од надворешните фактори (светските економски текови, тенденции и развој). *Аграрната политика претставува систем на мерки од правен, економски, политички, социјален, технички и друг карактер, што ги преземаат соодветните надлежни владини органи и институции за развој на земјоделството. Утврдените цели во аграрната политика ги одредуваат методите, инструментите и механизмите за остварување на целите на аграрниот развој на краток, среден и долг рок. Во рамките на јасно утврдената аграрна политика, мора да се рангираат приоритетите во развојот и носителите на активностите за нивна успешна реализација.* Аграрната политика опишува група на активности и мерки кои се однесуваат на домашното земјоделство и на увозот на земјоделски производи од странство. Владите обично спроведуваат аграрни политики, со цел остварување на специфична цел на домашните пазари на земјоделски производи.

Аграрната политика на секоја земја нужно претрпува измени, се модифицира и се прилагодува на потребите, со цел успешно да се остварат планираните цели и задачи во развојот на земјоделството. Успешноста на аграрната политика зависи од комплексноста и од конзистентноста на планираните мерки и нивното доследно спроведување. Аграрот, поради своите специфичности, потребно е да има посебен третман во економската политика. Таа треба да ги содржи инструментите и механизмите на активна помош за јакнење на секторот на земјоделството, негово осовременување и соодветна заштита, што ќе обезбеди навремено и квалитетно снабдување на домашните потрошувачи и производство за извоз.

Аграрната политика е инструмент за одредување на улогата и местото на земјоделството во општествено-економскиот развој на секоја земја. Затоа, изборот на мерките и на методите за постигнување на утврдените цели на аграрната политика, нејзината доследна реализација и конзистентност се од првостепена важност во развојот, независно дали се директни или индиректни, краткорочни или долгорочни. Произлегува заклучокот дека аграрната политика, како систем на мерки на државата, претставува значаен дел од вкупната економска политика и како таква е многу важен фактор на перманентен развој, а со тоа и подигнување на општествената и на индивидуалната благостојба во секоја национална економија.

Аграрната политика ги проучува поседовните односи во земјоделството, законодавните мерки, техниките на унапредување на земјоделското производство, образовната политика и облиците на здружување. Тоа се всушност макроекономски аспекти и проблеми и претставуваат основни принципи со кои се раководат носителите на аграрната политика за развој на земјоделството.

Со оглед на тоа дека проблематиката на земјоделството е многу специфична и е посебна за секоја земја, сосема оправдано е тврдењето дека при водење на аграрната политика мора да се користат сознанијата кои ги дава економиката на аграрот. Оттука, аграрната политика често се дефинира како вештина на примена на сознанијата од економиката на аграрот, со цел зголемување и подобрување на условите за земјоделското производство. Конечно, односите помеѓу државната аграрна политика и економиката на аграрот се значајна детерминанта за начинот на кој ќе се организира земјоделското производство, ќе се развива и ќе се поврзува со другите делови од економскиот систем.

Фази во изработката на аграрната политика

Изработката и спроведувањето на аграрната политика се врши во неколку фази. Презентацијата на фазите која следува е сепак само поедноставување на реалноста, бидејќи тоа е континуиран и динамичен процес.

1) Формулирање на целите

Процесот вообичаено почнува со идентификација на главните прашања и проблеми кои треба да бидат во фокусот на аграрната политика. Овој процес вообичаено вклучува широк обем на механизми, вклучувајќи ги размислувањата на граѓаните и на потрошувачите, лоби-групите на сите заинтересирани страни во процесот, политичките притисоци, како и придонесот на истражувачките и образовните центри во земјата. Во идеален случај, овој процес треба да доведе до дефинирање на пошироки цели на политиката.

Што сакаме да постигнеме? Пожелно би било целите на политиката да бидат дефинирани на прецизен и директен начин и термини, за да се создаде добра основа за нивно оценување и зајакнување на транспарентноста.

2) Вреднување на резултатите на тековната аграрна политика

Втор чекор во овој циклус е оценување на степенот до кој постојните политики веќе ги оствариле посакуваните цели и оценување на нивните посакувани и непосакувани пропратни ефекти. Исто така, од клучно значење за оваа фаза потребни се и соодветни информации за трошоците и користите на постојните политики. Резултат на оваа фаза може да бидат два заклучоци: (1) потребни се

прилагодувања во постојните политики; и (2) треба да се изработат потполно нови политики.

3) Дефинирање на карактеристиките на новата аграрна политика

Третата фаза во овој циклус се оденсува на дефинирањето на оперативните карактеристики на новата група на политики. Откако ќе се дефинираат посакуваните цели и ќе се дефинира потребата за алтернативни политики, се поставува прашањето кои посакувани карактеристики треба да ги имаат овие нови политики. Поддршката на земјоделството, условена со количеството на произведеното земјоделско производство, на пример, е пример за кој се знае дека создава многу непосакувани придружни ефекти. Оттука, пожелно би било новата група на мерки на алтернативната политика да биде во можност да ги минимизира негативните ефекти. Оттука, главен предизвик на оваа фаза е, колку што е можно попрецизно и појасно, да се дефинираат карактеристиките на новите политики.

4) Спроведување на новите политики

Четвртата фаза се однесува на процесот на спроведување на алтернативните политики. Една работа е да се дефинираат параметрите на новите политики, а сосема друга работа е нивното вистинско спроведување во пракса. Тука мора да се земе предвид фактот дека политиките не се спроведуваат изолирано (самостојно), па затоа нивното спроведување мора да ги вклучи сите заинтересирани и релевантни страни, па може да се јави и потребата за помали или поголеми прилагодувања во предложените решенија.

5) Следење и вреднување

Финално, треба да се воспостави процес за набљудување на алтернативните политики од аспект на нивните цели (ефективност) и нивно вреднување од аспект на нивната ефикасност, со цел да се обезбеди постојано оценување на состојбата дали политиките предизвикуваат позитивни резултати или се неопходни нивни прилагодувања. Притоа, соодветни информациони системи треба да произведуваат информации кои се употребуваат од страна на креаторите и спроведувачите на политиките во националната економија. Во идеален случај, изработката на информациониот систем ќе оди паралелно со изработката на новите политики, со цел во секоја фаза од циклусот на креирање на аграрната политика да се добиваат навремени и соодветни информации.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Дефинирање на економиката на аграрот.
2. Дефинирање на аграрната политика.

ФУНКЦИИ НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО

Земјоделството како економска активност и дејност во рамките на секоја национална економија е поврзано со другите економски активности и дејности, а особено со индустријата и на тој начин директно и индиректно учествува во создавањето на бруто домашниот производ на една земја. Во сферата на производството, земјоделството обезбедува храна за исхрана на населението, суровини за развој на многу индустрии, потоа учествува во надворешно-трговската размена, а исто така за својот развој набавува производи од другите сектори во националната економија. Покрај во размената на стоки и услуги, земјоделството, заедно со другите сектори, учествува во создавањето на БДП и националниот доход. Земјоделството, исто така, има големо значење преку трансферот на земјоделско население во другите сектори на националната економија.

Оттука, како основни функции на земјоделството можат да се издвојат:

1. Земјоделството - основен извор на храна за населението

На денешниот степен на развој на науката и научните сознанија може да се каже дека земјоделството останува основен и главен извор на храна на населението, од постанокот на човекот до денес. Поаѓајќи од тоа дека земјоделството е единствената област која произведува основна храна за исхрана на луѓето, неговата примарна задача ја согледуваме токму преку обезбедувањето доволно храна како свој финален производ или како суровина за производство на храна. Досегашниот општествено-економски развој не го решил прашањето за обезбедување доволно количество на храна за сите луѓе во светот, па затоа и земјоделството не ја извршува во целост оваа своја функција. Тоа е резултат, пред сè, на неадекватните национални економски политики и општествено-економски односи во светот. Имено, земјоделството треба да ги задоволи прехранбените потреби на населението со соодветно количество, структура и квалитет на производите, со што е можно пониски производствени трошоци. Независно од техничко-технолошкиот развој, храната не може да се замени со производи од која било друга економска активност. Меѓутоа, и покрај напредокот на науката во производството на храна и зголемувањето на вкупното земјоделско производство во светот, голем дел од светското население гладува или лошо се храни. Тоа зборува дека досегашниот економски развој во светот сè уште го нема решено прашањето за обезбедување доволни количества храна за исхрана на сите луѓе на земјината топка. Следствено, произлегува дека земјоделството не ја извршува во целост својата функција на снабдувач на населението со храна.

Храната на населението во светот, освен што е нерамномерно распоредена по региони и земји, таа нема и насекаде еднаков квалитет. Во неразвиените земји преовладува помалку квалитетна храна, со помала калорична вредност во однос на количеството и квалитетот на храната во високоразвиените земји. Истражувањата и податоците покажуваат дека постојат значителни можности, а уште повеќе и потреба за поголемо производство на земјоделски производи во одделните региони во светот. Затоа, од особена важност е поефикасната употреба на природните ресурси и богатства, кои досега биле недоволно искористени.

2. Земјоделството - извор на сировини за индустријата

Развојот на индустриските технологии со себе носи зголемена потреба од најразлични видови и поголеми количества сировини. Кога различните сировини ќе се преработат на индустриски начин, се зголемува бројот на индустриските производи, вклучително и на земјоделско-прехранбените, а со тоа се зголемува и значењето на функцијата на земјоделството како производител на сировини за индустријата. Притоа, значењето на земјоделството како производител на сировини е поголемо колку што е поразвиена општествената поделба на трудот.

Постои тесна корелативна поврзност помеѓу нивото на развој на економијата и индустријата, од една страна, и меѓуфазната потрошувачка на земјоделски производи, од друга страна. Со зголемување на степенот на економски развој, поделбата и специјализацијата на трудот, земјоделството станува сè поголем и позначаен извор на сировини за индустријата. Имено, учеството на финалната потрошувачка во реализацијата на примарните земјоделски производи непрестајно се намалува во полза на потрошувачката на, по индустриски пат, преработените земјоделски производи. Оттука, односот помеѓу меѓуфазната и финалната потрошувачка на земјоделските производи од растително и од животинско потекло претставуваат еден од показателите за нивото на економски развој на определена национална економија. Покрај тоа, бројот на индустриските сектори кои, делумно или во целост, ги употребуваат производите од земјоделско потекло како сировина за своето производство постојано се зголемува, а со тоа се зголемува и асортиманот на производите на лесната преработувачка индустрија. Од ова следи фактот дека, во современи услови, помеѓу земјоделството и индустријата се воспоставуваат сè побројни и поцврсти интегративни врски во процесот на општествено-економскиот развој, кои условуваат вертикално поврзување на овие два мошне значајни сектори во националната економија.

Земјоделството претставува значајна сировинска база за голем број индустриски сектори, дејности и гранки во една национална економија. Прехранбената, дел од индустријата за кожа и текстил, индустријата за тутун и цигари, индустријата за добиточна храна, фармацевтската индустрија, производството на пијалаци и индустријата на сточна храна се базираат на земјоделството, па оттука и произлегува таа голема меѓусебна поврзаност и зависност. Развојот на едната дејност влијае врз развојот на другата и обратно. И покрај брзиот развој на технологијата во производството на вештачки сировини за потребите на индустријата, сепак природните сировини (волна, памук, кожа и др.) го задржуваат своето значење и во последно време сè повеќе се барани сировини во преработувачката индустрија.

3. Земјоделството - извор на работна сила за индустријата и за другите дејности

Економската структура на населението е резултат на економскиот развој на националната економија. Натуралното стопанство, во кое доминатно место има земјоделството, условува одредено територијално разместување на населението. Во такви услови, аграрното население е секогаш побројно од населението кое живее во

урбаните средини. Во процесот на индустријализација, миграциите се движат од земјоделските во неземјоделските активности. Оттука, може да се каже дека економскиот развој, особено развојот на индустријата, доведува до промени во социо-економската структура на населението. Со развојот на неаграрните сектори се зголемува бројот на вработените во овие дејности, додека бројот на земјоделското население апсолутно и релативно се намалува. Придружна појава на интензивниот економски развој е територијалната миграција, односно општата мобилност на населението. Во рамките на националната економија, населението се концентрира во оние економски сектори кои се коњуктурни, кои имаат повисоки стапки на раст. Во процесот на *индустријализација*, основната мобилност на населението се движи од земјоделството кон индустријата, од аграрните (руралните) средини кон индустриските развојни центри. Притоа, индустријата ја засилува и ја поттикнува таа мобилност и миграција, односно врши концентрација на населението во оние области во кои таа ги распоредува своите основни производствени потенцијали. Во такви услови, населението секогаш се движи од центрите со пониска продуктивност кон центрите и економските сектори со повисока продуктивност. Притоа, *земјоделското население* го сочинува најподвижниот (најмобилниот) дел на населението и работната сила. Оттука, со оглед на ограниченоста на земјишните капацитети, од една страна, и индустрискиот развој, од друга страна, земјоделството е постојан извор на работна сила за индустриските и за другите економски дејности.

Со намалување на земјоделското население се создаваат реални можности за интензивирање на земјоделското производство, а на местото на намалениот контингент на земјоделско население, во земјоделското производство се воведуваат модерни земјоделски машини и современи средства за заштита на растенијата и на животните. Сето тоа доведува до зголемување на вкупното земјоделско производство и продуктивност. Во поглед на учеството на земјоделското во вкупното население, можат да се забележат две тенденции. Во високоразвиените земји, земјоделското население *се намалува и апсолутно и релативно*, додека во неразвиените земји земјоделското население *релативно се намалува, а апсолутно расте*, а во некои од нив и апсолутно и релативно се зголемува, што е резултат на нискиот степен на економски развој.

4. Земјоделството - пазар за развој на индустријата

Со динамичниот развој на земјоделството се зголемува и значењето на индустријата за тој развој. Имено, тенденцијата на намалување на земјоделското население и работна сила е следена од тенденцијата на зголемување на модерната опрема која се применува во земјоделството, а доаѓа од индустријата. Намалената работна сила во земјоделството треба да произведува значително поголеми количества на храна за задоволување на растечките потреби на неаграрното население, потоа сировини за индустријата која преработува земјоделски производи и производи за извоз. Земјоделството може да ги оствари овие активности само со сè поголема употреба на модерна земјоделска опрема и механизација, која се произведува во индустријата.

Земјоделството придонесува за развојот на неаграрните сектори во економијата како пазар за индустриски производи, било да станува збор за инпутите во земјоделското производство кои сè повеќе се од индустриско потекло (минерални ѓубрива, средства за заштита на растенијата, земјоделска механизација и сл.), или како производи за лична потрошувачка на земјоделското население, вклучувајќи ги и прехранбените производи. Така, земјоделството станува широк пазар за индустриските производи. Колку што е земјоделството поразвиено, во толкава мера се поголеми неговите потреби од индустриски и од други производи, односно современа опрема (трактори, комбајни, приклучни машини, хемиски средства), со што во рамките на овие индустрии се развиваат нови, специјализирани гранки за потребите на развојот на земјоделството.

Земјоделството има посебно значење во развојот на индустријата за производство на стоки за широка потрошувачка. Во иницијалната фаза на развојот, најголемиот дел од населението живее и работи во земјоделството, па од куповната сила на тоа население зависи севкупниот развој на индустријата. Од друга страна, продорот на стоките за широка потрошувачка (од индустриско потекло) на село (во повисоките развојни фази), има големо значење за вклучување на земјоделството во општествената поделба на трудот, овозможува специјализација на производството во земјоделството и разбивање на автаркијата во земјоделството. Така, во неразвиените земји, околу 80-90% од потребите за облека, обувки, мебел и слично се обезбедуваат во рамките на земјоделските стопанства, односно од земјоделството и куќните занаети. Од друга страна, во развиените земји околу 80-90% од овие потреби се обезбедуваат на пазарот. Со други зборови, земјоделството е посебно значајно за развојот на индустријата за производство на производи за широка потрошувачка, со што се зголемува опременоста на земјоделските домаќинства, па по својот стандард тие семејства не се разликуваат многу од квалитетот на животот на населението вработено во неаграрните економски дејности во земјата.

5. Земјоделството има значајна улога во надворешно-трговската размена

Функцијата на земјоделството во извозот и увозот не е од подеднаква важност за сите земји во светот. Имено, поради неразвиената индустрија на земјите со низок доход им преостанува, по правило, единствено преку динамизирање на девизниот прилив од извозот на земјоделски производи да го финансираат увозот на индустриска опрема и технологија, како и неопходниот увоз на прехранбени производи. Поддршката на земјоделството на развојот на неаграрниот сектор (кога станува збор за надворешно-трговската размена) дотолку е, се разбира, поголема колку што е помал увозот на земјоделски производи. Поради тоа, задачата на земјоделството е да оствари што е можно поголемо позитивно салдо во надворешно-трговската размена на своите производи.

Земјоделството има различна функција во увозот и извозот на одделни земји. Во неразвиените земји, земјоделството е доминантна дејност која нуди производи за извоз, со што го помага развојот на другите дејности и гранки во земјата. Тоа во основа се суровини, а помалку финални преработени производи. Од друга страна, земјите со развиена пазарна економија се најголеми производители и

извозници на земјоделски и на прехранбени производи. И покрај тоа што земјоделството учествува со мал процент во стопанската структура на овие земји, тие остваруваат високопродуктивно производство и се високо конкурентни на светскиот пазар. Значајно е да се укаже дека земоделството има свое значење за увозот и извозот на развиените и на неразвиените земји, па оттука секоја од нив треба да настојува да учествува во меѓународната размена со земјоделски производи за кои има конкурентска предност или кои се специфични за тие одделни земји.

6. Улогата на земјоделството во заштитата и во унапредување на животната средина

Земјоделското производство претставува процес на контролирање и насочување на билешките процеси (растот и развојот на растенијата и на животните), па оттука правилниот однос кон животната средина претставува едно од најзначајните прашања на современото земјоделско производство. На денешното ниво на општествено-економски развој, односот помеѓу земјоделството и рамнотежата во животната средина добива сè поголемо значење. Економската, социјалната и еколошката нерамнотежа имаат негативно влијание врз сегашниот и идниот развој на земјоделството.

Во скоро сите земји со развиена пазарна економија, во последните неколку децении дојде до деградирање на животната средина, што, помеѓу другото, е последица и на загадувањето кое потекнува од интензивниот карактер на земјоделското производство. Исклучително брзиот раст на земјоделското производство е остварен во најголем дел на штета на животната средина. Оттука, се јавува и потребата во новите мерки на аграрната политика да се вгради и компонентата за заштита на животната средина. Имено, во областа на загадувањето на животната средина се истакнуваат три основни проблеми.

Првиот проблем е поврзан со зголемената концентрација на јаглерод диоксид и други штетни гасови во атмосферата, поради што доаѓа до општо зголемување на температурата на атмосферата и прџедизвикување на т.н. „greenhouse effect“.

Вториот проблем се врзува за појавата на т.н. „кисели дождови/acid rains“ како резултат на зголемената концентрација на сулфур диоксид и разни азотни оксиди во атмосферата, предизвикани со индустриските процеси, масовната употреба на автомобилите, итн.

На крај, треба да се напомене и намалувањето на количеството на озон во атмосферата и *пробивањето на озонската обвивка* како резултат на зголеменото количество на азот-оксиди и хлоро-флуоро карбонати, кои, помеѓу другото, можат да предизвикаат значително намалување на обемот на земјоделското производство и да го загрозат човештвото.

Бидејќи земјата е основен ресурс за организирање на земјоделското производство, начините на користење на земјиштето и односот кон него од страна на земјоделските производители имаат големо влијание врз зачувувањето на неговиот квалитет. Можна последица од неговата несоодветна употреба е неговата

деградација во вид на ерозија на земјиштето, губиток на вегетацијата, намалување на производниот потенцијал на земјиштето и сл.

Употребата на минерални ѓубрива значително го зголемува растителното производство, но носи и голем ризик во поглед на загадувањето на земјиштето и на водата. Со нивната употреба се зголемува содржината на нитритите во ткивата на растенијата и ја загадува почвата и површинските води со тешки метали. Тоа го уништува и го намалува присуството на живи организми во површинскиот слој на земјоделското земјиште. Употребата на лекови и пестициди, исто така, игра значајна улога во зголемувањето на приносите во растителното и во животинското производство. Но, нивната употреба има негативно влијание врз здравјето на луѓето, па затоа преку напорите за производство на „здрава храна“ се прават напори за ограничување на нивната употреба. Се разбира, нивното целосно исфрлање од употреба не е можно, поради сè понагласената потреба за производство на поголеми количества на земјоделски производи за потребите на постојано растечкото светско население. Инаку, економски ефикасно и еколошки одржливо земјоделство е основен столб на новата заедничка земјоделска политика на ЕУ и на другите земји со развиена пазарна економија.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Земјоделството – основен извор на храна за населението.
2. Земјоделството - извор на сировини за индустријата.
3. Земјоделството - извор на работна сила за индустријата и за другите дејности.
4. Земјоделството - пазар за развој на индустријата.
5. Улогата на земјоделството во надворешно-трговската размена.
6. Улогата на земјоделството во заштитата и во унапредувањето на животната средина.

ПОИМОТ НА ОДРЖЛИВО ЗЕМЈОДЕЛСТВО

Последните глобални проекции на макроекономските и на демографските трендови во светот укажуваат на предизвикувачки последици за одржливоста на земјоделството во светот, одржливост која во себе вклучува три димензии: *економска, социјална и еколошка*. Комплексноста на изнаоѓањето решенија за предизвиците со кои се соочува земјоделството, од аспект на неговата одржливост, е засилена со потребата за поттикнување задоволително ниво на земјоделско производство, обезбедување ефикасна заштита на животната средина и обезбедување одржливи рурални средини.

Одржливото земјоделство подразбира најефикасна употреба на природните ресурси и услугите како функционален инпут во производствениот процес. Земјоделството произведува земјоделски и други производи за земјоделските домаќинства и за пазарот, но исто така придонесува и кон други форми на јавни добра, како што се чистата вода, разновидност на дивниот свет, заштита од поплави и ерозија на земјиштето, подигнување на квалитетот на природната средина и пејсажите. Инаку, терминот одржлив развој на земјоделството се појави како одговор на промените во праксата и политиката на развојот на земјоделството во светски рамки. Тие промени се однесуваат на сè поголемата неопходност земјоделските системи да опстанат во подолг временски период, со основна цел производство на потребното количество на храна. Терминот „одржлив развој на земјоделството/одржливо земјоделство“ различно се интерпретира:

- **агрономите**, одржливиот развој на земјоделството го поистоветуваат со производството на доволно количество на храна, а одржливото земјоделство мора да ги употреби сите средства за остварување на оваа цел,

- за **еколозите**, одржливото земјоделство претставува начин (пат) за обезбедување доволно количество на храна и активност која дава придонес за зачувување на природните ресурси (шуми, земјиште, биодиверзитет). За нив, одржливоста значи и одговорност за зачувување на животната средина – постојано во служба на природните ресурси,

- за **економистите**, одржливоста е уште еден од елементите за зголемување на ефикасноста, на долг рок, со употреба на ограничените ресурси на начин кој ќе овозможи тие да постојат во доволни количества и за наредните генерации,

- за **социолозите**, одржливоста е одраз на социјалните вредности. Тие ја дефинираат како развоен пат кој е во склад со традиционалната култура и институции.

Поимот на одржливо земјоделство и рурален развој е обработен во рамките на глава 14 од Агенда 21, каде концептот на одржливо земјоделство ги покрива следниве програмски области:

- високо ефикасно и стабилно производство,
- спој на современата технологија со традиционалното знаење,
- обезбедување на доволно количество храна,
- конзервирање на биолошкиот диверзитет,
- зачувување на традиционалните вредности и малите семејни фарми,
- помош на сиромашните и на загрозените,
- висок степен на учество на фармерите во донесувањето развојни одлуки.

1) Економски аспекти на одржливото земјоделство

Зголемување на продуктивноста во земјоделството

Помеѓу 1990 и 2013 година, растот на производството на храна во светот се зголемуваше во просек 2,3% на годишно ниво. Продолжувањето на овој тренд на раст на земјоделското производство може да биде доволен за задоволување на порастот од 50% на побарувачката за земјоделски производи, проектирана за периодот до 2030 година. Но, овој пораст на производството на храна во светот се оствари преку политики кои можеби нема да бидат одржливи на долг рок, доколку се земат предвид нивните социјални и еколошки влијанија. Порастот на производството во развиените земји се оствари со зголемена употреба на ѓубрива, пестициди, енергија и вода на големи непроменети земјишни простори. Од друга страна, главен „виновник“ за порастот на продуктивноста во земјите во развој беше „зелената револуција“, со помош на трансфер на технологија и поголема употреба на инпути и земја.

Постепенит пораст на продуктивноста во земјоделството во развиените земји во последните неколку децении беше придружен со технолошки и структурни промени. Ова беше поттикнато со високи нивоа на трговска заштита и значителна домашна поддршка (субвенции, повразни со нивото на производството) за фармерите. Од почетокот на 90-те години на минатиот век беше намалена директната поддршка на фармерите, преку намалување на значителното ниво на субвенции и преку намалување на влијанието на ценовната политика врз зголемувањето на земјоделското производство. Ваквата промена на политиката беше придружена со намалување на интензитетот на употреба на ѓубривата и пестицидите. Оттука, како неопходни се наметнуваат следниве чекори и мерки за зголемување на продуктивноста и одржливоста на земјоделството:

- подобрување на продуктивноста на употребените ресурси преку реорганизација на производствените процеси и поефикасно управување со расположливите ресурси,
- зголемување на употребата на интелектуалниот капитал како инпут во производството,
- зголемување на нивото на образование и на потребните вештини на фармерите,
- промовирање мерки и иницијативи со кои ќе се поттикнуваат фармерите да прифаќаат и да применат нови технологии,
- примена на мерки за поголема заштита на животната средина,
- поефикасно управување со општествените процеси на прилагодување на животниот стил на земјоделското население.

Отстранување на штетните субвенции во земјоделството и на трговските бариери

Во последните дваесетина година вниманието во светот се фокусираше на намалување на високите нивоа на домашна поддршка и трговска заштита која ја спроведуваа земјите со развиена пазарна економија како поддршка на

земјоделството. Целите на овие политики беа да се овозможи поефикасна алокација на земјоделското производство помеѓу земјите, во зависност од нивните компаративни и конкурентски предности и обезбедување поголема моќ и контрола на светските пазари.

Реформите на политиката на поддршка на земјоделството и на трговските политики во областа на трговијата со земјоделски производи треба да продолжат и да се насочат кон големиот број на прашања кои се закана за одржливоста на земјоделството. На пример, ценовниот притисок од реформите на политиките и меѓународната конкуренција можат да доведат до значително реструктурирање на фармите, насочено кон зголемување на големината на фармите, поголема специјализација и поголема супституција на трудот со други производни фактори. Од друга страна, фармите можат да станат поекстензивни ако преминат на модел на производство кој го карактеризира ниско ниво на инпути и ниско ниво на аутпут. Овој премин, најверојатно, ќе има негативно влијание врз животната средина.

Во сите случаи на реформа на политиката на поддршка на земјоделството, потребно е внимателно планирање и грижа, со цел да се обезбеди конзистентност и комплементарност со другите видови на политики во националната економија. Наместо пристап на брзи промени, потребни се внимателни и постепени чекори и мерки, прилагодени на капацитетот на прилагодување кај индивидуалните лица, фарми и екосистемите кои го поднесуваат најголемиот дел од товарот. Притоа, потребно е да се спроведе сеопфатен процес во кој ќе учествуваат сите засегнати министерства и агенции во владата. Искуството, исто така, покажува дека од големо значење за овој процес е и вклучувањето на сите релевантни субјекти и градењето сојузништва за предвидените промени.

Зголемување на ефективноста на помошта за земјоделството

И покрај фактот дека 75% од сиромашните во светот живеат во руралните области и се зависни од земјоделството, билатералната и мултилатералната помош за земјоделството изнесува само околу 4% од вкупната помош за развојот во земјите во светот. Оттука, она што е потребно не е само глобална активност за намалување на штетните субвенции во земјоделството и отворање на пазарите за земјоделските производи, туку и зголемување на нивото и на ефективноста на помошта за развојот во земјоделството.

Политиките кои имаат за цел директно да го промовираат развојот во земјоделството (политиките „во земјоделството“) нема да бидат толку успешни доколку не се придружени со политиките „за земјоделството“, кои го вклучуваат образованието, инфраструктурата во транспортот и комуникациите, како и развојот на приватниот сектор. Помошта за развојот во земјоделството треба да ги поттикне партнерските односи помеѓу земјите, да изгради институции и да ги зајакне капацитетите на заинтересираните страни. Она што е од особена важност е сите заинтересирани страни во земјоделството, вклучувајќи ги фармерите, руралните производители и нивните организации да учествуваат во изработката и во спроведувањето на националните стратешки документи. Исто така, потребно е да се подигне и да се зајакне капацитетот на јавната администрација и на институциите од приватниот сектор кои го опслужуваат земјоделството

(кредитните институции, обезбедувачите на производни фактори и пазарите за земјоделски производи).

Поттикнување на инвестициите во земјоделската инфраструктура

Економските перформанси на земјоделството во голема мера зависат од добрата инфраструктура. Системите за наводнувањето, електрификацијата на руралните подрачја, достапноста на магацини, телекомуникационите врски и пристапот до патишта имаат значителен придонес кон ефикасноста на производството и маркетингот во земјоделството, со истовремено намалување на ризикот и трансакционите трошоци. Има голем број на предизвици со кои се соочуваат земјите во развој, поврзани со обезбедувањето соодветна инфраструктура за земјоделството и за другите сектори во економијата. Тие вклучуваат:

- поттикнување развој на инфраструктурата во рамките на една интегрирана рамка на национална стратегија,
- развој на нови финансиски аранжмани за обезбедување соодветна инфраструктура,
- обезбедување соодветен број на обучени луѓе, вклучително советници за одделните политики, истражувачи во земјоделството, менаџери, финансиски и компјутерски експерти за управување и одржување на инфраструктурата,
- поттикнување партнерства помеѓу јавниот, приватниот и невладиниот сектор за обезбедување соодветна инфраструктура и
- поголемо вклучување на локалните заедници во активностите за обезбедување, управување и одржување на инфраструктурата за земјоделството.

Би требало да се стимулира зголемување на приватните инвестиции во инфраструктурата, како и јавни инвестиции и инвестиции од меѓународни донатори. Нивото на инвестиции во земјоделството опаѓа и покрај докажаните високи стапки на принос и значителниот придонес во намалувањето на сиромаштијата. Приватните инвестиции во инфраструктурата можат да донесат нови технологии и техники кои можат да ги намалат економските и еколошките притисоци во земјоделството. Јавните инвестиции, самите по себе, нема да бидат доволни за стимулирање на продуктивноста и на производството на ниво на одделните фарми, ниту ќе го пополнат големиот јаз во руралната инфраструктура. Подобрувањето на климата за инвестирање е од огромно значење за агро-бизнис секторот во секоја национална економија.

2) Еколошки аспекти на одржливото земјоделство

Промовирање одржливо управување со ресурсите во земјоделството

Во многу делови на светот земјоделството ја уништува својата основа на природни ресурси. Главни грижи на земјоделството во неразвиените делови на светот се уништувањето на квалитетот на земјиштето, оскудноста на расположливите извори на вода и загадувањето на животната средина, како резултат на екстензивната употреба на плодното земјиште, преголемата употреба

на пасиштата и сечењето на шумите. Од друга страна, организирањето на земјоделското производство на почви кои се еколошки ранливи е оговорно за загадување на водите (подземните и надземните) и почвите, намалениот земјоделски и природен биодиверзитет и уништувањето на пејсажите и плодното земјоделско земјиште.

Опсегот на расположливи инструменти на политиката за промовирање на одржливо еколошко управување со земјоделските ресурси значително се зголеми во последните децении. Конвенционалните инструменти како даноците се релативно неефикасни за справување со негативните еколошки екстерналии на земјоделството, кои по својата природа се специфични од локација до локација (почва до почва). Изборот на соодветни инструменти на политиката оди во насока на инструменти кои вклучуваат доброволни или задолжителни барања и предуслови за спроведување добра пракса во земјоделството и во фармерството и активности на земјоделците кои влијаат врз заштитата на животната средина.

Советодавните услуги служат како независен извор на информации и насочување, со кои владите одржуваат бази на податоци за набљудување на начинот на употребата на природни ресурси од страна на земјоделството и последиците од таа употреба. Подготвеноста на земјоделците за употреба на технологии кои употребуваат помали количества на ресурси зависи од добрата дисеминација на информации за расположливите технологии на пазарот и за методите за подобро управување со ретките природни ресурси во земјоделството. На пример, земјоделската биотехнологија може да придонесе кон подобрување на управувањето со ресурсите, намалување на примената на пестициди и за подобрување на квалитетот на храната. Земјоделците имаат потреба од добро основно образование за да можат да ги вреднуваат добиените информации и флексибилни вештини за да можат да прифатат нови стратегии.

Обезбедување интегрирано управување на земјиштето за земјоделството

Од почетокот на 1990-те години, пристапот познат како **интегрирано управување со фармите (integrated farm management)** ја потенцираше важноста на примената на холистичка стратегија за управување со природните ресурси кои им стојат на располагање на индивидуалните фарми. Основни принципи на интегрираното управување со фармите се: ефикасно управување со почвите и соодветни техники на нивна обработка, добро стопанисување со стоката и подобрување на нејзината благосостојба, ротација на видовите на посеви, минимална употреба на ѓубрива и хемикалии, внимателно одбирање на видовите семиња, одржување на пејзажите и посветеност кон комуникација и постојана обука.

Концептот на **интегрирано управување со земјиштето (integrated land management)** ја проширува оваа идеја и ја применува на ниво на регион или екосистем. Овој концепт ја признава територијалната и временската варијабилност на еколошките услови во светот. Имено, дури и во одреден специфичен еко-систем или регион ќе постојат значителни разлики помеѓу земјоделските потенцијали и еколошката ранливост на одредени области.

Една од целите на интегрираното планирање на употреба на земјиштето е да се идентификуваат областите каде одредена технологија ќе обезбеди повеќекратни

користи од нејзината употреба. Со цел да се идентификуваат такви области, планерите имаат потреба од соодветни информации за интеракциите помеѓу начините на обработка на земјиштето на одделните фарми и карактеристиките на еко-системите.

Притоа, помеѓу главните пречки за спроведување на интегрираното управување со земјиштето се недостатокот на информации и технологија, слабата институционална инфраструктура и конфликтите помеѓу целите за употреба на земјиштето помеѓу различните групи или видови на земјоделци. Ефективното спроведување на стратегии за технички оптимално управување со земјиштето зависи од соработката помеѓу оние кои го употребуваат и обработуваат земјиштето и локалните заедници. Во еден идеален пристап, заинтересираните страни ги идентификуваат нивните потреби, се избираат соодветни агенции за планирање на просторот, се постигнува договор за оптимална употреба на земјиштето и се воспоставува соодветна инфраструктура за негово спроведување.

Климатските промени и развојот на земјоделството

Имајќи ја предвид подложноста на земјоделството на климатските и на временските прилики, главен предизвик на земјоделството е прилагодување на ефектите предизвикани од климатските промени. Повисоките температури и интензификација на хидролошките циклуси ќе доведат до испарување на водата и до повисоки нивоа на врнежи, кои ќе бидат доста нерамномерно распределени во регионите на светот. Ваквите состојби ќе доведат до зголемување на ранливоста на земјоделството во однос на суровите метеоролошки состојби и промени во иднина.

Најголем дел од моделите за симулирање на климатските промени предвидуваат посува клима за области кои веќе страдаат од недостаток на врнежи, како што се јужна Европа, северна Африка и делови од северна и јужна Америка, а зголемена влажност и врнежи во областите како јужна и источна Азија и северна Европа. Повисоките температури и повисоката влажност ќе придонесат за пораст на приносите во пределите со умерена клима. Сепак, на долг рок, факторите кои ќе придонесат за зголемување на приносите ќе бидат надминати, според ефектите, од негативните фактори во умерените предели на Земјата, што ќе доведе до пониски приноси и повисоки производствени ризици во поголемиот дел од регионите во светот.

Оттука, потребни се владини акциони планови за кохерентни мултисекторски стратегии за прилагодување на земјоделството кон климатските промени. Тие стратегии ќе вклучуваат мерки како: модифицирање на системите за обезбедување со вода за пиење и за наводнување, мерки за стимулирање на поголема ефикасност во употреба на водата, зајакнување на мерките за заштита на шумите од пожари, зголемување на обуката и образованието, рефокусирање на истражувачките приоритети во земјоделството и зајакнување на системите за комуникација.

3) Социјални аспекти на одржливото земјоделство

Намалување на бројот на недохранети луѓе

Способноста земјоделството да произведува доволно количество храна е дел од основната дефиниција на одржливоста на земјоделството. Соодветната дохранетост за населението има различни димензии: глобална достапност на храната, дистрибуција на храна помеѓу и внатре во регионите, економски пристап на домаќинствата и на индивидуите кон храната која им е потребна, како и квалитетот на храната. Обезбедувањето сигурност на храната, од аспект на фактот луѓето да имаат постојан физички и економски пристап до храната која им е потребна, вклучува активности со кои се обезбедува дека храната е достапна на редовна, стабилна основа.

Притоа, посебно внимание треба да се обрне на географската разместеност и економскиот пристап до храната. Влијание имаат многу фактори: снабденоста со инфраструктура (пристап до патишта, железници, комуникации), економски институции (интеграција на различните видови пазари) и над сè, распределбата на ресурсите и доходот помеѓу домаќинствата и локалните заедници. Овие структурни карактеристики бавно се менуваат и со тоа се објаснува длабоко вкоренетата природа на несигурноста во пристапот до храна.

Хроничната несигурност на пристапот до храна, од своја страна, бара постојани мерки на помош, како што се социјалната заштита, паралелно со долгорочните развојни мерки за зголемување на локалното производство на храна, намалување на сиромаштијата и диверзифицирање на стилот на животот и на животните навики. Она што е неопходно се повеќедимензионални мерки на економската и на аграрната политика, вклучувајќи политики за справување со кризите со недоволно производство на храна кога тие ќе се случат, но и превентивни политики за справување со долгорочните причини за тие кризи и подготовка на домаќинствата за идните кризи кои многу веројатно можат да се случат.

Одржување на руралниот живот и руралните заедници

Главниот предизвик со кој се соочуваат руралните области во развиените земји и во земјите во развој е ист: како да се стимулира руралната економија за да се зголеми економскиот раст, да се задржи населението и да се создадат одржливи животни услови. Формата во која се јавува овој предизвик, пречките со кои се соочува и соодветните политики за одржување на животот во руралните средини и заедници се многу различни во двете групи на земји.

Иако вработувањето во агроиндустрискиот комплекс (индустрии за снабдување инпути во земјоделството, магацини надвор од земјоделските стопанства, индустрии за преработка на храна) е зголемено, сепак овие активности се извршуваат од страна на големи компаниии кои се лоцирани далеку од руралните области, а близу до урбаните потрошувачки центри.

Стратегиите за ревитализација на руралните области и стимулирање на локалните економии мора да се свртат кон неземјоделските сектори, како што се

лесната индустрија, туризмот и угостителството и различни интензивни активности, базирани на знаење, со цел да се обезбеди поголема поддршка на развојот на руралните средини. Главен предизвик на политиката е да се стимулира инсталирање на нови, динамични бизниси во руралните области на начин кој е економски, социјално и еколошки одржлив. Следната табела дава збирен преглед на основните карактеристики на новата парадигма на руралниот развој, т.е. развојот на руралните средини.

Табела 1.1 Основни карактеристики на новата парадигма на руралниот развој

	Стар пристап	Нов пристап
Цели	Еднаквост, доход на фармите, конкурентност на фармите	Конкурентност на руралните области, вреднување на локалните средства, експлоатација на неупотребените ресурси
Главен сектор	Земјоделство	Различни сектори на руралната економија – рурален туризам, преработувачка индустрија, информациона технологии
Главни средства	Субвенции	Инвестиции
Заинтересирани страни	Национални влади, фармери	Сите нивоа на владата (наднационално, национално, регионално и локално), различни локално заинтересирани страни (јавни, приватни, невладини)

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Поимот одржливо земјоделство.
2. Економските аспекти на одржливото земјоделство.
3. Еколошките аспекти на одржливото земјоделство.
4. Социјалните аспекти на одржливото земјоделство.

СТРАТЕГИИ ЗА РАЗВОЈ НА АГРАРОТ

Улогата на стратегијата во аграрот¹

Стратегијата како визија и обединувачки документ

Стратегијата е конзистентна рамка која ги соединува различните иницијативи на аграрната политика во општа логичка структура, која ја прикажува среднорочната или долгорочната перспектива на секторот. Основна карактеристика на стратегијата е дека таа претставува интегрален пристап кон прашањата поврзани со развојот на аграрот. Висококвалитетна стратегија, што е можна да се спроведе и која може да придонесе кон развој на секторот, мора да се заснова на здрава концептуална рамка, а нејзините предлози за политиката мора да бидат дефинирани во согласност со строги технички критериуми.

Ако во пракса не е така, тогаш стратегијата може да стане само список на желби и да изгуби од својата моќ за убедување. Исто така, не треба да се занемари фактот дека успешна стратегија е повеќе од само технички документ, стратегијата претставува визија и поглед кон иднината. Таа е визија која ги прикажува можностите за развој на секторот и патот за нивно остварување. Една од основните цели на стратегијата е да прикаже изводлив начин за остварување на легитимните аспирации на руралното население. Доколку стратегијата е успешна, таа може да стане средство за придобивање широка поддршка за остварување на нејзината визија.

Поддршката за стратегијата треба да се развива на најмалку три основни фронта:

- Производителите – руралните семејства, во чие име е изработена стратегијата, а без нивна согласност и широко учество таа не може успешно да биде реализирана.
- Владата, која мора да го преземе водството во напорите за спроведување на стратегијата. Владите се агломерации на индивидуи со различни и понекогаш противставени ставови, па оттука потребен е одржлив институционален дијалог за постигнување задоволително ниво на консензус, потребен за спроведување на стратегијата.
- Меѓународните агенции за развој – чија согласност и финансиски средства се потребни за успешно спроведување на стратегијата.

До ниво до кое е можно, стратегијата треба да биде резултат и на активното учество на многу други сегменти на населението и општо со креаторите на јавното мислење, иако многу групи ќе бидат помалку вклучени во нејзината изработка и помалку заинтересирани за нејзиното спроведување. Ако стратегијата создаде активни противставени мислења кај влијателните сектори во економијата, тогаш е многу поверојатно дека ќе има големи тешкотии во процесот на нејзина изработка и спроведување.

¹ Norton, Roger D.(2004): *Agricultural Development Policy – Concepts and Experiences*, John Wiley & Sons Ltd, United Kingdom.

Балансиран пакет на реформи

Како дел од напорите за мобилизирање и за добивање поддршка за стратегијата, стратегијата може да се обиде да ги балансира придобивките и загубите за различните сектори и подсектори во националната економија. Понекогаш е тешко да се добие поддршката за еден единствен реформски предлог, бидејќи заинтересираните страни кои „губат“ со него, иако се помалубројни, можат да ангажираат значителна политичка моќ за минимизирање на тој реформски предлог. Сепак, доколку тој предлог се комбинира со други предлози од пакет на реформи, оние кои „губат“ од еден предлог можеби ќе согледаат придобивки од целокупниот пакет на реформски мерки, па ќе го поддржат предлогот.

Од особена важност е остварување **фундаментална доверба во стратегијата преку отстранување на специјалните економски привилегии**. Ова е посакувана состојба од аспект на економската ефикасност и еднаквост. Сепак, секогаш е тешко да се постигне договор од овој аспект. Секогаш е полесно да се постигне консензус за потребата за изедначен третман кон сите економски актери, кога ќе се сплотат различните интереси при процесот на изработка на стратегијата, наместо да се остави можност секоја од заинтересираните страни поединечно да преговара со владата.

Кога на форум со многу учесници се разговара за широк спектар на прашања, секоја заинтересирана страна може да се увери дека отстранувањето на привилегиите за другите бара реципроцитет, т.е. логиката го наметнува правилото дека треба да бидат отстранети сите привилегии. Постигнувањето широк консензус за реформскиот пакет, во овој аспект, може да биде еден од поефикасните начини за укинување на вкоренетите привилегии, или барем за нивно значително намалување.

Образовна улога на стратегијата

Една од основните цели на стратегијата е да се подигне нивото на национален социјален дијалог за политиките. Сè додека социјалниот дијалог за политиката се води помеѓу специјалните интереси и владините претставници, резултатите, по правило, ќе бидат исклучок од правилото за изедначен пристап кон сите заинтересирани страни. Таквите дискусии имаат тенденција да се водат во насока за остварување придобивки и загуби за одредена тесна група во економијата, иако можеби и целата национална економија би извлекла полза од тие разговори. Затоа, процесот на изработка на стратегија обезбедува можност да се подигне нивото на национален социјален дијалог посветен на националните развојни прашања и од таа „вежба“ да се извлечат максимални придобивки за целата економија. Оттука, ваквиот пристап при изработката на стратегијата може да има долгорочна образовна вредност за јавноста, вредност која ги надминува конкретните користи кои се резултат на спроведување на одделните делови од стратегијата.

Изработката на стратегијата е, исто така, образовен процес и за учесниците. Имено, изработката на стратегијата е процес кој вклучува широко учество на сите заинтересирани страни во економијата. Таквиот пристап, освен што значи

почитување на демократските вредности, ја зајакнува и поддршката за стратегијата. Освен тоа, ја подобрува и содржината на стратегијата, бидејќи учесниците се претставници на најдоброто национално знаење и искуство во секое од проблематичните развојни подрачја. Оттука, работата врз стратегијата *може да обезбеди помош на сите учесници за учење преку работа (learning-by-doing), за да научат како меѓусебно да ги дефинираат проблемите и прашањата на политиката на поефикасен начин и како да бараат решенија во можеби неочекувани насоки.*

Предлог-верзијата на стратегијата и финалната верзија на документот можат да имаат различни улоги. Финалната верзија е формална основа за подготовка на програма за нејзино спроведување, додека предлог-верзијата (само поради фактот дека има статус на предлог) може да третира и почувствителни прашања кои креаторите на политиката ги отстраниле во натамошната работа врз стратегијата. Поради таа причина, пожелно е првата верзија на стратегијата да се означи како технички предлог, со цел да се ослободи дискусијата од политичките ограничувања.

Процеси на учество во изработката на стратегијата²

Причини за поттикнување на учеството

Во последните години, насекаде низ светот, постојат многу обиди за промоција и поттикнување на активно учество на заедниците и граѓаните во изработката на развојни проекти кои имаат влијание врз нивната благосостојба. Такви примери се: учество на корисниците во управувањето со системите за наводнување, техники за групно кредитирање во микро финансирањето, вклучување на руралните заедници во програми за заштита на шумите и организирање на групи на фармери за добивање техничка помош, набавка на инпут и добивање подобар пристап до пазарот.

И покрај нагласокот на учеството, најголемиот дел од напорите биле насочени кон поттикнување на *учеството во развојни проекти и програми*, посебно на специфични локации. Не постојат многу примери за употреба на пристапот на учество при изработката на интегрирани и специфични *стратегии и програми за мултисекторски развој*. Ваквиот пристап може да биде доста корисен и да придонесе кон подигнување на националното ниво на свест за можните сценарија за иден развој на националната економија.

Може да се постави прашањето зошто формулирањето на политиката треба да се заснова на процеси на активно учество на заинтересираните страни? Која е придобивката од таквиот пристап? Зошто само владата не би ја презела одговорноста за формулирање на политиката. Одговорот може збирно да се прикаже во пет главни точки:

² Norton, Roger D.(2004): *Agricultural Development Policy – Concepts and Experiences*, John Wiley & Sons Ltd, United Kingdom.

- 1) Да се зголемат шансите за постигнување **национален консензус за реформите на политиката**. Никогаш не може да се постигне 100% консензус околу активностите на политиката, но процесот на учество може значително да ги подобри шансите за постигнување меѓусебен договор. Колку е поголем консензусот, толку е посилен политичката поддршка за предложените промени.
- 2) Да се зајакнат **каналите на националниот дијалог**, овозможувајќи им на тој начин поефикасно учество на граѓаните во процесот на дефинирање решенија за идниот развој. Оваа улога на процесот на учество претставува **процес на зајакнување на капацитетите на граѓанското општество и на приватниот сектор** од аспект на прашањата поврзани со политиката на национален развој.
- 3) Да се изработат **поквалитетни политики**. Искуството покажува дека приватниот сектор и граѓанското општество не само што придонесуваат кон постигнувањето консензус, туку и се способни да понудат значителен придонес за подобрување на квалитетот на реформите, дури и во фазата кога се изработуваат законски решенија за нив.
- 4) Да се подобри **одговорноста и транспарентноста на процесот на креирање на политиките**
- 5) Да се **зајакне земјата во процесот на меѓународен дијалог**, за да може националните приоритети да се вклучат во програмите за меѓународна помош наместо да се дозволи националните политики имплицитно да бидат дефинирани од збир на условености (составен дел на меѓународните заеми и грантови).

Учесниците во процесот на изработка на стратегијата

Изработката на успешна стратегија за развој на аграрот бара **(1) техничка експертиза за релевантни прашања, (2) солидно познавање на аграрниот сектор во националната економија и (3) политичко лидерство за процесот на промени**. Накратко, учеството на претставниците на фармерите или, пошироко кажано, на граѓанското општество е важно за дефинирањето на најпродуктивни развојни насоки за стратегијата и за олеснување на нејзиното спроведување. Граѓанското општество може да учествува на два начини: како целосен партнер во процесот на изработка и спроведување на стратегијата или преку консултации во текот на процесот. Сепак, откако ќе се постигне согласност за вклучување на руралните средини во процесот, тогаш е важно да се **обезбеди дека оние кои учествуваат се доволно репрезентативни**, т.е. во најголема мера ги одразуваат сите групи во општеството (на пример, жените, сиромашните и другите традиционално загрозени групи). Неопфаѓањето на одредени групи може да го намали квалитетот на стратегијата и да доведе до појава на контроверзи откако тој ќе се објави во јавноста, со што се намалуваат шансите за негово успешно спроведување.

Учесниците не мора да бидат формални претставници на здруженија или други правни лица. Понекогаш, оние кои се во такви позиции се чувствуваат одговорни да бранат вкоренети позиции. Од друга страна, во зависност од

околностите, би било можно побрзо да се напредува во процесот на изработка на заеднички нови и креативни предлози ако учесниците во процесот се избрани врз основа на нивниот признат статус како луѓе со широки погледи кон проблемите, отколку ако се избрани врз основа на припадноста кон одредени формални организациони здруженија.

Како што беше наведено, вклучувањето лица, кои се надвор од официјалните кругови, во процесот на изработување на стратегијата може да помогне да се зајакне граѓанското општество во земјите каде неговиот глас е слаб во дијалогот за националната политика. Сепак, обидот да се вклучат политичките партии во процесот може да ги намали шансите за постигнување консензус, бидејќи партиите, по дефиниција, имаат вграден интерес да не се согласуваат една со друга, т.е. да ги бранат нивните соодветни политички ставови и платформи.

Понекогаш, техничките експерти, вклучувајќи ги и оние од меѓународните организации, се загрижени дека учеството на лица без поголемо техничко искуство ќе го забави процесот на изработка и ќе ја намали сериозноста на дадените препораки. Во контекст на стратегијата за развој на аграрот, искуството покажува дека најголемите агро-индустриски интереси се дијаметрално спротивни на интересите на фармерите, за прашањата поврзани со увозните царини и цените на земјоделските производи. Преработувачите на земјоделски производи вообичаено се залагаат за ниски или за нула царини за нивните суровини, на штета на фармерите во земјите кои ги произведуваат земјоделските производи.

Затоа, понекогаш учеството во изработката на аграрната стратегија е ограничено на претставниците на примарните производители, без вклучување на преработувачката индустрија. Трошокот од таквиот пристап, се разбира, е пониско ниво на согласност за дадените предлози и можеби пропуштени можности за промоција на соработката помеѓу фармерите и преработувачката индустрија за прашања поврзани со стандардите за квалитет и за можноста преработувачката индустрија да соработува со фармерите околу понудата на нивните суровини. Одлуките треба независно да се донесуваат од случај до случај, но ова прашање заслужува внимание многу време пред официјалното почнување на активностите за учество во изработката на стратегијата за развој на аграрот.

Предизвици и ризици од учеството

По својата природа, процесот од овој вид се соочува со неколку предизвици и ризици. Иако процесот е можеби внимателно структуриран, тој претставува обид за канализирање на сопствените ставови на граѓанското општество, со цел да се преземе поактивна улога во националниот дијалог за развојните политики на земјата. Затоа, не може со голема сигурност да се предвиди каде овој процес ќе заврши. Во делот подолу збирно се прикажани некои од главните предизвици кои можат да се појават во процесот на учество во изработката на стратегијата.

(1) Првиот предизвик е да ***се мотивира доволен број на учесници од групата на влијателни фармери и земјоделски претприемачи да се посветат на процесот на учество во изработката на стратегијата*** и да посветат време за успешно завршување на целиот процес. Сепак, не е лесно да се задоволи ова барање. Понекогаш, дополнителен фактор кој може да го компликува овој

предизвик е преовладувачкиот став на цинизам и недоверба дека овие групи се способни да имаат вистинско влијание врз реформите на политиката. Од друга страна, ако руралниот сектор е во длабока економска криза, тој факт може да ги мотивира луѓето да земат поактивно учество во процесот на реформирање на аграрната политика во националната економија.

(2) Вториот предизвик, особено релевантен за аграрните и руралните стратегии, е **да се допре до групата на луѓе кои живеат во главниот град и кои остваруваат одреден степен на географска вклученост во процесот на учеството на изработка на стратегијата**. Логиката на остварувањето на овој предизвик може да биде многу тешка во големи земји со слаба комуникација и транспортни мрежи. Најчесто, потребно е да се плати за превоз и ноќевање за луѓето со ниски доходи кои доаѓаат од далеку за да учествуваат во процесот на изработка на стратегијата.

(3) Третиот предизвик е да се **надминат разликите кои може да постојат во одделните групи на учесници поради партиски или социо-економски разлики**, со цел да се обезбеди висок степен на согласност за имплицитна поддршка на сите или најголемиот број од групите на руралните заедници во земјата. Партиските разлики може со нив да донесат и идеолошки несогласувања околу улогата на државата во економијата (и околу други прашања), па оттука нема да биде лесно да се надминат тие разлики и да се оствари вистинска согласност за реформите на политиката. Од друга страна, доколку се постигне согласност, може да претставува солидна основа за одржлива соработка во иднина.

(4) Четвртиот предизвик е да се создаде опкружување во кое **претставниците на граѓанското општество ќе лобираат за здрави економски политики кои позитивно ќе влијаат на целиот сектор**, наместо да промовираат тесни лични интереси.

(5) Петтиот предизвик е **да се избегне создавањето процес на паралелен дијалог кој може да ги ослабне постојните канали на комуникација и социјалните процеси, наместо да ги зајакнува**.

(6) Шестиот предизвик е **да се избегне прераниот публицитет околу учеството во подготвителната фаза на изработка на стратегијата**. Предложената стратегија треба да помине низ неколку предлог-верзии пред нејзиното „созревање“, па оттука, потребно е доста време за создавање на согласност помеѓу учесниците.

Иако е посакуван одреден публицитет за самиот процес, со цел да се информира јавноста, сепак прераниот публицитет околу содржината на стратегијата може да предизвика остри, често пати, партиски критики за предлозите во стратегијата. Опасноста се гледа во фактот дека таквите критики во раната фаза на изработка на стратегијата можат да имаат далекусежно негативно влијание врз ранливата почетна согласност помеѓу учесниците. Додека, во подоцнежната фаза, потребен е широк публицитет, со цел да се промовира и да се поддржи национален дијалог за препораките на политиката, но напорот ќе биде залуден доколку промоцијата се случи пред учесниците во процесот да остварат добро усогласен меѓусебен договор. Неопходен услов за да се реализира овој предизвик е да се создаде атмосфера на меѓусебна доверба помеѓу учесниците и нивните советници.

(7) Седмиот предизвик е да се **обезбеди прифаќање на основните препораки за политиката од страна на тековната или од следната влада**, доколку наскоро треба да се одржат општи избори. Можностите за успех на програмата, во овој контекст, можат да ги зголемат два фактора: (1) постигнување вистинска согласност помеѓу мнозинството од учесниците од редовите на фармерите или граѓанското општество, независно од нивните политички убедувања и (2) добивање поддршка и согласност од дел од меѓународните агенции за развој кога препораките ќе се презентираат пред владата.

Оттука, присуството на сериозен проблем кој не е во согласност со ортодоксните решенија, може да индицира можност за стратегии за соработка. Соработката нуди можност за мобилизирање ресурси од многу различни заинтересирани страни, на пример, може да го зголеми количеството на информации и идеи. Сепак, соработката бара поврзување на многу личности со различни интереси, информации, ресурси и моќ. Оттука, бидејќи соработката значи меѓусебно вијание, овие разлики значат дека секогаш постои можност за конфликти, поврзани со целите и средствата за нивно спроведување. Од друга страна, успешната реализација на овие предизвици ја зголемуваат моќта на приватниот сектор и на граѓанското општество да одиграат позначајна улога во дијалогот на национално ниво и да дадат свој значаен придонес во целиот процес.

Спроведување на стратегијата³

Работата која е вложена во изработката на аграрна (руралната) стратегија ќе биде залудна доколку не се спроведат главните препораки за идниот развој на земјата. Од друга страна, илузорно е да се мисли дека е можно да се спроведат сите препораки во овој документ. Процесот на изработка на стратегијата во себе вклучува и подготвителни активности за нејзиното спроведување, па за таа цел пожелно е да се имаат предвид мерките за спроведување на економската политика кога ќе се дефинираат предлозите на политиката. Стратегијата се спроведува преку пет различни канали:

- нова законска регулатива (канал на законодавна политика),
- административни одлуки и декрети кои влијаат на правилата кои го управуваат економското опкружување на земјоделството и ги менуваат институционалните структури (канал на административна политика),
- алокација на јавни инвестиции или финансирање на капиталната сметка, каде дел од овие инвестиции може да дојдат од надворешни партнери во развојот (канал на инвестиции),
- алокација на буџетот на тековната сметка на владата (канал на програми),
- доброволно учество во спроведувањето од страна на приватниот сектор и граѓанското општество (невладин канал).

Откако стратегијата и формално ќе се прифати и ќе се изгласа, треба да се обезбедат уште два главни елементи:

³ Norton, Roger D.(2004): *Agricultural Development Policy – Concepts and Experiences*, John Wiley & Sons Ltd, United Kingdom.

- изработка на среднорочен план за спроведување на стратегијата, во рамките на кој ќе се изработуваат годишни планови за спроведување на стратегијата,
- воспоставување на секретаријат или комитет, одговорни за управување и следење на спроведувањето на стратегијата.

Плановите за спроведување треба јасно да ги дефинираат потребните активности во сите пет канали низ кои се спроведува една стратегија. Временскиот период на плановите за спроведување на стратегијата треба да биде усогласен со временскиот период на буџетскиот циклус. Секој план за спроведување мора да содржи и акционен план, поврзан со законодавството, план за декрети и административни одлуки кои се во надлежност на владата без последици врз буџетот, изјава за побарувањата од тековниот буџет, план за инвестиции, како и план за спроведување, изработен во директна соработка со претставниците од приватниот сектор и од граѓанското општество.

Ако плановите за инвестиции се изработени за среднорочен период, да речеме за три години, тогаш тие лесно можат да се вклучат во програмските документи на меѓународните агенции кои го поддржуваат развојот на земјата. Прилагодувањето на нивната помош кон приоритетите и реформите дефинирани во националната стратегија бараат одреден степен на флексибилност кај меѓународните развојни агенции, која дотогаш можеби и не била покажана во пракса. Оттука, меѓународните агенции кои претпочитаат нивната финансиска помош да ја условуваат со спроведувањето на одредени реформи во земјата, можат помошта да ја „врзат“ со одредени специфични и поважни чекори во спроведувањето на националната стратегија. Оттука, би било поприфатливо за владата и националната економија, секако и поефективно на долг рок, јасно да се каже дека условеноста на финансиската помош од странство е заснована на сопствените развојни планови на земјата, а не на условувањата на развиените земји.

Еден од клучните предуслови за навремено спроведување на стратегијата е воведувањето на внимателно структуриран систем за следење на спроведувањето, кој бара чести и сеопфатни извештаи за напредокот и проблемите поврзани со различните аспекти од спроведувањето на стратегијата. Од особена важност е во процесот на следење на спроведување на стратегијата да се вклучат лица кои биле вклучени во дефинирањето на политиките кои се содржат во стратегијата. Тие најчесто се најдобрите поединци во нивните области и се во состојба да препорачаат потребни измени во дефинираните политики содржани во стратегијата за развој.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Улогата на стратегијата во аграрот.
2. Процесот на учество во изработката на стратегијата.
3. Спроведување на стратегијата.

ПРЕДИЗВИЦИ ЗА РАЗВОЈ НА АГРАРОТ ВО ГЛОБАЛИЗИРАНАТА ЕКОНОМИЈА

Земјоделството учествува со значаен дел од националното производство и често вработува голем дел од работната сила во земјите во развој, па затоа аграрот е составен дел на секое размислување за развојот. Сепак, размислувањата за улогата на аграрот во растот и развојот значително се промениле во текот на последните 50-тина години.

Раните класични теории го сфаќаа економскиот развој како процес на раст кој бара систематска реалокација на производствените фактори од примарниот сектор (ниска продуктивност, традиционална технологија, опаѓачки приноси) во секундарниот сектор (повисока продуктивност, зголемени приноси). Земјоделството се сфаќаше како традиционален сектор со ниска продуктивност, кој само пасивно придонесува кон развојот преку обезбедување храна и вработување. Исто така, се очекувало значењето на земјоделството да се намалува со напредокот во развојот на националната економија. Сепак, растот на земјоделството сè уште се смета неопходен за економскиот развој и за трансформацијата од традиционална во модерна национална економија.

Две главни карактеристики на земјоделството, во раните фази на развојот, го оправдуваат неговото место во раните фази на развојот на економската мисла за земјоделството. Прво, земјоделството произведува земјоделски производи кои директно ги задоволуваат основните човекови потреби. Второ, земјоделското производство го комбинира човечкиот труд со природните ресурси (земја и агроколошки средства).

Во изминатите три декади постоеја пирокви варијации околу природата и составните делови на растот помеѓу различните земји и различните потсектори на земјоделството во нивни рамки. Сепак, во одреден број на случаи постоел брз раст на аграрниот сектор, со значителни ефекти врз намалувањето на сиромаштијата и националниот економски развој, од кои можат да се извлечат корисни и релевантни заклучоци. Една важна лекција е дека е неопходно да се дефинираат приоритетите и редоследот во спроведувањето на активностите.

Сепак, важно е да се напомене дека не постои универзална група на физички услови за брз раст и развој на земјоделството во националните економии, ниту, пак, постои единствена група на активности кои ќе го обезбедат тоа. Сепак, можно е да се препознаат заеднички примери од успешните приказни во развојот на земјоделството во светот:

- трите главни начини за зголемување на земјоделското производство (зголемување на површината на обработливо земјоделско земјиште, промени во миксот на аутпутот и техничките/технолошките промени) се разликуваат според своето значење и се во функција на достигнатото ниво на развој на секоја одделна национална економија,

- потребно е да обезбедат соодветни иницијативи и поттици за земјоделските производители и да им се дозволи соодветна реакција на тие иницијативи и поттици,

- производствената база на земјоделското производство може да се менува (традиционални и нетрадиционални извозни производи), но неговата

интензификација ја стимулира локалната побарувачка за трудо-интензивни, високо доходно-еластични производи, како што се зеленчукот, овошјето и сточните производи,

- техничко-технолошкиот прогрес мора да биде постојан процес, па оттука се наметнува потребата за креирање соодветен систем за креирање технички/технолошки промени, ако се сака технологијата да одговори на локалните потреби,

- ефектите и користа од растот и развојот на земјоделството се „разводнуваат“ од високиот прираст на населението и/или се ограничени на мали географски области или региони или на мал број на земјоделски производи. Оттука, од особена важност се врските и мултипликаторите помеѓу земјоделските и неземјоделските активности во една национална економија.

Оттука, новите предизвици со кои се соочува аграрниот сектор можат да се идентификуваат во три главни правци: глобализација на пазарите, технолошки промени и институционално опкружување.

Глобализација на пазарите: Економиите сега мора да се натпреваруваат во услови на пожесток конкурентен светски пазар. Постепеното намалување на трговските бариери, зголемената побарувачка за производи со повисок квалитет и повисоките стандарди, постојаното намалување на трговските преференцијални договори и скапото усогласување со новите трговски правила се особени проблеми кои влијаат врз продуктивноста, особено на производителите од земјите во развој, на домашниот и на странските пазари. Поради глобализацијата и либерализацијата, земјите во развој стануваат особено ранливи кон промените во условите на светските пазари, поради нивната мала економска големина и зголемената зависност од увоз на прехранбени производи. Нивните проблеми се зголемија поради долгорочниот пад на цените на нивните главни извозни производи и покрај некои повремени зголемувања на цените во 1990-те години на минатиот век. Последователното влошување на условите за размена на производите ги намалија иницијативите за инвестиции во производството на разменливи добра и придобивките и економскиот стимул од таквото производство.

Технолошки промени: Држењето чекор со зголемената побарувачка на храна, задоволување на барањата за зголемување на конкурентноста и зголемувањето на руралните приходи ја наметнува зголемената потреба за подобрување на продуктивноста во земјоделството. Како што е познато, повеќето од земјите во развој се во рана фаза на употреба на технологија во земјоделството, па оттука постојат огромни потенцијали за зголемување на продуктивноста. Сепак, одржливиот раст на земјоделството, во најголемиот број на случаи, бара многу повеќе отколку употреба само на основните составни делови на „зелената револуција“. Особено, посебен нагласок треба да се стави на значителни инвестиции во системи за наводнување и рурална инфраструктура, човеков развој и институции. Новите развојни трендови во областа на биотехнологијата можат да создадат дополнителни закани на извозно ориентираните раст во земјите во развој, ако новите технологии поврзани со биотехнологијата придонесат кон остар пораст на продуктивноста во развиените земји, зголемување на производството, намалување на цените и создавајќи конкурентска предност за развиените земји во однос на производителите од земјите во развој.

Институционално опкружување: Институционалното опкружување (национално и меѓународно) е, исто така, значаен предизвик. Меѓународната трговија е подложна на правилата на Светската трговска организација – СТО (World Trade Organization) и се одвива во еден глобализиран контекст. Улогата и задачите на Светска банка и на ММФ се, исто така, променети, придружени со либерализација и програми за структурно прилагодување во земјите членки на овие организации. Можеби најважната последица беше намалувањето на ангажманот на јавниот сектор во истражувачката работа во земјоделството, како и на пазарот на земјоделски производи и на финансиските пазари. Оттука, сегашните ставови кон државната интервенција во аграрот се во насока на намалување на улогата на државата и давање простор за поголем ангажман на приватниот сектор во земјоделството во националната економија.

Како заклучок од претходно наведеното, можеме да кажеме дека земјоделството има многу важна улога во развојот на човековата цивилизација. Како што продолжува да се зголемува бројот на населението во светот, потребни се поголем број на земјоделски производи за задоволување на човековите потреби. Сепак, зголемената побарувачка за енергија, недостигот на вода, климатските промени и уништувањето на животната средина претставуваат значајни предизвици за иднината на земјоделското производство.

Безбедност на храната

Според најновите прогнози на Организацијата за храна и земјоделство (U.N. Food and Agriculture Organization - FAO), светското производство на храна мора да се зголеми за 70% за да се прехранат дополнителните 2,3 милијарди жители до 2050 година. Во исто време, луѓето денес имаат зголемена надеж за поздрава и похранлива исхрана. Земјоделското производство е далеку од задоволување на потребите за храна на населението во постојните услови, па затоа постои голем предизвик за задоволување на потребите од храна по квантитет и квалитет во иднина.

Побарувачка за храна

Со намалувањето на употребата на фосилните горива и зголемувањето на цените на енергенсите, сè поголем број развиени земји во светот почнуваат да истражуваат и да развиваат употреба на био-енергија, за чие производство ќе биде потребно производство на големо количество земјоделски производи. Побарувачката за енергија и натаму континуирано расте, што значи дека човештвото ќе употребува сè повеќе и повеќе земјоделски производи за производство на био-горива.

Климатски промени

Климата е еден од најзначајните фактори кој влијае врз земјоделското производство. Затопувањето на климата (зголемувањето на температурите) има штетно влијание врз потенцијалот на земјоделското производство, преку намалување на приносот по единица површина на сите поважни земјоделски производи за човештвото, особено во Африка, Азија и Латинска Америка. Како резултат на климатските промени се зголемува бројот на болести и штетници кои ги напаѓаат земјоделските производи, се зголемува опасноста за идното производство и се отежнуваат условите за ефикасно управување со развојот на

земјоделството. Оттука, управувањето со земјоделското производство ќе претставува сè поголем предизвик.

Недостиг на вода

Земјоделството е еден од најголемите корисници на свежа вода. Во моментот, земјоделството учествува со 69% во вкупната потрошувачка на вода во светот, а во некои земји тоа учество достигнува до некаде 90%. Како што расте бројот на населението и урбанизацијата, така се зголемува и учеството на потрошувачката на вода во националната економија. Од друга страна, несоодветниот третман на отпадните води од градовите и индустриите постојано го намалува квалитетот на водните ресурси во некои региони.

Нарушување (уништување) на квалитетот на земјоделското земјиште

Сериозноста и опфатот на нарушувањето на квалитетот на земјоделското земјиште се зголемува во сите делови на светот. Уништувањето на квалитетот на земјиштето и лошите практики во фармерството и во земјоделското производство придонесуваат кон определен степен на деградација на земјиштето. Деградацијата на земјиштето ќе предизвика штетни последици, како намалена продуктивност во земјоделството, миграција на населението, уништување на основните ресурси и еколошки системи, како и загуба на биолошката разновидност.

Нерамномерен развој на земјоделството

Фармерите во некои неразвиени земји и региони сè уште спроведуваат заостанати фармерски методи за обработување на земјоделското земјиште. Секако, тие имаат мали познавања за модерното земјоделско производство, затоа што имаат ограничени учества во современите програми за обука. На овој начин, им недостасуваат информации за научно засновано фармерство, разумно наводнување на земјоделските површини, употреба на ѓубрива и хемиски средства. Како резултат на таквата состојба, тие ќе остваруваат помали профити од нивните земјоделски земјишта и можат да страдаат од изгладнетост и повисоко ниво на веројатност за доживување сиромаштија.

Општи мерки за поддршка на развојот на земјоделството

Почетна препорака е дека вниманието треба да се насочи кон зголемување на производството на разменливи производи, кои се составен елемент на растот на земјоделството и секако движечка сила за тој раст. Претходно наведеното наметнува дефинирање на соодветна група на макроекономски политики, кои одговараат на специфичните економски услови во националната економија, примена на технологија која е соодветна за постојните услови во земјоделството, како и комуникациона инфраструктура, маркетинг и институционални аранжмани кои го поддржуваат пристапот на земјоделците кон сезонски и подолгорочен капитал и инпути, заедно со силни ценовни поттици и поддршка. Определувањето на најсоодветните улоги од аспект на владините агенции, донаторите, граѓанското општество и приватниот сектор бара имагинативен и иновативен пристап, со поголем нагласок на поддршката на политиката и споделување на најдобрите практики.

Технологијата, употребата на ресурсите, институциите, знаењето и пазарите треба да се прилагодат за да излезат на крај со ограничувањата кои влијаат врз определен систем на земјоделско производство, со цел да одговорат на проблемите на исцрпување на природните ресурси и да обезбедат можност за искористување на новите можности преку процесот на диверзификација. Локалните технолошки истражувања можат да бидат значајни од овој аспект, но политиките, институциите и способноста на земјоделците да пристапат кон ресурсите ќе биде, исто така, од особена важност. И во овој случај се наметнува потребата да се дефинираат соодветни различни видови на заинтересирани страни кои треба да ги поддржат процесите на промени, при што владите можат да имаат критична институционална улога.

Одржливиот раст на аграрот, исто така може да се поддржи особено од врските кои промовираат производство на неразменливи стоки за локална употреба во праксата на повеќето земји во развој (земјоделски култури, добиток и дрвни производи). Ова, понатаму, може да биде поддржано од економијата на обемот, преку инвестиции во инфраструктура во руралните области и од земјоделците, врз основа на поволни институционални аранжмани, со употреба на опрема за производство на земјоделски производи со кои би се зајакнало производството за локалните пазари.

Со цел да се остварат предизвиците на новите проблеми со кои се соочува земјоделството во земјите во развој, креаторите на политиките мора да стават посилен нагласок на разбирањето и промовирањето на процесите кои ги поддржуваат активностите во областа на истражувањата во земјоделството. Исто така, можеби ќе биде потребна повисока царинска заштита за да се заштитат земјоделците од ефектот на помалку бенигните ефекти на глобализацијата и да се зголеми поддршката на домашното производство. Исто така, постојат силни аргументи за зајакнување на улогата на државата за промовирање ефикасни и ефективни институционални аранжмани за поддршка на пристапот на земјоделците кон изворите за финансирање и пазарите на инпути и аутпути. Конечно, се наметнува и потребата за континуирани напори за реформирање на правилата на меѓународната трговија, со цел да се оствари поконкурентно учество на земјите во развој на светските пазари на земјоделски производи.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Предизвици за развој на аграрот во глобализираната економија.

ВТОР ДЕЛ

СПЕЦИФИЧНОСТИ НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ОСНОВНИ ЕКОНОМСКИ КОНЦЕПТИ

СПЕЦИФИЧНОСТИ НА ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ПРОИЗВОДСТВО

Земјоделското производство има извесни карактеристики кои го прават посебно, специфично и сложено, при што искуствата покажуваат дека аграрната политика во секоја национална економија е поуспешна доколку ги земе предвид основните специфичности на земјоделството. Оттука, главните специфичности на земјоделството кои треба да се знаат и да се земат предвид, кои се од особено значење на водењето на развојната и на аграрната политика, се следниве:

1) Земјоделското производство е под **директно влијание на природните феномени**. Земјоделството произведува производи од растително и од животинско потекло, па оттука произлегува и органскиот карактер на земјоделското производство. Карактерот на органското производство бара посебна грижа и внимание на земјоделските производители кон објектите во производствениот процес, за да не дојде до нивно уништување. Како резултат на биолошкиот карактер на производството, кај земјоделското производство дел од почетниот материјал не ја содржи целата маса на идниот производ, туку таа маса се зголемува во самиот процес на производството. Така, на пример, семето на одреден земјоделски производ, посадено во земјата, дава далеку поголемо производство, за разлика од индустриското производство каде почетниот материјал ја содржи целата маса на идниот производ. Природните услови на производството (вода, светло, температура, почва, релјеф, конфигурација на земјиштето) имаат значително влијание врз обемот и врз структурата на вкупното земјоделско производство (растително и животинско). Тоа влијание, историски гледано, слабеело во мера во која земјоделството се трансформирало од традиционална (неразвиена) во модерна (развиена) економска активност. Сепак, на денешниот степен на развој на земјоделството, влијанието на природните фактори е сè уште доста изразено. Меѓу поважните природни фактори, земјата и климата имаат посебно место во одредувањето на физиономијата на една земја или регион. Од квалитетот на земјата и климата зависи што може да се одгледува на едно подрачје, а тоа посебно се однесува на растителното производство.

Иако во овој поглед сè повеќе се ослободува од зависноста на природата, а многу растенија и животни се прилагодени на поинакви климатски услови од оние во кои првобитно се развивале, сепак влијанието на природните фактори во земјоделството е мошне изразено во разместувањето на одделни земјоделски производствени гранки. Покрај тоа, земјоделското производство се врши на „отворено“ и е под директно влијание на природните феномени (суша, поплава, град, ветрови и др.) кои влијаат на растителното и на сточарското производство. Оттука, и покрај примената на современа технологија, кај производителите е присутна неизвесност за успехот на производството, што значи дека земјоделството е изложено на поголем ризик во однос на другите економски активности во националната економија.

2) Основен услов за земјоделско производство е **земјата**. Земјата е темелен производен фактор и објект на трудот во земјоделството, т.е. земјата е незаменлив, неуништив и недвижен фактор за масовно производство во земјоделството. Во земјоделството, земјата е простор на кој се врши производството, бидејќи таа во својата природна состојба содржи низа хранливи материи и други погодности

неопходни за животот и развојот на растенијата. Со други зборови, земјата е основен чинител на производството и објект на трудот во земјоделството. Земјата, исто така, е значајно неопходен, незаменлив, неуништив и недвижен фактор за масовно производство во земјоделството.

Земјоделската површина, како фактор за производство, е објективно ограничена и не може да се произведува, т.е. да се проширува по сопствена желба. Во најголем број од земјите нема можности за зголемување на земјоделските површини. Наспроти тоа, најголем дел од земјоделското производство (главно во развиените земји) сè повеќе се остварува на помали површини. Имено, со изградбата на патишта, железнички пруги, аеродроми, акумулациони езера, индустрии и населби, на земјоделството континуирано му се одзема дел и од најквалитетната земја. Поради тоа, а и поради постојаниот пораст на населението во светот, постојано се влошува односот помеѓу бројот на населението и земјоделското земјиште. Од друга страна, иако земјата е ограничен производен фактор во земјоделството, таа со помош на мелиорации може да се проширува, но само до одредени граници, преку кои тоа станува невозможно, зашто и самата земја е ограничена.

Недвижноста на земјата е натамошна посебна карактеристика на земјоделското земјиште која има посебно влијание врз земјоделското производство. Имено, земјоделските површини се наоѓаат таму каде што ги создала природата и тие не можат да се пренесуваат од едно на друго место. Од друга страна, големите потрошувачки центри на земјоделски производи, честопати, просторно се оддалечени од земјоделските региони како производители на храна, со што се зголемуваат и транспортните трошоци. Понатаму, тука се работи за производи кои лесно се расипуваат, за што се бараат посебни транспортни услови (ладилници и сл.). Оттука, на ниво на големите земјоделски стопанства се јавуваат проблеми на транспорт, рационална парцелизација на земјиштето, изградба на внатрешна мрежа на патишта и сл.

Земјата нема секаде еднаков квалитет. За одредено земјоделско производство се потребни соодветни видови земјишта и почви, соодветни климатски услови, кои како еден комплекс им нудат оптимални услови за развој на некои земјоделски култури. Земјиштето може да се употребува само таму каде што се наоѓа, во дадените услови, во кои секако спаѓаат и климатските. Оттука, климатските услови, заедно со карактеристиките на земјоделското земјиште (педолошки услови на земјата) имаат пресудно значење за структурата на земјоделското производство. Така, во земјоделството на одредени земји, на пример од тропскиот и суптропскиот појас на земјината топка, доминираат само неколку земјоделски производи што создава бројни тешкотии во развојот на вкупната национална економија во тие земји.

Сопственоста на земјата е натамошна одлика на земјата како специфичен производен фактор во земјоделството. Сопственоста настанала одамна, во одредена фаза на развојот на општеството и економијата, со создавањето на првите држави. Сопственоста е резултат на релативната ограниченост на земјоделската површина и на можноста таа да биде присвојувана од голем број на индивидуални лица. Сопственоста над земјоделското земјиште, како израз на монопол на приватна волја, предизвикува цела низа на економски проблеми (проблеми поврзани со

наследството на земјата, раситненост и расфрланост на земјишните парцели). Според својата сопственичка структура и големиот број производители, земјоделството потешко се организира отколку индустријата. Него го сочинуваат голем број производствени единици различни по површина и број на добиток, обем на производство, социо-економска структура на домаќинствата, различна производствена ориентација и сл.

Земјата, покрај тоа што е ограничен ресурс, таа и се троши, упропастува, деградира, се губат нејзините својства. Нејзините производни потенцијали може да се губат на производствен и непроизводствен начин (по пат на ерозија). Оттука произлегува и потребата за поголема грижа на државата за зачувување на плодноста на земјата.

3) Натамошна група на специфичности на земјоделството произлегуваат од ***органскиот (биолошкиот) карактер на производството***. Земјоделството има работа со жива материја, што значи, земјоделското производство е органско производство во кое постои вегетационен период во растителното, односно период на репродукција во сточарското производство. Од органскиот карактер на производството произлегува потребата за посебен однос кон него, од посебна грижа за вегетациониот процес (кој минува низ повеќе фази на развојот) да се доведе успешно до крај. Со оглед на тоа што земјоделството има работа со жива материја, производниот процес зависи од природните услови, тој е долгорочен и не се поклопува со работниот период, од што произлегува и сезонскиот карактер на производството. Сезонскиот карактер на производството е карактеристика директно поврзана со голем број на посебности кои ги има земјоделското производство. Почетниот материјал на производството (на пример, семето како насад) не ја содржи целата маса на финалниот производ. Имено, првобитната маса во текот на производствениот циклус се зголемува преку раст и равој со помош на човекот и на опремата и средствата кои тој ги употребува. Може да се случи, иако поретко, финалната маса на производот да биде помала или, пак, финалниот производ да изостане.

Друга карактеристика на оваа специфичност на земјоделското производство е фактот дека производствениот циклус во многу земјоделски гранки е различен. За позначајно зголемување на производството во сточарството се потребни 2-3 години. Резултатите од новите насади на винова лоза можат да се очекуваат по 4-6 години, додека овој период во овоштарството изнесува од 5-9 години. Потребен е подолг временски период вложените средства во земјоделското производство да почнат да даваат резултати, па затоа инвестициите во земјоделството кои не ги почитуваат овие специфичности многу често се неефикасни и непрофитабилни од аспект на инвеститорот, а уште повеќе од аспект на кредиторот. Оттука, за посериозна промена на структурата на земјоделското производство и негова преориентација од екстензивни кон интензивни и економски позначајни гранки на земјоделското производство, потребно е да се смета на подолги периоди на повраток на инвестираните средства, кои често изнесуваат од 10-20 години.

Времето на производство е неспоредливо подолго од времето на трудот. Познато е дека времето на производство е вкупното време во кое се врши производството на одреден земјоделски производ, од почетокот на производствениот процес до конечното создавање на употребната вредност.

Времето на производството ги вклучува и сите прекини во производствениот процес, независно од нивните (објективни или субјективни) причини. Од друга страна, времето на трудот (работниот период) го опфаќа само времето, потребно за создавање на употребната вредност. Така, на пример, времето на производство на пченица трае неколку месеци, додека времето на трудот трае неколку дена. Воведувањето на механизацијата уште повеќе го скратува периодот на трудот, а тоа значи дека уште повеќе се зголемува разликата помеѓу времето на производството и периодот на трудот. Оттука е и потребата за разновидно земјоделско производство, па дури и работа надвор од земјоделското стопанство, со цел порационално да се употреби расположливиот фонд на трудот и да се обезбеди доволно доход.

Сезонскиот карактер на производството и ограниченоста на факторите на производството во земјоделството не даваат можност за поголема специјализација во производството. Работниците во земјоделството треба да имаат поширока квалификација од работниците во индустријата. Работникот во индустријата релативно бргу ги совладува потребните операции кои ги бара неговото работно место. Од друга страна, во земјоделството, работното место претставува многу широк дијапазон на работни операции, па за да може земјоделскиот работник да ги совлада, треба да има пошироки квалификации. Производителот не може да биде строго специјализиран за една или за неколку операции, туку треба да го познава целиот производствен процес и тоа за повеќе земјоделски производи, а од навременото извршување на сите операции зависи количеството и квалитетот на производството. Прескокнувањето на една фаза може да се одрази катастрофално врз финалното земјоделско производство.

4) Земјоделските производи *не можат неограничено да се чуваат*, тие имаат свој рок на траење и употреба и во свежа и во преработена состојба. Во развојната и во аграрната политика оваа специфичност се ублажува преку различни мерки на монетарно-кредитната политика, преку бенефицирано кредитирање на залихите, создавање на стокови резерви на национално ниво, како и усогласување на развојот во согласност со домашните потреби и со извозните можности на светскиот пазар.

5) Земјоделството *самото ги произведува средствата за репродукција*. Репродукциониот материјал, како што се добитокот и растенијата во земјоделското производство, се создава и повторно се репродуцира со самиот процес на производство. Земјоделските стопанства, во својата организација на производството, произведуваат семе, садници, добиточен подмладок, добиточна храна и сл. Органскиот карактер на производството овозможува, покрај финалното производство, да се произведува и основен материјал за репродукција. Почетниот материјал за репродукција во земјоделското производство е значително помал на почетокот на процесот на производството во однос на финалното производство. Од тие причини, земјоделското стопанство може истовремено да биде производствена и потрошувачка единица, што има големо значење за ефикасноста на организацијата на земјоделското производство во земјоделските стопанства.

6) Имајќи ја предвид зависноста на земјоделското производство од природните услови, во земјоделството од големо значење е *реонирањето на земјоделското производство*. Секој регион има свои природни карактеристики

(геолошки, климатски), кои се огледуваат во одгледувањето на одредени земјоделски култури (жита, лозови насади, различни видови овошје и сл.). Развојот на земјоделството доведува до специјализација на одделните региони, т.е. до напуштање на културите кои се нерентабилни и до зголемување на производството на рентабилни земјоделски култури. Тоа придонесува за подобра употреба на природните ресурси. Оттука, доброто реонирање на земјоделското производство означува бесплатна инвестиција која ја дава природата и придонесува за остварување економично и профитабилно производство. Имено, објективната условеност на земјоделството од природните услови е причина за постоењето на предности или ограничувања за организирање на одредена земјоделска дејност во некои подрачја. Реонизацијата на земјоделското производство во современиот развој е еден од економските услови земјоделството да се развива на современа основа. Секако, притоа, големо значење има и аграрната политика која треба да даде свој придонес, поддржувајќи го таквиот процес на реонизација на земјоделското производство.

7) Земјоделството има уште една специфичност која му дава одредена предност во однос на другите сектори во економијата. Имено, тоа за своето производство ги употребува неисцрпните *извори на сончева енергија*. Сончевата енергија има неограничена моќ за развој на органското производство (зелена маса), а денешната технологија недоволно ја употребува оваа енергија. Поголемата употреба на сончевата енергија е поврзана со дополнителни инвестиции за примена на висока технологија во земјоделството.

Посебните карактеристики и специфичности на земјоделството го ставаат во понеповолна положба во однос на индустријата и на другите неземјоделски сектори во националната економија. Сето тоа придонесува, земјоделството како економски сектор, да се развива релативно побавно во однос на другите сектори во националната економија.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Специфичност на земјоделското производство – директно влијание на природните феномени.
2. Специфичност на земјоделското производство – земјата е основен услов за земјоделското производство.
3. Специфичност на земјоделското производство – органскиот (биолошкиот) карактер на производството.
4. Специфичност на земјоделското производство – земјоделските производи не можат неограничено да се чуваат.
5. Специфичност на земјоделското производство – земјоделството самото ги произведува средствата за репродукција.
6. Специфичност на земјоделското производство – реонирањето на земјоделското производство.
7. Специфичност на земјоделското производство – употреба на неисцрпните извори на сончевата енергија.

СПЕЦИФИЧНОСТИ НА ПОБАРУВАЧКАТА ЗА ЗЕМЈОДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИ

Основни економски субјекти кои ја создаваат побарувачката за земјоделски производи се домаќинствата и претпријатијата. Првите се одговорни за создавање пазар за финални производи, додека вторите доминираат во создавањето на големината на производствената потрошувачка. Двата сегмента на побарувачка за земјоделски производи се меѓусебно поврзани. Побарувачката за земјоделски производи е дефинирана од односот на потрошувачите кон производите со повисок степен на преработка. Оттука, специфичностите на побарувачката за земјоделски производи ги детерминираат специфичните услови за развој на земјоделството во целина.

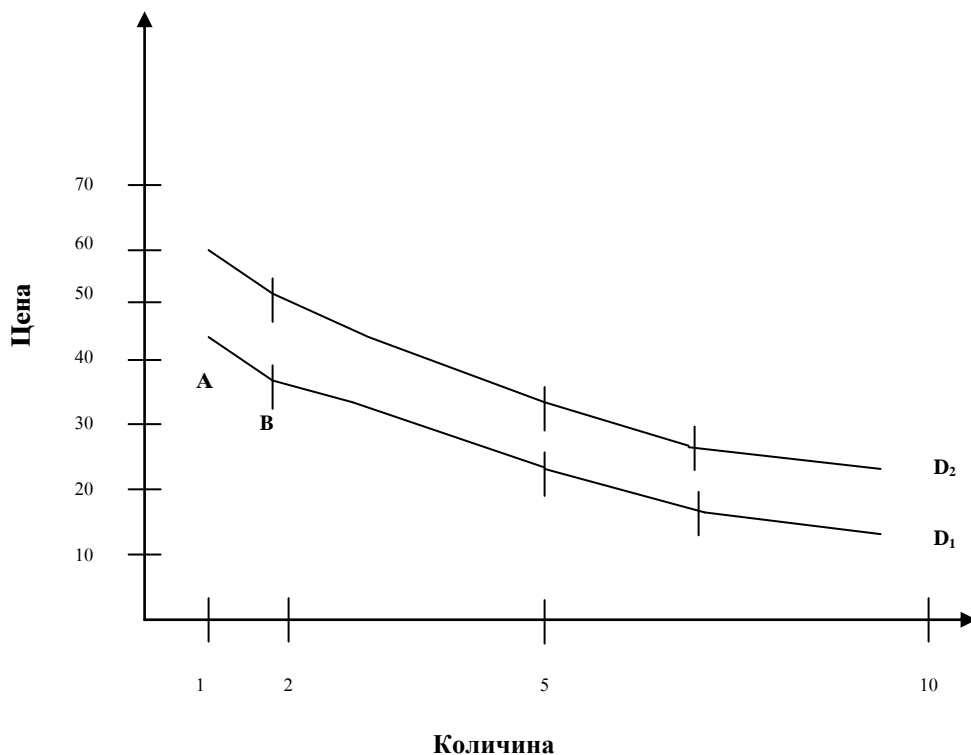


Врз основа на индивидуалното уверување за бараниот квалитет на производот, потрошувачот се одлучува, во согласност со сопствената платежна способност, да купи определен земјоделски производ. Побарувачката за прехранбените земјоделски производи, добиени со индустриска обработка, ја детерминираат побарувачката за примарни земјоделски производи. Креирајќи сопствено производство, во согласност со барањата на финалната побарувачка, земјоделските производители создаваат и побарувачка за производни фактори во земјоделството. Производителите на инпути, знаејќи го наведениот редослед на настани, не стојат настрана. Тие не се пасивни учесници. Со активна политика, тие влијаат на односот на производителите кон примената на нова техника и технологија во контекст на пораст на продуктивноста и создавање на можност на пазарот, по пониски трошоци и побрзо од конкурентите, да се оствари профит.

Земјоделските производители, очигледно, остануваат во маѓепсаниот круг кој подразбира континуирано следење и истражување на преференциите на потрошувачите и на можностите за примена на нови технологии, со цел да се зголеми продуктивноста. Наведениот проблем се јавува како едно од суштинските прашања на современата аграрна политика и економија, кое се решава со анализата на побарувачката.

Прашањата, поврзани со стекнувањето и со распределбата на приходите им претходат на конкретните одлуки за купување на определен вид на земјоделски производи на пазарот. Оттука, висината на доходот кој го остварува домаќинството игра пресудна улога во креирањето на побарувачката на определен пазар на земјоделско-прехранбени производи. Со помош на изворите на приходите (плата, камата, рента, дивиденда и сл.) членовите на домаќинството го формираат буџетот и донесуваат одлука за распределба на расположливите средства за потрошувачка и за заштеди. Различните домаќинства нема исто да се однесуваат при донесувањето на овие одлуки, па оттука значајна улога во примарната распределба на остварените приходи на она што ќе биде веднаш потрошено и она што по заштедата ќе биде претворено во различни облици на трајни потрошни добра (недвижен и подвижен имот) има граничната склоност кон потрошувачка и граничната склоност кон штедење. Општо правило е дека домаќинствата кои остваруваат повисоки нивоа на доход имаат и повисока склоност кон штедење. Делот наменет за подмирување на тековните потреби на домаќинствата ќе ги формира т.н. буџетски ограничувања.

Слика 2.1 Побарувачка за земјоделски производи



Познавањето на карактеристиките на пазарната побарувачка за одреден земјоделски производ е корисен за производителите, бидејќи им помага да ги формираат своите размислувања за потребата за понуда на тој производ на пазарот. Од друга страна, и креаторите на економската и на аграрната политика ги употребуваат овие информации за да влијаат на страната на побарувачката, но и на понудата на пазарот на земјоделски производи.

Функцијата на побарувачката претставува однос помеѓу количината на побаруваниот земјоделски производ и различните економски (цените) и некономски варијабли (вкусови, структура на население) кои влијаат на побарувачката. Во наједноставниот случај, функцијата на побарувачката е резултат на количината на земјоделскиот производ кој се побарува и неговата цена. Оваа едноставна поврзаност може да се прикаже со надолна крива која ги поврзува сите точки на *кривата на побарувачката* (слика 2.1). Овие точки ги покажуваат количествата кои се бараат од соодветниот земјоделски производ по одредени цени, *ceteris paribus*, т.е. кога нема промена кај сите други варијабли.

Кривата на побарувачка на погоре прикажаната слика ни укажува дека типичниот потрошувач побарува поголемо количество на земјоделски производи на пониско ниво на цените. Ова имплицира дека кривата на побарувачка вообичаено има негативен наклон (*negative slope*), па ова е познато како „закон на побарувачка“. Како што може да се види, падот на цената од 45 на 35 парични единици доведува, *ceteris paribus*, до двојно зголемување на побаруваната количина на соодветниот земјоделски производ, а тоа се гледа од придвижувањето на кривата на побарувачка од точката А кон точката В.

Кога настануваат промени во другите фактори (покрај цената), тогаш се менува и кривата на побарувачката. Така, на погоре прикажаната слика, побаруваното количество на земјоделски производи од страна на домаќинството е поголема на секое ниво на цените (поради зголемувањето на бројот на членови на домаќинството или зголемување на расположливиот доход на домаќинството). Тоа се прикажува со придвижувањето кон десно на кривата на побарувачката, од D_1 кон D_2 .

На макроекономско ниво, побарувачката изразена преку голем број на индивидуални потрошувачи се нарекува „агрегатна побарувачка“. Оттука, факторите кои влијаат врз агрегатната или врз пазарната побарувачка за одреден земјоделски производ можат да се изразат преку следната функција на побарувачката:

$$Q = f(P, P_1 \dots n, Y, G, N, T, A)$$

каде:

Q - количина на побарувачка на одреден производ во текот на времето.

P - цена на производот.

$P_1 \dots n$ - цена на други конкурентски производи (заменливи и комплементарни производи).

S - просечен доход по глава на жител.

G - распределба на доходот.

N - население (старосна, полова, образовна, етничка структура).

T - вкусови и преференции на населението (се објаснуваат со социолошки фактори).

A - разлики во производите, зајакнати преку рекламирањето (маркетингот) и преку технолошките промени.

Влијанието што цената на други и конкурентски производи може да го има врз побарувачката на определен производ може да се изрази преку поимите *заменлив* и *комплементарен* производ. **Заменлив производ (супститут)** е производ кој може да се употреби како замена за друг производ (путер и маргарин). **Комплементарни производи** се производи кои се употребуваат заедно. Променливата N може да се прошири со вклучување на составот на населението (пол, образование, старосна структура). Вкусовите и преференциите на населението (променливата T) може да се објасни со помош на социолошки фактори, како припадност на одредена етничка група, ставови кон начинот на исхрана, здравствена и прехранбена заштита и сигурност. Конечно, променливата A го зајакна своето значење во последните години. Имено, оваа променлива ги вклучува сите прозиводни карактеристики на производот кои му овозможуваат на потрошувачот да разликува одреден проозвод од другите на пазарот. Така, *рекламирањето* го зајакнува интензитетот на запознавање на потрошувачите со специфичните предности на одредени производи, додека *технолошките промени* влијаат врз промените на прехранбените навики на населението (употреба на замрзната и на готова храна). Иако неценовните и социолошките фактори имаат зголемена важност при формирањето на побарувачката за определени земјоделски производи, сепак **цената и доходот** и понатаму се двата најзначајни фактори кои влијаат врз побарувачката и понудата на земјоделски производи, како и врз мерките на аграрната политика во секоја национална економија.

Ценовна еластичност на побарувачката

Ценовната еластичност на побарувачката, означена со ϵ_p , претставува однос помеѓу промената на побаруваното количество на определен производ и промената на неговата цена, *ceteris paribus*. Изразена како процентуална промена во побаруваното количество на определениот производ, како резултат на процентуалната промена во неговата цена, под услов на непроменливост на другите фактори, ценовната еластичност на побарувачката може да се прикаже со следната формула:

$$\epsilon_p = \frac{\frac{\Delta Q}{Q}}{\frac{\Delta P}{P}} = \frac{\Delta Q}{\Delta P} \times \frac{P}{Q}$$

каде $\Delta Q = Q_1 - Q_0$, со што се означува зголемувањето на производството помеѓу два временски периоди, t_1 и t_0 . Следствено, Q_0 , P_0 , Q_1 и P_1 се однесуваат на количествата на определениот прозивод и неговата цена во периодите t_1 и t_0 . Општо земено, производи кои се со највисока ценовна еластичност се оние прехранбени производи кои се релативно луксузни производи со блиски супститути, како говедското месо, овошјето и зеленчукот. Други производи, како компирите и млекото, немаат супститути и се карактеризираат со ниска ценовна еластичност на побарувачката. Следствено, побарувачката за одреден производ има тенденција да биде поеластична доколку постои поголем број на супститути за тој определен

производ. Во земјите во развој, ценовната еластичност на побарувачката за храна има тенденција да биде екстремно ниска, особено во случај на зголемување на цената. Имено, исхраната на населението во земјите во развој се карактеризира со потрошувачка на ниско-калорични производи со низок квалитет, па оттука промената на цените на тие производи не влијае врз промената на потрошувачката, бидејќи тие производи всушност и немаат соодветен супститут. Исто така, во земјите во развој, порастот на цените на земјоделските и на прехранбените производи ќе предизвика посилен инфлаторен притисок отколку во земјите со развиена пазарна економија, бидејќи во развиените земји аграрниот сектор има доминатна улога во националната економија. Од друга страна, ценовната еластичност на побарувачката во ЕУ, општо земено, е под 1 во апсолутен износ. Тоа подразбира дека намалувањето на цената, во целина, ќе има само мало позитивно влијание врз побарувачката.

Доходна еластичност на побарувачката

На сличен начин, со употреба на соодветна формула, може да се пресмета чувствителноста на побарувачката на промените во доходот. За да го објасниме односот помеѓу промената на нивото на доходот и нивото на цената на определен земјоделски производ, да земеме пример со индивидуален потрошувач i_1 со релативно ниско ниво на доход, кој го нема достигнато своето посакувано и оптимално ниво на потрошувачка на храна. Оттука, голема е веројатноста секое дополнително зголемување на доходот да го потроши на екстра потрошувачка на прехранбени производи. Од друга страна, имаме индивидуален потрошувач i_2 со релативно високо ниво на доход, кој, веројатно, го има достигнато своето посакувано и оптимално ниво на потрошувачка на храна. Спореден со i_1 , потрошувачот i_2 троши помал процент од доходот на храна. Ограничен со физичкиот капацитет, потрошувачот i_2 може во најдобар случај да ги зголеми своите расходи за храна со тоа што ќе почне да употребува поквалитетни прехранбени производи. Сепак, ќе има точка во времето во која натамошното зголемување на доходот на потрошувачот i_2 ќе доведе до помало од пропорционално зголемување на неговата потрошувачка за храна. Како резултат на ова, зголемувањето на побарувачката за храна во земјите со развиена пазарна економија не го држи чекорот со зголемувањето на доходите на потрошувачите. Овој однос помеѓу доходот и побарувачката за прехранбени производи првпат била објаснета во 19 век од страна на германскиот статистичар Ернст Енгел. Познат како *Енгелов закон*, овој едноставен однос објаснува дека потрошувачката за храна, како учество во вкупната потрошувачка, се намалува како што се зголемува доходот *ceteris paribus*, или дека доходната еластичност на побарувачката за храна има тенденција на намалување како што се развива земјат, т.е. постигнува повисоки стапки на економски раст. Ваквиот однос може да се прикаже со следната формула:

$$\varepsilon_y = \frac{\Delta Q / Q}{\Delta Y / Y}$$

Во ЕУ и во земјите на ОЕЦД, каде просечните доходи на домаќинствата се релативно високи, доходните еластичности на побарувачката за храна се релативно ниски, односно вообичаено се под 1. Иако доходната еластичност на побарувачката е сè уште позитивна за повеќето од земјоделските производи, таа има тенденција да биде негативна ($\epsilon_y < 0$) во случајот на некои инфериорни добра, чија потрошувачка се заменува со супститути со подобар квалитет. По правило, највисоки коефициенти на доходна еластичност на побарувачката за прехранбени производи (т.е. блиски до 1 или позитивни) имаат месото, рибата, овошјето и зеленчукот, како и диеталната храна. Ова се производи кои потрошувачите ги заменуваат со леб, компири, ориз и сл.⁴

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Специфичности на побарувачката за земјоделски производи.
2. Ценовна еластичност на побарувачката.
3. Доходна еластичност на побарувачката.

СПЕЦИФИЧНОСТИ НА ПОНУДАТА НА ЗЕМЈОДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИ

На прв поглед би можело да се тврди дека управувањето со економските субјекти во земјоделството и во земјоделското производство е исто со управувачките активности во кое било друго претпријатие. Тогаш, во прв ред, мислиме на следново: (1) постапката за основање која е регулирана со Законот за трговски друштва, (2) следење на примената на принципите на деловно работење (пред сè, принципот на профитабилноста). Меѓутоа, треба да се истакне дека земјоделството како економска дејност има одредени специфичности кои имаат посебно влијание врз управувањето со организационо – производните единици преку кои се одвива процесот на земјоделско производство. Овие специфичности на земјоделството произлегуваат првенствено од нејзините три основни обележја: (1) органскиот карактер на производството, кое во голема мера зависи од човечкиот

⁴ O'Callaghan, Bernadette Andreosso (2003): *The Economics of European Agriculture*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, United Kingdom, pp. 42-46.

труд и од природните услови (клима, релјеф, географска положба, плодност на земјиштето и сл.), (2) специфичноста на некои од ресурсите во земјоделството – земјата, стоката и долгогодишните насади и (3) постоење на различни видови сопственост над основните производни фактори, па оттука и постоење на различни организационо-производни единици за организација на земјоделското производство, како што се ситните семејни земјоделски стопанства, крупните земјоделски претпријатија од корпоративски тип, како и задругите како посебни форми на економска организација.

Во врска со овие специфичности на земјоделското производство, би можело да се заклучи следново: при разгледување на природните и на општествено-економските услови во кои работат земјоделските претпријатија, се покажува дека општествено-економските услови, помалку или повеќе, влијаат како и врз другите економски активности во националната економија, додека природните услови во земјоделството се повеќе специфични за оваа економска активност, отколку за која било друга. Оттука, во суштина, постојат три основни групи на специфичности кои влијаат врз работењето на земјоделските производители: (1) специфичностите на земјоделското претпријатие, со кои тоа се разликува од другите видови претпријатија, (2) специфичностите на производниот процес во земјоделството и (3) специфичностите на управување на ресурсите во земјоделството. На крај, специфичностите на понудата на земјоделски производи се набљудуваат и од аспект на управувањето со технолошкиот прогрес во земјоделството, кој има доминантно влијание врз движењето на кривата на понудата на храна.

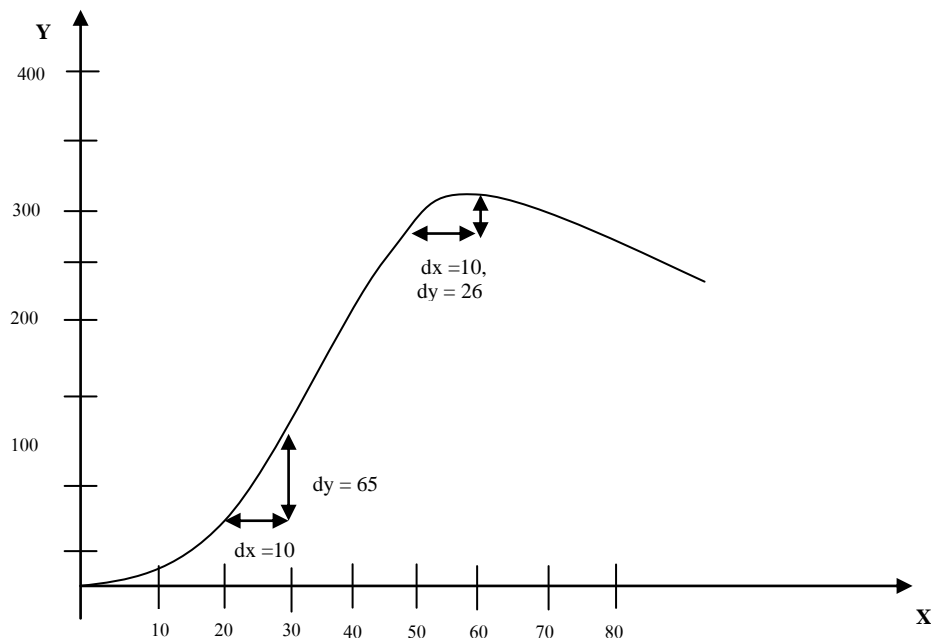
Земјоделското производство претставува процес на претворање на одредени инпути (производни фактори - земја, работна сила, капитал) во финален производ (аутпут). За таа цел, фармата е основна производна единица на земјоделското производство. На фармата се носат одлуки за употреба на ограничените ресурси за производство на земјоделски производи. Производството на фармата може да биде во форма погодна за директна употреба од страна на земјоделското домаќинство, или, пак, во форма која бара натамошна преработка и доработка. Во вториот случај, производството на фармата служи како инпут за организирање на производствениот процес во прехранбената индустрија, каде што производите се обработуваат во форма, погодна за финална потрошувачка.

Земјата, трудот и капиталот се инпути на фармата. Капиталот вклучува земјоделска механизација и машини, згради, алати, ѓубрива, како и „човечки капитал“, т.е. претприемнички или менаџерски способности. Вообичаено се прави разлика помеѓу фиксни и варијабилни производни фактори. Оваа разлика се однесува на временскиот период во рамките на кој е возможно да се влијае на количеството на инпут што се употребува. Во аграрната економика, на краток рок, ќе биде невозможно фармерот да промени одредени производни фактори, како на пример лицето на земјиштето или капиталот (зградите) кои ги употребува. Оттука, овие производни фактори се означуваат како **фиксни**. Од друга страна, на краток рок фармерот ќе биде во можност да го промени количеството на ѓубриво кое го употребува, количеството на погонско гориво или на работна сила. Оттука, овие производни фактори се нарекуваат **варијабилни**.

Инпут-аутпут однос – закон на опаѓачки приноси

Односот помеѓу инпутот и аутпутот е познат и под називот крива на вкупно физичко производство (види го следниот графикон).

Слика 2.2 Закон за опаѓачки приноси



Оваа крива покажува дека вкупното физичко производство во почетокот расте со зголемена стапка на раст, т.е. додавањето на дополнителен инпут ќе предизвика повеќе од пропорционален пораст на аутпутот. Потоа, стапката на пораст на вкупното физичко производство ќе се намалува, што значи дека додавањето дополнителна единица на инпут ќе предизвика мало (т.е. помало од пропорционално) зголемување на аутпутот.

Ова објаснување најдобро може да се разбере преку употребата на концептот на *маргинален физички производ* (*Marginal Physical Product - MPP*). MPP за инпутот X_i означува промена во нивото на аутпутот како резултат на промената во употребата на инпутот X_i , *ceteris paribus*, односно под претпоставка дека сите други инпути остануваат фиксни (не се менуваат). На математички начин, маргиналниот физички производ се означува како:

$$MPP = \frac{\Delta Q}{\Delta X_i}$$

Бидејќи единици на варијабилен инпут се додаваат на група на фиксни инпути, MPP евентуално ќе почне да се намалува. Навистина, на пониски нивоа на инпут (од 0 до 70), MPP ќе биде позитивен, што значи дека, на пример, дополнителен килограм на ѓубриво по декар обработлива површина ќе има позитивно влијание врз аутпутот (на пример, жито). Поради технички причини, производството во почетокот ќе расте со стапка поголема од стапката на употреба

на ѓубриво. Сепак, како што фармерот продолжува да додава ѓубриво во производствениот процес, тоа доведува до помал и помал пораст на производството на жито (по 30 единици на инпут). Поинаку кажано, МРР има тенденција на намалување. Евентуално, интензивирањето на употребата на ѓубривото по одредено ниво (по 80 единици инпут) ќе ја осиромаша почвата и ќе создаде загадување до такво ниво што, всушност, ќе предизвика намалување на аутпутот. Ова значи дека МРР ќе продолжи да се намалува, сè додека не добие негативни вредности.

Овој пример го прикажува *Законот за опаѓачки приноси*, исто така познат и како *Закон на променливи односи*. Овој закон е дело на теоретската мисла на Пјер Тирго, француски економист од XVIII век. Законот за опаѓачки приноси е централен во теоријата и во праксата на аграрната политика и економијата на аграрот, бидејќи тој ги определува и управува со многу од заклучоците и сознанијата, поврзани со понудата на земјоделски производи и употребата на ограничените ресурси во земјоделството.⁵

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Специфичности на понудата на земјоделски производи.
2. Закон за опаѓачки приноси во земјоделството.

ПАЗАРНА РАМНОТЕЖА

Во барањето одговор на прашањето како се воспоставува пазарна рамнотежа, современите земјоделски производители доминантно се потпираат на проучување на комплексните фактори кои делуваат на пазарот на земјоделски производи, на страната на понудата и на побарувачката. Оттука, особено се чини значајна анализата на факторите на побарувачката и понудата на пазарот на земјоделско-прехранбени производи, како на домашниот, така и на светскиот. Притоа, секогаш треба да се има предвид дека сите национални економии го употребуваат овој метод при донесувањето одлуки со што да се занимаваат, што да

⁵ O'Callaghan, Bernadette Andreosso (2003): *The Economics of European Agriculture*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, United Kingdom, pp. 46-48.

произведуваат и каде да ги понудат своите производи за да се обезбеди интегритет на националниот прехранбен систем.

Анализата на делувањето на основните фактори на понудата и на побарувачката на пазарот на земјоделско-прехранбени производи може да се заснова на едноставен модел, во кој:

1. количеството на побарувани производи - q^D , расте или се намалува во зависност од промената на три фактори – доходот (Y), цената на производите (p) и големината на населението на одредена територија (P):

$$q^D = q^D(Y, p, P)$$

2. количеството на понудени производи – q^S , се менува во зависност од влијанието на технолошкиот прогрес (a) и цената на производот (p).

$$q^S = q^S(p, a)$$

Од погоре прикажаните равенки, со пресметување на промената на количеството на побаруваните и на понудените производи во два последователни временски периоди, се добива дека:

$$\frac{d q^D}{q^D} = \eta \frac{dY}{Y} + \varepsilon_{q,p}^D \frac{dp}{p} + \frac{dP}{P}, \text{ И}$$

$$\frac{d q^S}{q^S} = \varepsilon_{q,p}^S \frac{dp}{p} + \frac{da}{a}$$

Бидејќи пазарната рамнотежа подразбира еднаквост помеѓу побарувачката и понудата на определен земјоделско-прехранбен производ, врз база на погоре прикажаните равенки се заклучува дека релативната промена на цената на земјоделско-прехранбениот производ е резултат на делување на следниве фактори:

$$\frac{dp}{p} = \frac{1}{\varepsilon_{q,p}^D - \varepsilon_{q,p}^S} \left(\frac{da}{a} - \eta \frac{dY}{Y} + \frac{dP}{P} \right)$$

Врз основа на добиената равенка можат да се идентификуваат значајните фактори на понудата и на побарувачката на земјоделско-прехранбени производи кои влијаат врз шансите на учесниците на пазарот. Факторите кои треба да се набљудуваат се: (1) еластичноста на побарувачката за храна $\varepsilon_{q,p}^D$, (2) еластичноста

на понудата на храна $\varepsilon_{q,p}^S$, (3) стапката на технолошкиот прогрес $\frac{da}{a}$, (4)

релативната промена на доходот $\frac{dY}{Y}$, и (5) релативната промена на големината на населението $\frac{dP}{P}$.

Погоре прикажаниот модел дозволува и донесување на одлуки за тоа зошто цените на земјоделско-прехранбените производи различно се однесуваат во различни пазарни ситуации (на пример, во земјите со развиена пазарна економија и во земјите во развој). Зошто цената на храната во земјите со развиена економија е во постојан пад, додека во земјите во развој бележи постојан раст? Како се формираат цените на определени земјоделски производи за кои се тврди дека се развојна шанса на одредени национални аграрни економии? Притоа, имајќи го предвид значењето на утврдените односи на пазарот на земјоделско-прехранбени производи, наведената формула се употребува и за вреднување на значењето на определен национален земјоделски сектор при разгледувањето на интегративните процеси и последиците кои тие процеси ги носат во сферата на производството и во потрошувачката на храна.

Парадигма на пазарна рамнотежа

Пазарот претставува место на постојана интеракција помеѓу купувачите и продавачите. Размената на производите е кулминарачки момент на интеракциите помеѓу економските субјекти, а оваа размена е можна со воспоставување на цените на производите. Цената претставува варијабла која овозможува „чистење“ на пазарите и постигнување рамнотежа помеѓу понудата и побарувачката. Притоа, рамнотежната цена го претставува нивото кое овозможува да се продаде и последната маргинална единица која е понудена на пазарот на земјоделски производи. Притоа, интеракцијата помеѓу понудата и побарувачката може да биде:

- едноставна, т.е. од производителот кон потрошувачот, или
- сложена, т.е. од производителот до финалниот потрошувач, преку прехранбените претпријатија кои ги обработуваат, складираат, транспортираат и дистрибуираат земјоделските производи.

Според економистот Леон Валрас, економскиот свет е место во кој преовладува совршена конкуренција. Неговиот модел на општа рамнотежа (прв математички модел за анализа на општата рамнотежа) се употребува од страна на економистите како референтна парадигма со помош на која можат да се разберат и да се опишат посложени состојби во светот. Според моделот, преку употреба на систем на равенки, тој покажува дека секој економски субјект (без разлика дали станува збор за фирма или поединец кој продава услуга или работна сила на фирмата), остварува максимално ниво на задоволство во една рамнотежна точка. Притоа, на секој од одделните пазари се остварува рамнотежа што води до состојба на општа рамнотежа која е најдобар можен резултат во националната економија.

Моделот на чиста и совршена конкуренција се заснова на пет основни претпоставки:

1. **Раситнетост** - голем број на купувачи и продавачи, без позначајно влијание врз цените на пазарот.

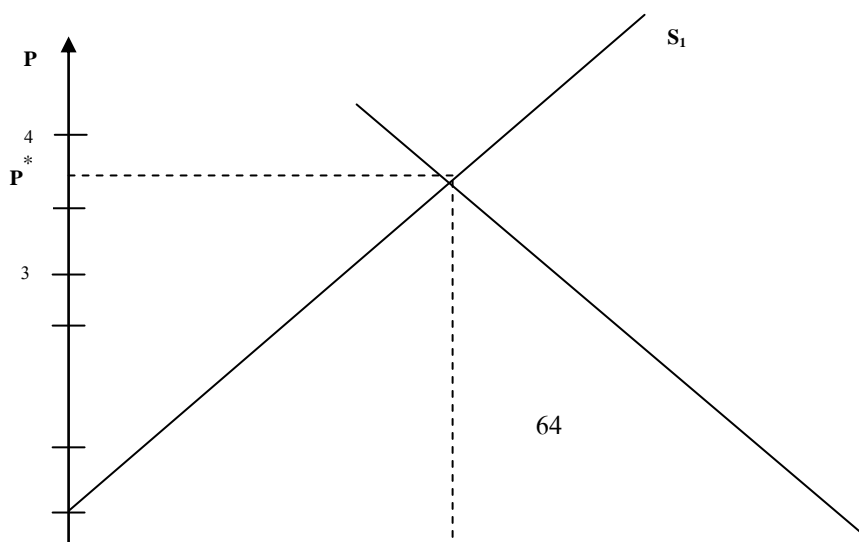
2. **Флуидност** - производителите и потрошувачите имаат перфектни сознанија за состојбите на пазарите.
3. **Хомогеност** - потрошувачите се индиферентни кон производите на различни производители - нема диференцијација на производите.
4. **Рационалност** – фирмите го максимизираат својот профит, а потрошувачите ја максимизираат својата корисност.
5. **Слободен влез и излез** - постои слободен влез и излез од пазарите, т.е. не постојат бариери за влез и излез.

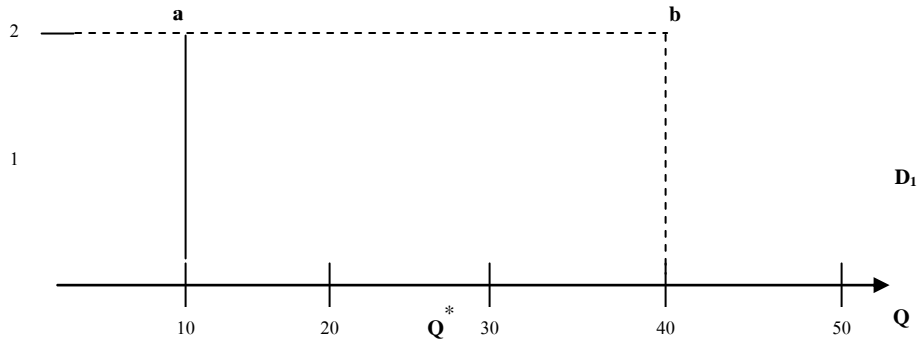
Со цел да го прикажеме овој модел, да земеме претпоставена состојба на понуда и побарувачка на јаболка, прикажана на следнава табела.

Цена (ден./кг.)	Побарувачка (кг. неделно)	Понуда (кг. неделно)
1	50	0
2	40	10
3	30	20
4	20	30

Ако, поради некоја причина, цената арбитрарно се постави на 2 денари, производителите ќе планираат да понудат 10 килограми јаболка неделно, додека потрошувачите ќе бидат подготвени да купат 40 килограми неделно (види слика 2.3). На ова предложено ниво на цената, ќе се појави недостаток на понуда. Секој производител, оттука, ќе добие информација дека ќе може да ја зголеми цената за да ја задоволи побарувачката на потрошувачите. Ова, од своја страна, ќе доведе до зголемување на неговиот вкупен приход и на неговиот профит. Како резултат на тоа, пазарната цена ќе биде присилена да се зголеми, сè додека не го достигне нејзиното рамнотежно ниво во P^* (што, според сликата 2.3, е околу 3,5 денари за еден килограм). На ова ниво на цената, рамнотежното количество е означено со Q^* , па тоа е нивото во кое понудата се изедначува со побарувачката. На ова ниво на аутпут, фармата ги покрива своите трошоци. Од друга страна, ако поради некоја причина цената се постави на 4 денари за еден килограм, понудата ќе ја надмине побарувачката и ќе се зголеми нивото на непродадени јаболка. Тоа ќе доведе до пад на цената. Овој пример покажува како цената има улога на „чистење“ на пазарите. Ако цената одеднаш се помести (нагоре или надолу) од рамнотежното ниво P^* , ќе се придвижи цела група на пазарни сили кои ќе влијаат врз повторното воспоставување на рамнотежата.

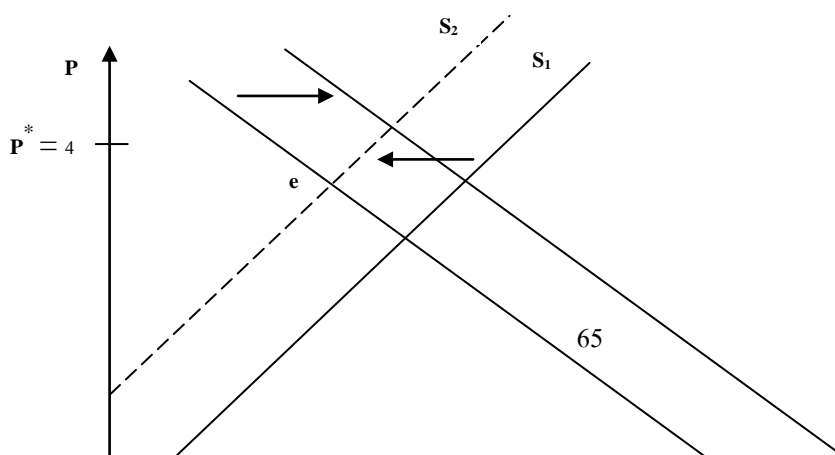
Слика 2.3 Парадигма на пазарна рамнотежа (промена на цените)

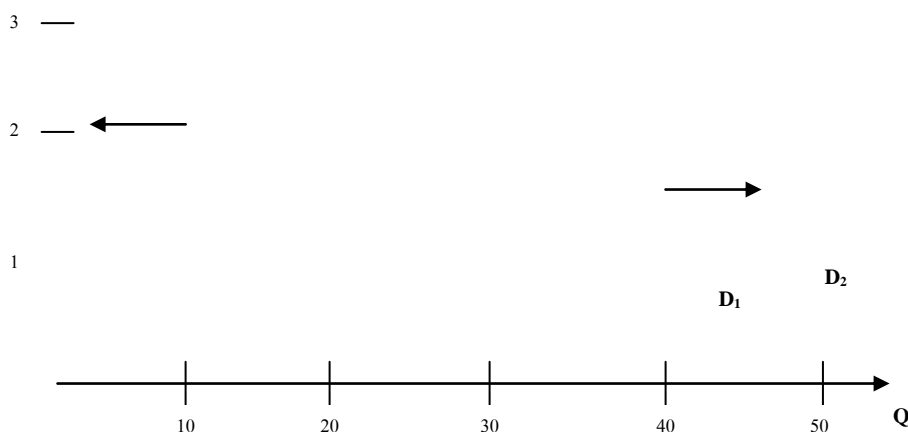




Иако ваквата дводимензионална графичка презентација на односот помеѓу цената и количеството е погоден начин за прикажување и анализа, сепак треба да земеме предвид дека во реалноста постојат и други променливи (освен цената) кои влијаат врз понудата и побарувачката на пазарот на земјоделски производи. Затоа, да земеме пример за промена на еден фактор кој влијае врз понудата, да кажеме зголемување на цената на ѓубривото кое се употребува како инпут (види слика 2.4).

Слика 2.4 Парадигма на пазарна рамнотежа (промена на цената на ѓубривото)





Бидејќи може помалку да се понуди на кое било ниво на цената, кривата на понудата ќе се помести кон лево (од S_1 кон S_2). Новата рамнотежна цена ќе биде 4 денари за килограм јаболка. Како и во претходната анализа, овие промени во условите на понудата се случуваат *ceteris paribus*, т.е. под претпоставка дека вредноста на сите други променливи останува иста.

Слично на ова, промените во факторите кои влијаат врз побарувачката, покрај промените во цената на производот, можат да предизвикаат кривата на побарувачката да се помести во еден од двата правци. Да претпоставиме дека вкусните на потрошувачите се менуваат на таков начин што предизвикуваат поместување на кривата на побарувачка кон десно (од D_1 кон D_2). Промената во условите на побарувачката имплицира дека ќе се побарува поголемо количество на производ по иста цена, што може да доведе до потенцијален недостиг на бараниот производ. Како резултат на ваквата состојба, можат да се случат две работи: (1) на многу краток рок, цената ќе продолжи да ја извршува својата улога на „чистење“ на пазарот, при што ќе се постигне нова рамнотежа, со повисока цена P' (определена од пресекот помеѓу D_2 и S_1), (2) потенцијалниот краткорочен недостиг и последичното зголемување на цената (на P') ќе биде сфатено од фирмите како сигнал дека може да се оствари профит во бизнисот со јаболка.

Повисоките цени се секако поттик за потенцијален влез на нови економски субјекти на пазарот со јаболка, а од друга страна за зголемување на производството на оние фирми кои се веќе присутни на пазарот со јаболка. И во двата случаи, овие реакции ќе ја поместат кривата на понудата кон десно, што ќе доведе до намалување на цената (*тоа не е прикажано во сликата*). Второто сценарио покажува дека на долг рок понудата се прилагодува на промените во побарувачката (т.е. понудата е перфектно еластична на долг рок).

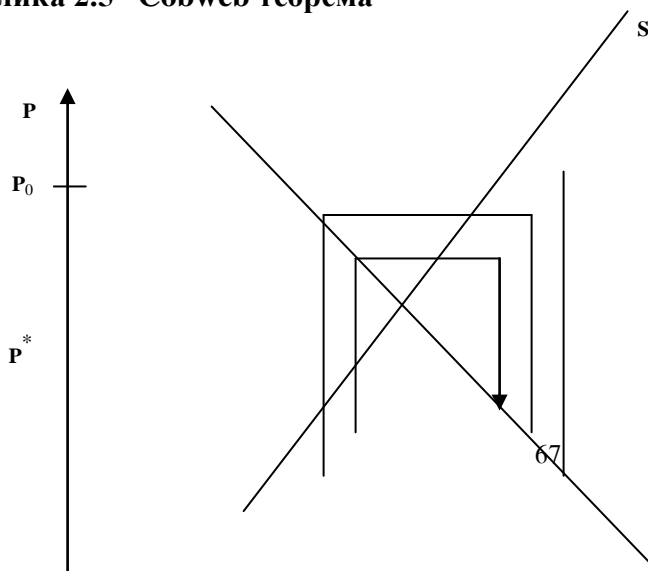
Краткорочни флукуации на цените – cobweb теорема

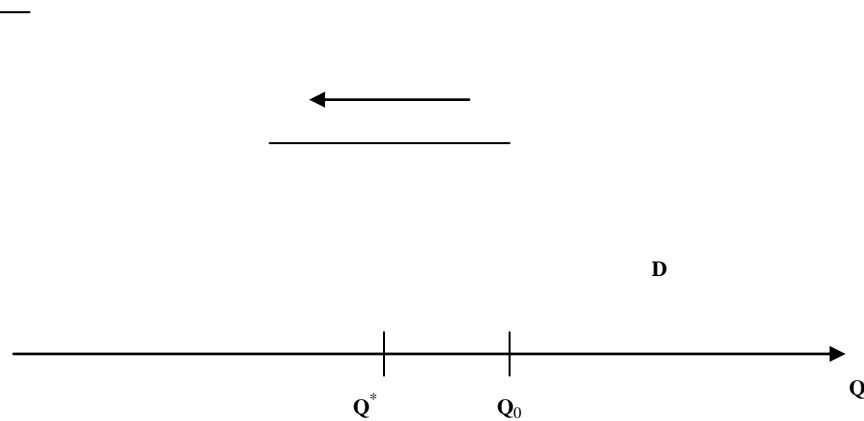
Многу пазари на земјоделски производи се неверојатно нестабилни. На краток рок, цените на земјоделските производи варираат во значителни амплитуди. Ова варирање на цените на земјоделските производи на краток рок се објаснува со две карактеристики кои преовладуваат на пазарите на земјоделски производи.

Првата карактеристика се однесува на фактот дека производството на голем број земјоделски производи е подложно на значително влијание на природни и неконтролирани фактори, кои предизвикуваат непланирани варијации во количеството на произведени земјоделски производи. И покрај напредокот во метеорологијата, биологијата и технологијата, времето и понатаму е редок феномен, а појавата на голем број заразни болести кај животните во последно време сè уште не може целосно да се искорени. Оттука, поради дејството на временските услови и болестите кај животните, се јавуваат значителни разлики помеѓу планираното и оствареното количество на земјоделско производство во светот. Како дополнение на ова, цените ќе ја остваруваат својата функција на „чистење“ на пазарот преку урамнотежување на побаруваното количество со актуелно понуденото количество на земјоделски производи, иако ова ќе се случи само до одреден степен. Ако, на пример, пазарот се карактеризира со неверојатно добра година, цените ќе се намалат, но побарувачката нема да се зголеми соодветно (или пропорционално) поради ценовната и доходната еластичност кои се карактеристика на голем број на пазари на земјоделски производи во светот.

Втората карактеристика се однесува на „временскиот јаз (time lag)“ на производството во земјоделството. Типичен пазар на земјоделски производи е оној каде има доволен временски јаз со доволна должина за да го вклучи во себе биолошкиот животен циклус на растенијата и на животните, помеѓу одлуката за производство на одредено ниво на аутпут, во t_0 и производството да стане достапно за да биде понудено на пазарот на земјоделски производи, во t_1 . Од друга страна, одлуката да се произведе одредено ниво на аутпут во t_0 е под влијание на цената во t_0 . Затоа, во нашата анализа треба да земеме модел на пазар на земјоделски производи, каде кривите на понуда го опишуваат односот помеѓу аутпутот во тековниот временски период и цените од претходниот временски период. Таквиот модел е познат како *cobweb* модел и се базира на *cobweb* теоремата. Cobweb теоремата **се однесува на пазар на кој постои чиста и совршена конкуренција**, надополнета со претпоставката дека производителите реагираат на цените од претходниот период, имајќи го предвид временскиот јаз помеѓу планираното и актуелното (тековното) производство. Следната слика објаснува како иницијалниот план да се произведе Q_0 во времето t_0 , засновано на цената P_0 , може да доведе до цела низа на реакции и прилагодувања, сè додека не се постигне рамнотежата (P^* , Q^*).

Слика 2.5 Cobweb теорема





Оваа слика претставува посебен случај на модел на конвергенција. Ова се објаснува со фактот дека нагибот на кривата на понуда е покос (или понееластичен), отколку кривата на побарувачката. Ако имавме ситуација кога нагибот на кривата на побарувачка е покос (или понееластичен), отколку кривата на понудата, тогаш резултат ќе беше дивергенција на моделот, т.е. систем кој нема да биде во можност да конвергира кон рамнотежа. Следствено, колку побарувачката е помалку ценовно еластична, во споредба со понудата, поверојатна е појавата на дивергенција во системот. Од нашето претходно познавање, можеме да заклучиме дека ваков случај е многу веројатен во земјите со развиена пазарна економија, бидејќи нивните потрошувачи не се многу чувствителни на промените во цените.⁶

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Основни карактеристики на пазарната рамнотежа.
2. Парадигма на пазарната рамнотежа.
3. Краткорочни флукуации на цените – cobweb теорема.

⁶ O'Callaghan, Bernadette Andreosso (2003): *The Economics of European Agriculture*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, United Kingdom, pp. 51-57.

ТРЕТ ДЕЛ

АГРАРНА ПОЛИТИКА

ПОИМОТ ЗА АГРАРНА ПОЛИТИКА

За да се опише процесот на креирање и спроведување на која било економска политика, мора да се нагласи фактот дека владата одлучува за активностите кои треба да се преземат за да се остварат одредени имплицитни или експлицитни цели, па дури потоа јавната администрација и органите имаат одговорност да ги спроведат тие активности и да ги следат постигнатите резултати. Земјоделството традиционално се одликува со висок степен на државна интервенција кај развиените и кај земјите во развој. Сепак, чесно е да се запрашаме: зошто постојат аграрни политики? Зошто владите можат да одлучат да преземат активности кои го нарушуваат природното функционирање на пазарите?

Можни се неколку причини. Некои од нив се поврзани со концептот на *економската ефикасност* и претпоставената супериорност на конкурентската рамнотежа. Оттука, улогата на економската политика треба да биде отстранување на сите пречки кои спречуваат пазарите да постигнат конкурентска рамнотежа. Другите причини се засноваат на *размислувањата за еднаквоста*, т.е. размислувањата за еднаквата распределба на богатството помеѓу сите граѓани.

Нов институционален поглед на аграрната политика

Пазарите се економски институции кои дозволуваат трговија. На почетокот на економскиот развој на една земја, може да е потребна државна интервенција за да се фаворизира *појавата* на пазари кои не постојат во моментот. На пример, основен предуслов за постоењето на еден пазар е добро да се дефинираат и да се спроведуваат сопственичките права. Очигледен е фактот дека за да се тргува со нешто, мора јасно да се дефинирани сопственичките права. Вообичаено, одговорност е на владата да доделува и да спроведува сопственички права. Политиките за реформа на земјишната политика, на пример, е сè уште многу важна задача на владите во многу земји во развој.

Дури и кога пазарите се добро развиени, сепак, ќе биде потребна државна интервенција за остварување на ефикасност, предвидена во класичната теорија на општа рамнотежа. Присуството на *транзакционите трошоци*, всушност, може да ги одврати од реализација одредени трговски зделки и активности. Поимот *транзакциони трошоци* е широк поим, кој се однесува и во себе вклучува елементи како асиметричните информации, стратешко однесување, географски оддалечености и недостаток на инфраструктура.

Транзакционите трошоци се сите трошоци кои мора да се платат кога се реализира одредена трансакција. Тие вклучуваат превоз, административни трошоци, прибирање информации и сл.

Новиот институционален поглед на аграрната политика ги смета *институциите* како одговор на националната економија кон постоењето на транзакционите трошоци. Кореспондентниот поглед за улогата на државата во економијата, оттука, е фаворизирање на создавањето и функционирањето на сите институции (вклучително и на пазарите). Според објаснувањето на пазарните

неуспеси, засновано на објаснувањето на трансакционите трошоци, улогата на државата треба да биде *намалување или отстранување на трансакционите трошоци*.

Институциите се група на правила и договори кои ја регулираат економската активност.

Ефикасност, наспроти еднаквост

Ефикасноста не треба да биде единствена обврска на јавната администрација. Друга причина за државна интервенција во економијата е да обезбеди рамномерна распределба на ресурсите помеѓу населението. На пример, прогресивните даночни системи имаат експлицитна цел – намалување на разликите во расположливиот доход, преку зголемување на повисоки пропорционални даноци за лицата со највисоки нивоа на доход. Исто така, обезбедувањето на основните социјални услуги, како што се образованието и здравствената заштита, по намалена цена за дел од населението има главна цел намалување на доходната нееднаквост. И аграрните политики може да имаат дистрибутивни ефекти. Ниските цени на храната, на пример, имаат поголемо поволно влијание врз сиромашните потрошувачи, отколку врз богатите. За жал, постои размена помеѓу целите за ефикасност и за еднаквост: преку одржување на ниско ниво на цените на земјоделските производи, на пример, се обесхрабруваат инвестициите и негативно се нарушува растот на секторот на долг рок.

Улогата на државата во пазарната економија

Во минатите години, насекаде низ светот, владите биле значително ангажирани во аграрниот сектор, во земјите во развој и во развиените земји. Најголем дел од интервенцијата била директна регулација на цените и употребата на ресурсите. На располагање биле неколку видови на мерки:

- регулирање на домашните цени на земјоделските инпути и аутпути (преку даноците, субвенциите, централизирана набавка и употреба на стокови залихи и сл.),
- контрола на употребата и на цената на производствените фактори,
- ограничување на увозот или на извозот, директно или индиректно (преку девизниот курс).

Иако овие мерки се сè уште присутни во многу земји, нивната примена е неодржлива на долг рок. Оттука, основни предуслови за изработка и спроведување остварлива аграрна стратегија се следниве:

- **економска одржливост** – политиката мора да докаже дека има економска предност. Политика која не може да ја докаже поврзаноста со каква било јасно дефинирана економска корист за националната економија, не може да се поддржува долг временски период,

- **социјална и политичка одржливост** – користите треба да ги почувствува голем дел од населението, кој во најмалку развиените земји соодветствува со

најсиромашниот дел од населението. Во недостиг на голем консензус, ниедна политика не може да биде одржлива на долг рок,

- **фискална одржливост** – многу политики предизвикуваат експлицитни буџетски трошоци. Не треба да се земаат предвид политики за кои не е јасно дефиниран изворот на нивно финансирање,

- **институционална одржливост** – на многу политики им треба поддршката од ефикасни и развиени соодветни институции. Кога постои низок институционален капацитет за поддршка на политиките, тогаш е сериозно поткопана ефективноста на секоја политика,

- **еколошка одржливост** – на крај, сите политики треба да бидат оценети од аспект на нивното долгорочно влијание врз животната средина. Резервите на вода, рибниот фонд, шумите и земјоделското земјиште треба да се заштитат од претерана употреба, преку напуштање на политиките кои не создаваат позитивни поттици за зачувување на природното опкружување.

Одржливост. Концептот на одржливост се однесува на *долгорочната остварливост на група на активности.*

Повеќето аналитичари се согласни дека *модерниот поглед кон улогата на државата во економијата* не треба да се поврзува со нејзина директна интервенција преку цените и регулација. Наместо тоа, нејзината улога треба да биде:

- следење на функционирањето на пазарите, со цел да се открие евентуално присуство на нарушувања на пазарот и недостаток на конкуренција,

- обезбедување енергетски, комуникациони и транспортни услуги во случај кога опфатот на пазарот не е доволно голем за да се оправда обезбедување на тие услуги од страна на приватниот сектор,

- намалување на трансакционите трошоци,

- прераспределба на доходот помеѓу различни делови од населението (на пример, од урбаното кон руралното население, од крајбрежните делови кон внатрешноста и сл.).

Со други зборови, владата треба да го помогне и да го поддржи функционирањето на приватниот сектор преку обезбедување инфраструктурна и институционална рамка, со која приватниот сектор може најефикасно да функционира, а треба и постојано да го следи функционирањето на пазарот преку спречување претерана концентрација на економска моќ во рацете на неколку најголеми економски агенти.

Принципи на аграрната политика⁷

Освен идентификување на целите и средствата на политиката, стратешката рамка треба да се заснова и на *принципите кои управуваат со активностите на*

⁷ Norton, Roger D.(2004): *Agricultural Development Policy – Concepts and Experiences*, John Wiley & Sons Ltd, United Kingdom.

политиката. Со други зборови, целите на политиката нема да се спроведуваат по секоја цена. Принципите ги претставуваат условите или ограничувањата на активностите кои ќе се преземат за спроведување на стратешките развојни цели во националната економија.

Постојат пет основни принципи со кои се овозможува одржливост на аграрната стратегија на долг рок:

- **економска одржливост** – стратегијата мора да најде начини за обезбедување вистински економски користи за руралниот сектор. Иако фискалната дисциплина е важна, сепак, тоа значи дека не е потребно само подложување на секторот за остварување фискална заштеда во програмата за структурно прилагодување,

- **социјална одржливост** - стратегијата, исто така, мора да ја подобри економската благосостојба на пониско доходните групи и други маргинализирани групи во општеството, вклучувајќи ги и жените. Во спротивно, ќе ја загуби социјалната одржливост,

- **фискална одржливост** - не треба да се спроведуваат политики, програми и проекти за кои не се идентификувани комплетни извори за нивно финансирање. Во ера на зголемување на фискалната дисциплина кај сите влади, примената на овој принцип охрабрува потрага по нови извори на фискалните приходи и начини на кои корисниците на политиките, програмите и проектите можат да придонесат за нивно финансирање, односно начини да се поттикне што е можно повисоко покривање на трошоците,

- **институционална одржливост** – институциите, создадени или поддржани од политиката треба да бидат стабилни и способни за самоодржливост. На пример, финансиски институции кои се само кредитни канали за земјоделците и за фармерите и кои немаат сопствен капацитет за прибирање депозити, немаат голема веројатност да опстојат на подолг рок. Исто така, организациите за истражување и развој кои се поддржани, главно, од меѓународни заеми и грантови, не се одржливи на долг рок,

- **одржливост на животната средина** – треба да се развиваат и да се спроведуваат политики кои ќе придонесат за одржливо управување со шумите и со рибарството со резерви и намалување на земјоделското загадување на изворите на вода и деградација на почвите. Од друга страна, голем предизвик за аграрната политика во некои земји е да се забави или да се запре проширувањето на „земјоделската граница“, зона во која е можно одгледување на земјоделски производи само со сеча на дрвја.

Некои аналитичари претпочитаат овие принципи да ги нарекуваат цели, но сепак одлуката за тоа е, делумно, прашање на индивидуален вкус. Според состојбите во секоја земја, може да се наметне потребата за проширување на листата на принципи прикажана погоре, со цел поефикасно управување со процесот на формулирање на стратегии и политики во секторот.

Дефинирање на поимот аграрна политика

Кога го употребуваме зборот политика мислиме на група на принципи кои се применуваат во рамките на специфичните програми на владата кои влијаат врз

активностите и одлуките во одреден сектор на националната економија. Аграрната политика се остварува преку програмите на владата во земјоделството.

Систематизирана аграрна политика, слична на онаа која денес ја познаваме, своите корени ги влече од т.н. житни закони. Во XV век земјосопствениците успеале да ги заштитат своите приходи од житото со тоа што вовеле царини на житото кое доаѓало од увоз (Велика Британија, 1436 година). Во текот на наредните 4 века се спроведувала политика на аграрен протекционизам која резултирала со неефикасно домашно земјоделство и високи цени на храната. Со укинувањето на житните закони (1846 година) оваа политика била заменета со концептот на либерална трговија која останала на сила само околу триесетина години. Француско – пруската војна (1871 година) во прв план го исфрлила проблемот на националната прехранбена сигурност и укажала на постојаната потреба за интервенирање во земјоделството, со цел обезбедување адекватна понуда на земјоделски и прехранбени производи од домашно потекло.

На овој проблем укажале и бурните случувања во светската историја во дваесеттиот век (Првата и Втората светска војна). Аграрниот интервенционизам доминантно бил насочен кон решавање на проблемот на гладта, т.е. кон обезбедување адекватна понуда на храна за населението кое постојано се зголемувало. Така, аграрната политика во развиените земји, сè до 80-те години на минатиот век, имала за цел пораст на продуктивноста на фармите и спроведување на структурните реформи. Со текот на времето, проблемот на гладта во развиените земји се претворил во проблем на хиперпродукција и несакано прилагодување на употребата на ретките ресурси во земјоделството. Понудата на храна во овие земји растела побрзо од порастот на домашната побарувачка. Вложувањата во технологијата биле следени со пораст на приходите од единица вложен ресурс, односно со намалување на трошоците по единица инвестиција. Полза од технолошкото унапредување имале само раните иноватори, додека другите земјоделски производители, како нужни следбеници на технолошки иновации, ја зголемувале понудата на храна и на тој начин ги снижувале цените на пазарот.

Почнувајќи од 80-те години на минатиот век, во земјите со развиена пазарна економија аграрната политика е насочувана кон решавање на проблемот со доходите на земјоделските производители кои биле загрозени со постојаниот пад на цените на земјоделските производи. Тоа имало и дополнителни последици, врзани за употребата на ресурсите во агросистемот. Со употребата на новите технологии се ослободува земјиште за алтернативна употреба во земјоделството. Се придвижуваат и нови контингенти на работна сила која бара вработување надвор од аграрниот сектор – во урбаните центри или „околу земјоделството“ во рамките на руралната економија. Затоа денес на аграрната политика ѝ се припишуваат и дополнителни насочувања, поврзани со осигурување на стандардот на одржливиот развој и соодветен квалитет на живот на руралното население.

Актуелните проблеми на развиените економии во ерата на пост-продуктивизмот, во основа, се врзуваат за пронаоѓање алтернативни методи на земјоделско производство. Системот на агробизнисот, применувајќи нови технологии, како акцелератор ги зголемува приносите по хектар и проблемот на недоволна понуда го трансферира во неопходно ограничување на растот на земјоделското производство. Истовремено, се поставува прашањето за адекватност

на употреба на земјиштето – природен ресурс и објективен услов на земјоделското производство. Од друга страна, се испитуваат и влијанијата на интензификацијата на земјоделството врз животната средина. Оттука, се применуваат различни програми за повлекување на земјоделското земјиште од употреба или практикување на органско производство на храна преку програми кои промовираат добри практики. Се проценува дека ваквата промена во употребата на ресурсите во земјоделството ќе биде следена со драстично зголемување на цените на земјоделските производи. Тоа, повторно, во прв план ќе го исфрли забораеното прашање за соодветната понуда на храна за светското население, чиј број постојано се зголемува и ќе активира нов импулс за движењето за пораст на продуктивизмот во аграрот како приоритетна цел на аграрната политика во иднина.

Најшироко поставено, *аграрната политика вклучува група на принципи кои се применуваат во рамката на специфични програми на владата, кои влијаат врз производството на храна, употребата на ресурсите во земјоделството, домашниот и меѓународниот пазар на храна, потрошувачката на храна и исхраната, прехранбената безбедност и врз условите во кои луѓето живеат во руралните средини*. Аграрната политика не може да се гледа како изолиран процес. Таа не е само составен дел на поширока, рурална политика, туку се наоѓа и во постојана интеракција со надворешно-трговската политика, политиката на технолошки иновации, политиката на рамномерен регионален развој, политиката на заштита на животната средина и политиката на одржлив развој.

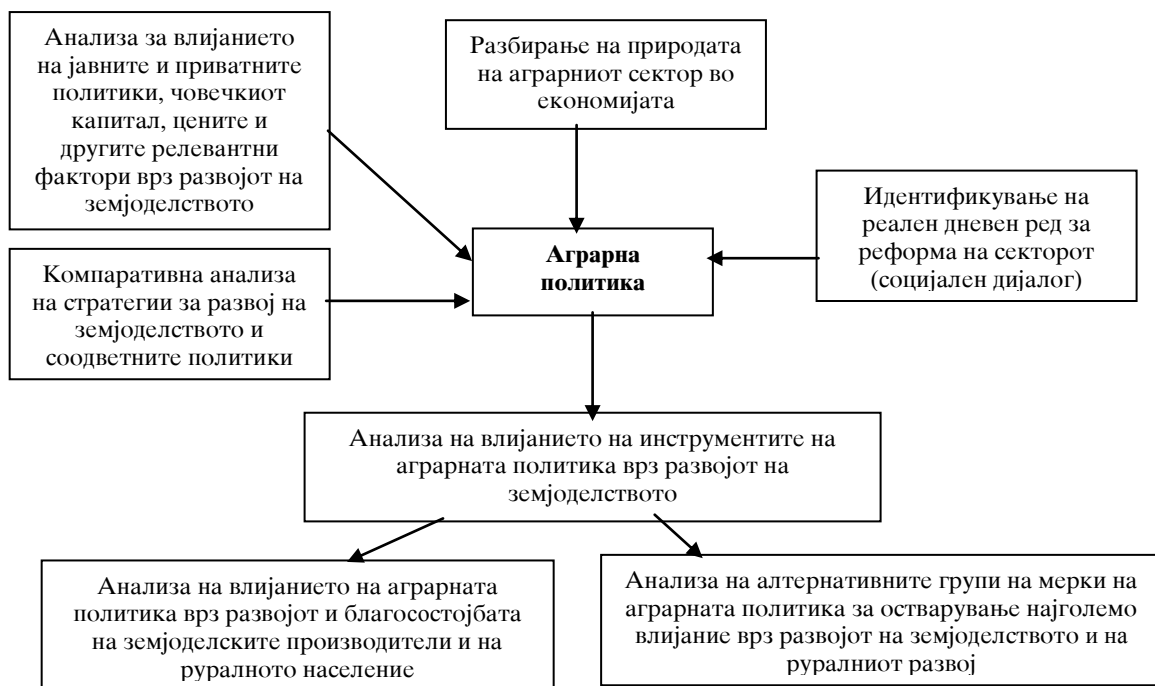
Конципирањето на аграрната политика е двостепен процес. Прво се набљудува и одлучува „што треба да биде“. Во таа смисла, *аграрната политика најчесто се дефинира како свесно насочена акција на владата, спроведена во прехранбениот сектор за оптимална употреба на ограничените ресурси, со цел остварување на производствени резултати кои се во согласност со општественото уверување за тоа „што би требало да биде“*. Првиот сегмент на дефинирање на аграрната политика вообичаено е сместен во рамките на политичкиот процес на одлучување. Притоа, секогаш треба да се има предвид дека сфаќањата на различните учесници во агросистемот за тоа „што треба да биде“ се различни, а со тоа се отежнуваат проблемите за носителите на политичките одлуки. На прв поглед, различните интереси на различните учесници во овој процес во праксата се решаваат со постигнат консензус за тоа „што би требало да биде“. Аграрната политика, очигледно, е насочена кон создавање на т.н. „идеален прехранбен систем“ кој треба да обезбеди реализација на микс на разновидни цели, согледани низ потребата за обезбедување: (1) адекватна храна за сите, (2) евтина храна, (3) достапна храна во текот на годината, (4) здравствено безбедна храна и (5) соодветен начин на живот за земјоделските производители.

Другиот сегмент на дефинирање на аграрната политика се однесува на изборот на методи и пазарни инструменти за правилно дозирање на интервенцијата на владата, со цел реализирање на идентификуваните цели за ефикасно функционирање на националниот агро-прехранбен систем. На овој начин, основната задача на аграрната политика се сведува на избор на најсоодветни методи со кои ќе се овозможи адекватна понуда на храна (според количина, цена и квалитет) со задоволителен животен стандард на земјоделските производители.

Општо земено, *аграрната политика претставува програма за насочување на развојот на земјоделството во рамките на однапред одбраниот модел на општествено-економски развој на националната економија*. Аграрната политика, во таа смисла, претставува збир на мерки во рамките на економската политика кои ја сочинуваат стратегијата за остварување на целите за вклопување на аграрниот сектор во развојот на националната економија, а потоа и негово вклопување во меѓународната поделба на трудот. Првиот чекор секогаш е избор на определен модел на вклопување на земјоделството во приоритетите на економскиот развој на националната економија, кој се конкретизира со избор на организациони форми за трансформација на земјоделството. Потоа следи изборот на соодветни мерки кои се составен дел на стратегијата за остварување на дефинираните цели на развојот на земјоделството во националната економија. Следствено, може да се заклучи дека аграрната политика е составен дел на економската политика која се применува во земјоделското производство. Аграрната политика не може да се конституира надвор од економската политика и од економскиот систем на националната економија, ниту, пак, намерите и концептот на аграрната политика можат да се разликуваат од намерите и концептот на економската и на развојната политика на земјата.

Следната слика дава краток приказ на процесот на креирање и спроведување аграрна политика во една национална економија.

Слика 3.1 **Процесот на креирање и спроведување аграрна политика**



Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Историски развој на поимот и праксата на аграрната политика.
2. Конципирањето на аграрната политика како двостепен процес.
3. Процес на креирање и спроведување аграрна политика.

ЦЕЛИ НА АГРАРНАТА ПОЛИТИКА

Историски, целите на аграрните политики еволуирале заедно со промените во ставовите на општеството кон земјоделството. Денес, поважни цели на аграрната политика се следниве:

- 1) Цели кои се однесуваат на земјоделските производители
 - достигнување прифатливо ниво на доход на земјоделското домаќинство,
 - намалување на разликите во доходот,
 - подобрување на конкурентноста на аграрниот сектор.
- 2) Цели кои се однесуваат на потрошувачите
 - обезбедување понуда на сигурна и висококвалитетна храна (по фер цени),
 - обезбедување сигурност на храната,
 - придонес кон енергетската сигурност.
- 3) Цели кои се однесуваат на општеството во целина
 - заштита на природното окружување и разновидност,
 - заштита на културното наследство,
 - придонес кон одржливоста на руралните области.

Сите земји со развиена пазарна економија го развивале своето земјоделство употребувајќи различни форми на директни или индиректни субвенции. Во текот на последните четири децении од XX век мерките на аграрната политика се покажале како чист израз на законитостите на развојот на капитализмот во земјоделството. Тоа го потврдува фактот дека тие имале индиректни негативни ефекти врз ситните земјоделски стопанства. Широката поддршка на примената на модерна технологија во земјоделството донела корист, пред сè, на крупните производители. Преку системот на ефикасност, односно економијата на обемот, крупните земјоделски стопанства се идентификувани како носители на развојот во земјоделството. Така, аграрната политика станата само следбеник на пазарните законитости.

Треба да се напомене дека аграрната политика, следејќи ги пазарните законитости, не се откажува од семејниот модел на земјоделство. Со сигурност може да се тврди дека претприемнички настроените земјоделски производители заземаат значајно место при креирањето на националната аграрна политика. Од друга страна, општествено насочените земјоделски производители (т.н. рурален свет) својата перспектива треба да ја бараат во рамките на проширената аграрна политика (руралната политика). За тоа особено се свесни земјите со развиена пазарна економија, кои при крајот на XX век, во рамките на националната политика за рамномерен регионален развој, покренале програми насочени кон заштита на семејните земјоделски стопанства во руралните подрачја. Тука треба да се наведе и преовладувачкото мислење на аграрните економисти на земјите со развиена пазарна економија дека семејните земјоделски стопанства ќе имаат битна улога, било како идеална структура за регулирање на кризите во земјоделството или за елаборирање на новите модели на развојот, прилагодени на условите на секоја земја, кои денес се артикулираат како модели на интегрален рурален развој.

Теоретските основи на аграрната политика, како што веќе истакнавме, поаѓаат од фактот дека под овој поим подразбираме свесно насочена активност на

владата, со цел дизајнирање на земјоделски сектор кој најмногу ќе одговара на идеалната ситуација на она „што би требало да биде“. Во праксата на земјите со развиена пазарна економија аграрната политика сепак доживеала позначајно ревидирање на своите цели (види табела 3.1).

Табела 3.1 Цели на традиционалната и на современата аграрна политика

Традиционална аграрна политика	Современа аграрна политика
Адекватна храна за сите	Институционално решавање на проблемите на континуитетот на работење во услови на ризик
Евтина храна	Подобрување на конкурентноста и отворање на пазарот
Достапна храна во текот на годината	Прилагодување кон променетите барања/потреби на побарувачката
Здравствено безбедна храна	Национална прехранбена сигурност и безбедност
Заштита на доходот на земјоделските производители	Одржлив развој на земјоделството

Во центарот на вниманието на современата аграрна политика е ставен пазарниот земјоделски производител, додека основните инструменти за помош на земјоделските субјекти се гледаат во институционалното решавање на проблемите, поврзани со континуирано работење во услови на ризик. Така, на пример, општествената цел, поврзана со остварувањето на социјалната правда за семејните фарми е преформулирана во економска цел – обезбедување на средства со кои работењето на фармите ќе биде изложено на помал ризик. На овој начин се ревидира и интересот на политичарите во областа на земјоделството. Тој интерес не може повеќе да ги опфаќа оние производители кои не ги користат ефектите на економијата на обемот, кои не се специјализирани и технолошки адекватно опремени. Со други зборови, производителите кои не се ефикасни во производството и ефективни во маркетингот и менаџментот, не треба повеќе да очекуваат каква било помош во рамките на современата аграрна политика. Дополнително на ова, прилагодувањето на земјоделското производство на барањата на пазарот како цел е модифицирано во проширување на побарувачката, јакнење на конкурентноста и отворање на домашниот пазар кон странство. Заедничкото набљудување на наведените промени во голема мера влијаат на можноста на остварување на првите две цели на идеалниот прехранбен систем, кои се поврзани со адекватната снабденост на пазарот со храна (според количина и цена).

Достапноста на храната во текот на годината, традиционално се поврзува со делувањето на стоконите резерви на една национална економија. Денес оваа цел на аграрната политика е соединета со настојувањето на државата да обезбеди адекватна понуда на здравствено безбедна храна. Еволуираната форма на целите на идеалниот прехранбен систем се нарекува **национална прехранбена сигурност и безбедност**. На страната на управувањето со побарувачката на пазарот на земјоделско-прехранбени производи истовремено можат да се забележат важни промени. Наместо поддршка со мерки за едноставно ширење на побарувачката, денес сè повеќе се зборува за умерено и здравствено безбедно консумирање на храна. Причина за ваквата промена се бара во порастот на трошоците за јавна потрошувачка во сферата на здравствената заштита настанати како резултат на

континуираното префрлување на трошоците од секторот на земјоделството. Така, програмите за едукација на потрошувачите нужно се проширени и на програмите за едукација на земјоделците од аспект на унапредување на употребата на нови технологии и наоѓање нови одговори на понудата на променетите услови на побарувачката.

На крај треба да додадеме дека целите на совршената аграрна политика се проширени така што го покриваат и интегрираното подрачје на активности на земјоделството и на животната средина. Земјишната политика зазема традиционално значајно место во рамките на аграрната политика. Сепак, денес сè повеќе се зборува за **политика на одржлив развој на земјоделството** која подразбира рационална употреба на природните ресурси – земјиштето, водата и фосилните енергенси. Под овој поим се подразбира и влијанието на екстерните ефекти врз земјоделското производство врз состојбата на животната средина и глобалните промени на животните услови на планетата Земја (емисија на штетни гасови, губиток на површините под шума поради проширувањето на обработливите површини, загадување на подземните води и сл.).

Врз основа на анализираните цели може јасно да се забележи дека современата аграрна политика е составена од голем број на мерки кои ја покриваат економската, социјалната и еколошката сфера. Меѓутоа, едно е сосема јасно. За да се обезбеди ефикасно функционирање на аграрната политика, таа нужно морала да се подели на две компоненти – аграрна и рурална (на пример, во ЕУ првиот и вториот столб на поддршка на земјоделството). Истовремено, идентификуваните сегменти на современата аграрна политика имаат перспектива на потполно одвојување.

•

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Цели на традиционалната аграрна политика.
2. Цели на современата аграрна политика.

ПРИЧИНИ ЗА ДРЖАВНА ИНТЕРВЕНЦИЈА ВО АГРАРОТ

Верувањето за неопходноста да се интервенира во секторот на аграрот, историски гледано, поаѓа од фактот дека аграрниот сектор е составен од голем број мали семејни фарми кои се важни во функционирањето на демократскиот систем на секоја земја.

Аграрниот протекционизам е прашање околу кое секогаш се воделе контроверзни расправи. Во последно време, на удар на критичарите се политиката на цени и политиката на поддршка на доходите на земјоделските производители. Во текот на втората половина од XX век, аграрната политика во земјите со развиена пазарна економија го туркала аграрот во состојба на хиперпродукција на земјоделски производи, на тој начин придонесувајќи кон пад на нивните цени на светскиот пазар. Освен тоа, забрзувајќи ги структурните реформи, ваквата политика довела до нарушување на рамнотежата помеѓу двата модела на организација на агросекторот: агробизнисот и семејното земјоделство. Затоа денес се среќаваат мислења за потполна либерализација, т.е. за потполно немешање на државата во аграрот. Од друга страна, поборниците на аграрниот интервенционизам делумно ги признаваат негативните ефекти од мерките на аграрната политика на државата во минатото, со истовремено истакнување на неопходноста за модификација и правилно дозирање на државната интервенција во иднина. Притоа, особено се потенцираат новите подрачја на државна интервенција, како што се прехранбената сигурност и безбедност, заштитата на животната средина и руралниот систем на вредности.

Современите расправи, поврзани со аграрниот протекционизам, главно, се свртени кон идентификување на подрачја на легитимно право на државата да интервенира и чинењето на таа интервенција. Во таа смисла, основните причини за државна интервенција во секторот на земјоделството се идентификувани во следниве области: (1) зголемување на ефикасноста на земјоделското производство, (2) заштита на доходот на земјоделците, (3) национална прехранбена сигурност и безбедност и (4) екстерни ефекти и јавни добра во земјоделството.

(1) Зголемување на ефикасноста на земјоделското производство

Гледано историски, обезбедувањето пораст на понудата на храна за населението, чиј број постојано расте (решавање на проблемот на гладта), е легитимна причина за спроведување на мерките на аграрниот протекционизам. Од тој аспект, мерките на аграрниот протекционизам се насочени кон зголемување на ефикасноста на употреба на ресурсите во земјоделството.

Многумина, меѓутоа, ќе се запрашаат зошто државата воопшто би морала да издвојува средства од буџетот за помош на ефикасноста на употреба на ресурсите во земјоделството, кога ефикасноста ендогено е стимулирана во системот на слободно дејствување на пазарните законитости. Производителите кои се водени од целта за максимизација на профитите (како целна функција) ќе бидат систематски насочувани постојано да ја иновираат и да ја унапредуваат технологијата, т.е. да ја зголемуваат ефикасноста на производството. Меѓутоа, структурата на аграрниот сектор (агробизнисот и семејните земјоделски

стопанства) условува значајно разграничување помеѓу економските субјекти – оние кои за цел имаат зголемување на профитот и оние кои земјоделството го сфаќаат како начин на живот. Оттука, се јавува проблемот на субоптимизација на ниво на економски субјект, а со тоа се јавува и загриженост на државата дека нема да биде во можност да обезбеди доволно количество на храна по прифатливи цени за урбаните потрошувачи.

Исто така, современите производители многу често не располагаат со соодветни информации за неопходноста за примена на новите технологии во производството. Затоа државата, преку советодавните служби, се вклучува во проектите за дифузија на ново знаење и негова имплементација во пракса. Познато е дека земјоделците, во најголем број од случаите, се многу внимателни кога станува збор за примена на нова технологија во пракса. Затоа се изградени системи на континуирано следење на активностите на земјоделските стопанства преку земјоделските советодавни служби, кои ги информираат земјоделците за предностите од примената на новите технологии во земјоделското производство. Советодавните служби многу често својата активност ја засноваат на соработката со т.н. рани иноватори, земјоделски стопанства со долга традиција и углед во локалната средина, во чии рамки се применуваат новите технолошки решенија и организациони унапредувања.

Посебно значајна област за мешање на државата во функционирањето на аграрот се однесува на информирањето на земјоделците за сите релевантни податоци, потребни при донесувањето на идните деловни одлуки. Државата, преку соодветното министерство, ги информира земјоделските производители за движењето на побарувачката за земјоделски производи на домашниот и на светскиот пазар, за долгорочниот тренд на движење на цените на поважните земјоделски производи, промените во климата и влијанието врз земјоделското производство, очекуваниот принос од родот во тековната година и сл. Доколку не постои систем на пазарни информации, не може да се очекува дека земјоделските производители ќе имаат услови за ефикасно одлучување и работење.

(2) Заштита на доходот на земјоделците

Причините, поради кои земјоделскиот производител постојано се тера да ја унапреди технологијата на своето работење и со тоа да ја зголеми ефикасноста на употребата на ресурсите, се поврзуваат со потребата за зголемување на понудата на храна по прифатливи цени за потрошувачите. Поттикнувањето на технолошкиот прогрес во земјоделството е услов за развој не само на овој сектор, туку и на економијата во целина. Ослободувањето на работна сила и капитал од земјоделството за развој на приоритетниот сектор во иницијалната фаза е можно само доколку оние кои остануваат во земјоделството бидат способни да произведуваат доволно храна за растечката урбана популација, по цени кои нема да го загорзат животниот стандард. По оваа иницијална фаза, услов за развој на земјоделството и понатаму останува континуираното технолошко иновирање. Приоритет сега има системот на интегрални врски и односи внатре во рамките на агроэкономијата како целина, каде земјоделството станува централен сегмент околу кој се наоѓаат сите останати кои претходат или следат по процесот на

примарно земјоделско производство. Оттука, ваквата поставеност упатува на заклучокот дека аграрниот сектор трпи во целина како резултат на континуираниот пад на цените на земјоделските производи во економијата која се развива.

Основни причини кои се наведуваат како неопходни за интервенирање со цел стабилизирање на цените и доходите на земјоделците денес се врзуваат за фундаменталната анализа на еластичноста на понудата и побарувачката за земјоделски производи. Мала промена во понудата или побарувачката на земјоделските производи на пазарот на земјоделско-прехранбени производи предизвикува несразмерно поголема реакција во цените на истите производи. Тоа, секако, доведува и до поголеми осцилации во доходите на земјоделските производители.

Побарувачката на земјоделско-прехранбените производи е крајно нееластична. Засега, не постои замена за храната. Сепак, постојат значајни разлики во третманот на еластичноста на побарувачката на прехранбени артикли во различни земји. Во развиените земји сè повеќе се говори за потребата да се прави разлика помеѓу еластичноста на побарувачката за храна во национални и меѓународни рамки, бидејќи вредноста на еластичноста на извозната побарувачка има тенденција да биде поголема од вредноста која ја постигнува еластичноста на побарувачката за храна на домашниот пазар.

Поради должината на производниот циклус, понудата на земјоделски производи е нееластична, односно не е чувствителна на цените. Она што е засеано не може да се менува до наредниот производен циклус, т.е. во најголемиот број од случаите до наредната година. Земјоделските производители, во рамките на своите деловни активности, повеќе се раководат од целно зголемување отколку намалување на обемот на производството, поради најмалку две причини. *Прво*, земјиштето претставува фиксен ресурс кој има најдобра алтернатива на употреба во земјоделството, што значи дека падот на цената на одреден земјоделски производ (на пример, жито) ќе има незначително влијание врз промена на обемот на производството. *Второ*, технолошкиот прогрес ги тера земјоделските производители постојано да ја зголемуваат понудата и да ги намалуваат трошоците по единица производ, што резултира со пад на цените на земјоделските производи. Оттука, заштитата на доходот на земјоделските производители се наметнува како легитимна политичка цел.

Штитејќи го доходот на земјоделските производители, носителите на аграрната политика го штитат капацитетот на аграрот да го финансира развојот на другите сектори во економијата, како во иницијалната, така и во подоцнежните фази на развојот на националната економија. Давањето поддршка на доходот на земјоделските производители, имплицитно, значи давање поддршка на секторите кои произведуваат инпут за земјоделството, бидејќи со тоа се зголемува капацитетот на земјоделските стопанства да иновираат, односно да купуваат и да применуваат нови технологии во земјоделското производство. Од друга страна, позитивните ефекти ги чувствува и преработувачкиот сектор, бидејќи преку зголемената понуда на земјоделски производи постојано опаѓаат цените на инпутите во преработувачката индустрија. Благодет од ваквата поддршка на доходот на земјоделските производители, во крајна инстанца, чувствуваат и крајните потрошувачи кои добиваат можност да купат егзистенцијални

прехранбени производи по пониски цени. Всушност, со поддршката на доходот на земјоделските производители носителите на аграрната политика им помагаат на сите оние кои се наоѓаат „околу земјоделството“.

(3) Прехранбена сигурност и безбедност

Историјата покажува дека многу влади во светот ја губеле поддршката на избори поради тоа што не успевале на сопственото население да му обезбедат адекватна понуда на храна. Така, на пример, проблемот на обезбедување прехранбена сигурност играл мошне значајна улога при конципирањето на европската аграрна политика од самиот нејзин почеток. Од политичка гледна точка, состојбата во прехранбениот систем се набљудува од два аспекти – од аспект на сигурноста и од аспект на безбедноста на понудата на храна.

Во дефинирањето на *прехранбената сигурност* обично се поаѓа од согледувањето на можностите да се обезбедат доволни количества на храна во рамките на националниот прехранбен систем. Оттука, терминот прехранбена сигурност многу често се поистоветува со поимот самодоволност (самоодржливост) во производството на храна. Овде секако се работи за анализа на можноста да се произведат доволни количества на стратешки земјоделски производи, а потоа и сите други кои можат да се произведат во согласност со климатските услови и ресурсите во конкретната национална економија, за потребите на исхраната на домашното население. Во услови на потполна ориентација на националната економија да се обезбеди што поголем дел на потрошувачка на храна од домашното производство, можат да се појават проблеми, поврзани со ефикасноста на алокацијата и употребата на ресурсите во земјоделството. Од теоретски аспект, оваа состојба може да се поистовети со условите за обезбедување храна во затворена економија.

Прашањето на прехранбената сигурност може да се анализира и од друг аспект. Притоа, во прв план се става интересот на потрошувачите за набавка на поевтина храна на домашниот пазар. Прехранбената сигурност се дефинира како полна снабденост на пазарот на прехранбени производи по „фер цена“. Праведната цена која би требало да ја плати потрошувачот се изедначува со цената на односниот прехранбен производ на светскиот пазар. Концептот на полна снабденост по „фер цена“ претпоставува функционирање на отворена економија. Интересот на потрошувачите во ваков систем е потполно задоволен, бидејќи расте понудата на храна на домашниот пазар, а цените на храната се изедначуваат со светските цени на основните земјоделски и прехранбени производи.

Прехранбената безбедност треба да се разликува од поимот на прехранбена сигурност. Додека *сигурноста* се однесува на обезбедувањето доволни количества на храна по прифатливи цени за домашните потрошувачи, под поимот *безбедност* подразбираме создавање здравствено прифатлива понуда на храна која го гарантира здравјето на нацијата. Додека со прашањето на прехранбената сигурност денес доминантно се занимаваат неразвиените земји и земјите во развој, со прашањето на прехранбената безбедност се занимаваат земјите со развиена пазарна економија. Напорите на земјите со развиена пазарна економија за обезбедување понуда на здравствено прифатлива храна резултира со

дефинирањето и примената на *Системот за анализа на критичните контролни точки (Hazard Analysis Critical Control Point-НАССР)*. Овој стандард денес се применува во сите земји со развиена пазарна економија и овозможува потполно следење на понудата на храна од крајниот корисник – потрошувачот, преку системот на малопродажни и големопродажни објекти до преработувачката индустрија и примарното земјоделско производство на земјоделците. Со обезбедувањето прехранбена безбедност денес се занимаваат национални и локални јавни агенции, формирани во сферата на здравствената заштита, безбедноста на храна и лекови, како и инспекциите во рамките на министерствата за земјоделство. Денес, прашањата посветени на обезбедувањето здравствено прифатлива понуда на храна се проширени и опфаќаат цела низа на подрачја, поврзани со организирањето земјоделско производство „пријателски настроено кон животната средина“ и хуман третман кон животните (благосостојба на животните).

(4) Екстерни ефекти и јавни добра во земјоделството

Моделот на социо-економски развој, применуван во 70-те и 80-те години на минатиот век создаде многу проблеми, од кои еден од најсериозните е нарушувањето на животната средина. Поместувајќи го тежиштето од краткорочните кон долгорочните развојни цели, теоријата на развојот денес новите основи на развојот ги наоѓа во т.н. *теорија на одржлив човеков развој (Sustainable Human Development)*.

Одржливиот развој се дефинира како развој кој ги задоволува потребите на сегашните генерации без загрозување на способноста на идните генерации да ги задоволат нивните сопствени потреби. Оттука, овој концепт покрива три различни аспекти на одржливоста – економска ефикасност, социјална праведност и заштита на животната средина. *Економската димензија* се однесува на диверзификацијата на руралната економија која води кон ефикасна употреба на ресурсите, подигнување на конкурентноста на руралните подрачја и на виталноста на интегрално територијално заокружената селска (рурална) економија. *Социјалната димензија* го покрива подрачјето на креирање задоволително ниво на рурална вработеност и обезбедување соодветен квалитет на живот во руралните средини. *Еколошката димензија* се однесува на зачувувањето на ресурсите (природни, човечки, произведени), со цел потребите на сегашните и на идните генерации да бидат подмирени на задоволителен начин. Во почетокот, еколошката димензија на одржливоста се поврзувала со концептот на рационална употреба на ограничените ресурси, додека денес се поврзува со екстерните ефекти на различните активности во руралните средини (заштита на животната средина, населените места, биодиверзитетот, квалитетот на водата и воздухот).

Во контекст на поврзаноста помеѓу земјоделството и одржливиот рурален развој, често се истакнува фактот дека земјоделците остваруваат значително влијание врз локалната, националната и меѓународната економија и екосистеми – позитивно и негативно. *Негативно влијание* се остварува во условите кога пазарните законитости не ги одразуваат вкупните трошоци за спроведување на активностите во рамките на агросекторот. На пример, земјоделскиот производител, соочен со проблемот на обезбедување ликвидност, може во одреден момент да

одлучи да не примени постојна пракса на обработка на земјиштето (каде ќе заштеди на трошоците за сопствено производство), со што ќе префрли повеќекратни негативни ефекти од таквата одлука врз општеството, кое ќе биде соочено со проблемот на ерозијата на тлото. Со прекумерната употреба на ѓубрива (минерално или органско) со кои треба да се врати плодноста на земјиштето можат да се загадат подземните води. На тој начин екстерните ефекти, преку зголемување на трошоците за преработка на водата, ќе бидат префрлени на жителите на урбаните центри кои ќе плаќаат повисоки комунални трошоци. Друг пример се *позитивните екстерни ефекти* на земјоделското производство. Така, екстензивните агросистеми се означуваат како чувари на животната средина. Во таа смисла, на земјоделците кои се занимаваат со екстензивно земјоделско производство мора да им се компензираат услугите кои ги даваат на општеството, а кои се огледуваат во зачувувањето на природното опкружување и биодиверзитетот.

Одржливото земјоделство базира на употреба на технологија со која се максимизира продуктивноста и истовремено се минимизираат негативните ефекти на природните (земјиште, вода, воздух и биодиверзитет) и на човечките ресурси (руралната популација и потрошувачите). Пронаоѓајќи го патот за најефикасна употреба на ресурсите, одржливото земјоделство придонесува за јакнење на социјалната кохезија – довербата во партнерството помеѓу институциите на локално ниво. Концептот на одржливо земјоделство денес во себе ги вклучува **одржливиот земјоделски и рурален развој (Sustainable Agricultural and Rural Development - SARD)**. Во таа смисла, концептот на одржливо земјоделство се дефинира како концепт „за управување со и зачувување на природните ресурси и насочување на технолошките и институционалните промени на начин кој ќе обезбеди остварување и континуирано задоволување на потребите на сегашните и на идните генерации. Таквиот развој го чува земјоделското земјиште, водата, растителните и животинските ресурси, не ја деградира животната средина, технички е погоден, економски ефикасен и социјално прифатлив.“

Во последните дваесет години светот се соочува со специфичниот проблем, поврзан со интензивирањето на земјоделското производство, кое претставува опасност за квалитетот на животната средина. Следната табела претставува резиме на овие ефекти.

Табела 3.2 Ефекти на интензивното земјоделство врз животната средина

Пракса во земјоделството	Влијание врз животната средина
Генетска униформност на растенијата и на животните	Нови растителни и животински болести
Систематска употреба на пестициди	Отпорност на пестициди, проблеми на загадување на земјиштето и на водата
Значителна употреба на минерални ѓубрива	Еколошко оштетување, намален квалитет на водата за човечка употреба
Интензивно производство во сточарството	Загадување на земјиштето и водата со отпад
Неразумно управување со земјиштето	Ерозија на тлото
Сечење и уништување на шумите	Намалување на биодиверзитетот

Современото земјоделство се смета за главен причинител за многу несакани појави, меѓу кои се издвојуваат следниве: (1) загадување на земјиштето во смисла

на нарушување на посакуваната структура на минералите, (2) концентрација на нитрати во подземните води, (3) зголемување на киселоста на тлото, (4) емисија на штетни гасови кои предизвикуваат глобално затоплување на планетата Земја. Оттука, пронаоѓањето заедничко решение за овие проблеми всушност треба да биде интегралното согледување на здравјето на економијата, животната средина и луѓето, што претставува единствен пат за постигнување општествена благостојба во националната економија. Затоа, посебно внимание треба да им се посвети на мерките и инструментите кои имаат за цел да ја зголемат чувствителноста и одговорноста на производителите и на потрошувачите за одговорна употреба на природните ресурси, намалување на загадувањето и нерационалната потрошувачка преку *методите на интернализација на екстерните трошоци*.

Како заклучок, во ерата на модернизација на земјоделството, екстензивниот карактер на земјоделското производство може да биде предност. Затоа, традиционалните земјоделски производители (т.н. рурален свет) многу често се означуваат како заштитници на животната средина. Експертите кои се занимаваат со анализа на земјоделството се единствени во заклучокот дека агросекторот обезбедува неспецифична *јавна услуга* која, во зоните на заштитена животна средина, не може да ја обезбеди ниеден друг економски сектор. Развојот на одржливите агросистеми добива примат во рамките на диверзифицираната економија на руралните подрачја, со што се обезбедуваат и услови за примена на концептот на одржлив аграрен, и пошироко, рурален развој.

(5) Рамка на политиката за подобри инвестиции во земјоделството⁸

Никој не ја доведува во прашање важноста на инвестициите во земјоделството како една од најефикасните стратегии за борба против гладот и сиромаштијата и остварување преод кон одржливо земјоделство. Сепак, оние делови во светот кои се најпогодени од гладта и од сиромаштијата се одликуваат со стагнантни или негативни стапки на инвестиции (од земјоделските производители и од владата) во последните неколку декади. Тие се соочуваат со тековни предизвици за зајакнување на рамномерниот раст на продуктивноста паралелно со потребата за драматично подобрување на еколошката одржливост на секторот. Земјоделските производители се и ќе останат најголем извор на инвестиции во земјоделството, што значи дека мора да бидат централен дел на секоја стратегија за инвестирање. Оттука, нагласокот само врз јавните инвестиции, официјалната помош за развој и странските директни инвестиции не се доволни.

Со цел да се подобри состојбата со инвестициите во земјоделството, потребно е да се има предвид следново:

- инвестициите во аграрот се едни од најефикасните стратегии за намалување на сиромаштијата и гладта и промоција на одржливоста,
- земјоделските производители се најголемиот извор на инвестиции во земјоделството,

⁸ FAO (2012): *The State of Food and Agriculture*, Rome, Italy.

- земјоделските производители мора да бидат во основата на секоја стратегија за зголемување на инвестициите во земјоделството, но тие не ќе можат да инвестираат доколку јавниот сектор не обезбеди поволна клима за инвестициите во земјоделството,

- поволната клима за инвестирање е незаменлив услов за инвестиции во земјоделството, но не е доволно само да им се дозволи на ситните земјопоседници да инвестираат и да се обезбеди дека инвестициите со повисока вредност ги задоволуваат општествено прифатливите цели,

- владите и донаторите треба да ги канализираат ограничените јавни фондови кон обезбедување на основни јавни добра, со висока стапка на економски и општествен поврат на вложувањата.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Зголемувањето на ефикасноста на земјоделското производство – причина за државна интервенција во аграрот.
2. Заштита на доходот на земјоделците – причина за државна интервенција во аграрот.
3. Национална прехранбена сигурност и безбедност – причина за државна интервенција во аграрот.
4. Екстерни ефекти и јавни добра во земјоделството – причина за државна интервенција во аграрот.

МЕРКИ НА АГРАРНАТА ПОЛИТИКА

Со цел развој на земјоделството, зголемување на продуктивноста на трудот, решавање на економската положба на земјоделството и на земјоделските производители, остварување на соодветно ниво на земјоделско производство и воспоставување одредени производствени односи, државата презема одредени мерки. Тие претставуваат систем на мерки и составен дел на вкупната економска политика на секоја земја. Нивната содржина и карактер зависат од: целите кои сакаме да ги оствариме во земјоделството, карактерот на економскиот и на политичкиот систем, достигнатото ниво на економски развој на националната економија.

Конкретните мерки на развојната стратегија во земјоделството, односно мерките на аграрната политика, вообичаено се делат во четири основни групи: (1) економски мерки, (2) мерки за менување или заштита на сопственичките односи и уредување на земјишната територија, (3) техничко-технолошки мерки и (4) организационо-административни мерки. Во креирањето и во спроведувањето на мерките на аграрната политика учествуваат голем број институции: управни и извршни органи на владата, земјоделски производители (поединечно или преку своите здруженија), научни институти и стручни служби. Следната табела дава детален преглед на мерките на аграрната политика, распределени во секоја од четирите основни групи.

Табела 3.3 Мерки на аграрната политика

Економски мерки	Земјишна политика	Техничко-технолошки мерки	Организационо-административни мерки
Даночна политика	Национализација на земјиштето	Механизација на земјоделството	Управување со научноистражувачката работа
Политика на цени	Аграрна реформа	Хемизација на земјоделството	Политика на образование
Инвестициона и кредитна политика	Заштита на поседот од ситнење	Еколошка политика	Развој на стручно-советодавна служба
Осигурување во земјоделството	Комасација	Биотехнологија	Санитарно-пазарна инспекција
Извозно-увозна политика	Арондација	Алтернативни технологии	Земјоделско законодавство

1. Економски мерки

Економските мерки на аграрната политика се најзначајните и најефикасните мерки на аграрната политика. Преку нив се влијае врз условите за работа во земјоделството, се определува неговото економско значење и можат да ги стимулираат или дестимулираат земјоделските производители. Најзначајни мерки кои се однесуваат на економската проблематика во аграрот се: даночната политика, политиката на цени, инвестиционата и кредитната политика, осигурувањето во земјоделството и увозно-извозната политика.

Даночната политика е една од најзначајните компоненти на аграрната политика. Данокот од земјоделството е најстарата економска мерка и мерка на аграрната политика. Данокот на земјиштето претставува најстара мерка на аграрната политика, чија појава се поврзува со самото појавување на државата. Зафаќањето на дел од доходот од земјоделството во почетокот има само фискален карактер – целта е полнење на државната каса. Во модерната теорија на економскиот развој променета е првобитната улога на оданочување на земјоделците. Даночната политика во земјоделството денес се третира како еден од значајните директни фактори за меѓусекторска алокација на капиталот, односно насочување на економскиот развој во саканиот правец.

Данокот се наплатува директно и индиректно. Директната форма на наплата на данокот е поврзана со катастарскиот приход, а индиректната се остварува преку различните видови на даноци на расположливиот имот. Катастарскиот приход претставува основа за оданочување во наголемиот број земји. Тој се пресметува како *повеќегодишен просечен приход (вредност на производството, намалена за трошоците од работењето)*, во согласност со класата на земјиштето која се одредува врз основа на неговиот квалитет. Историјата на даночните системи укажува на фактот дека катастарскиот приход не бил секогаш основа за оданочување. Пред него, како основа за оданочување служеле вкупниот имот, бројот на членови на семејството (главарина) и др. Во земјите со развиена пазарна економија земјоделците имаат обврска за изработка на годишни извештаи, како и сите други економски субјекти. Основа за оданочување на земјоделците овде претставува остварениот доход од земјоделска дејност.

Стапките на оданочување на одредената даночна основа можат да бидат пропорционални и прогресивни. Пропорционалните стапки се применуваат подеднакво кај сите даночни обврзници, независно од големината на даночната основа, додека прогресивното оданочување значи истовремено зголемување на даночната стапка со зголемување на даночната основа. Пропорционалното оданочување ги доведува во понеповолна состојба економски послабите земјоделски производители, додека прогресивното оданочување ги дестимулира економски посилните земјоделски производители и земјоделски стопанства да преземаат мерки за зголемување на производството.

Политиката на цени на земјоделските производи, како економска мерка на аграрната политика, е од понов датум, споредено со даночната политика. Политиката на цени е најтесно поврзана со различните облици на придонес на земјоделството во вкупниот економски развој, прво внатре во една земја, а потоа во рамките на пошироките региони кои се составен дел на светскиот пазар на земјоделски производи. Цените претставуваат важна мерка на економската и на аграрната политика на секоја земја, со чија помош се влијае во значителна мера на севкупниот општествено-економски развој и развојот на одделните сектори во економијата. Оттука, цените во земјоделството претставуваат многу важен инструмент на аграрната политика.

Во аграрната политика се применуваат неколку видови на цени:

- **гарантирани цени**, цени чие ниво го гарантира државата и се движат нешто под пазарната цена. Доколку цените на земјоделските производи, кои се наоѓаат во режимот на гарантирани цени се намалуваат (поради поголема понуда

или други причини) под гарантираното ниво, обврска е на државата да ги откупи сите понудени количии на земјоделски производи на пазарот. На тој начин, на земјоделските производители им се обезбедува минимум акумулативност, односно одредена сигурност и заштита. Цените се гарантираат за клучните земјоделски производители (најчесто: лебно жито, жито за исхрана на стоката, месото, млекото, некои значајни видови на овошје, шеќерна репка, сончоѓлед, тутун и сл.),

- **ориентациона цена**, тоа е целна пазарна цена која претставува основа за активирање на механизмот на мерките на економската политика поради воспоставување и одржување на пазарните цени на одредени земјоделски производи околу таа целна цена,

- **минимална извозна цена**, најниско ниво на цени на одредени земјоделски производи по кои можат да се склучуваат надворешно-трговски договори за извоз. Таа се утврдува во случаите кога надлежните институции ќе проценат дека тоа е во интерес на остварување на политиката на заштита на домашното производство и реализација на политиката на извоз на тие земјоделски производи,

- **увозна праг-цена**, најниско гранично ниво на цени на одредени земјоделски производи од увоз, кои обезбедуваат целната структурна стабилност на домашниот пазар (воспоставена врз основа на конкуренцијата на домашните производители заштитени со гарантирани цени) да не биде загрознена од увозот на тие производи (по цени пониски од праг - цената), кои се високо субвенционирани во производството и во извозот.

Со политиката на цени во земјоделството се влијае на обезбедувањето стабилен развој на земјоделското производство, стабилен пазар на земјоделски производи и редовно снабдување на населението со храна. Преку цените се определуваат условите за работа во земјоделството и се определува неговото место и придонес во вкупниот економски развој на националната економија. Во тој поглед, политиката на цени претставува основа на сите познати модели на трансформација на земјоделството – почнувајќи од моделот *laissez-faire*, кој се применувал во раниот капитализам во земјите со развиена пазарна економија, преку моделот на индустријализација и моделот на дуална економија, до моделите на современиот капитализам во рамките на неокласицизмот, модел кој полека се инфилтрира и во т.н. земји во транзиција.

Со помош на политиката на цени во земјоделството можат да се остваруваат следниве цели: (1) со повисоки цени може да се влијае на условите за работа и подобра економска положба на земјоделството како сектор во економијата, (2) со одржување на повисоки цени на одделни земјоделски производи во однос на друг, може да се влијае врз производната ориентација на земјоделските производители (производна структура, специјализација, реонизација на производството), (3) зголемувањето на цените може да ја разбие натуралноста на земјоделското производство и (4) со диференцирани цени за различен квалитет на земјоделски производи може да се влијае врз подигнувањето на квалитетот на земјоделското производство.

Инвестиционата и кредитната политика претставуваат значајни параметри за определување на местото на земјоделството во вкупниот развој на една земја. Значењето, местото и вистинската улога на одделните сектори во националната економија во вкупниот општествено-економски развој се мерат

всушност со големината на капиталните фондови, односно со делот на националното штедење кое се инвестира во овие фондови.

Инвестиционата политика се води со цел да доведе до структурна прераспределба на делот на штедењето наменет за инвестиции во одделни сектори во економијата. Каква ќе биде инвестиционата политика ќе зависи од целите што сакаме да ги оствариме во рамките на општествено-економскиот систем, од кои најважни би можеле да бидат: (1) подигнување на општото ниво на развој на земјата, (2) развивање на приоритетните развојни сектори во економијата, (3) форсирање на планираните структурни реформи, (4) зголемување на националниот доход и вработеноста и (5) подобрување на состојбата на платниот биланс. Притоа, централно прашање на инвестиционата политика претставува обезбедувањето капитал (инвестициони средства). Познато е дека капиталот, како елемент на финансирање, е трајно ограничен ресурс во сите земји, а посебно во иницијалната фаза на развојот. Затоа тој, во рамките на економската политика, се насочува во одредени сектори во економијата, за сметка на другите. Групата на „други“ сектори често во себе го вклучува аграрот од кој, преку диспаратетот на цените, акумулацијата се префрла во неаграрните сектори на економијата. Тоа априори и не е лоша пракса, доколку ова префрлање на акумулацијата во неаграрните сектори се сфати како долгорочно кредитирање, што значи дека неаграрниот сектор (кога ќе зајакне и ќе се развие) ќе почне да го носи товарот на забрзан развој на аграрот (најчесто реку субвенционирани цени на земјоделските производи). Притоа, познато е дека земјоделството има низок степен на способност за самофинансирање поради: (1) издвојување на дел од сопствената акумулација за развој на другите сектори во националната економија и (2) пониска продуктивност на трудот која создава и пониско ниво на додадена вредност во земјоделството.

Имајќи ја предвид намалената способност на земјоделството за самофинансирање на својот развој, посебно значење во рамките на аграрната политика мора да се даде на *кредитната политика*. Таа го добива тоа значење поради фактот дека во себе истовремено содржи макро (улога на државата и на банкарскиот сектор) и микро (односот доверител-должник) компонента на создавање и трошење на инвестициските ресурси.

Кредитот претставува еден од основните инпути во модерното земјоделство, и тоа преку два облици: долгорочен (инвестициски) кредит и краткорочен кредит за обезбедување на тековното производство (обртен капитал). Инвестициските кредити им овозможуваат на земјоделските производители бргу да реагираат на технолошките иновации во производството, на промените во пазарните сигнали и на неочекуваните деловни шанси. Ако се има предвид фактот дека земјоделството, освен примарно производство, во себе вклучува и аспекти на преработувачката и на трговската индустрија, тогаш е мошне значајно кредитната политика најсериозно да ги земе предвид специфичностите на земјоделското производство (за кои претходно зборувавме). Затоа, инвестиционо-кредитната политика за потребите на аграрот треба во себе да вклучува одредени олеснувања: пониски (бенефицирани) каматни стапки, подолги рокови на отплата (со подолг грејс период), субвенционирани цени и сл.

Со помош на политиката на кредитирање на земјоделството можат да се остварат следниве цели: (1) се врши мобилизација на средствата и нивно

насочување за развој на одредени делови од земјоделството, (2) со ангажирањето на поголема или помала маса на финансиски средства преку кредити, со пониска или повисока камата, на подолг или на пократок рок, може да се влијае врз побрзиот развој на земјоделството или на одредени негови делови, (3) со помош на кредитите се насочува производството и (4) со помош на поволни кредити се воведува нова современа земјоделска опрема, механизација, се збогатува сточниот фонд и сл.

Осигурувањето на земјоделското производство претставува мерка која е значајна од аспект на поединецот и од аспект на општеството. Осигурувањето, во економска смисла, претставува економска активност која, преку здружување на поголем број на лица и организации изложени на исти или слични опасности (ризици), исплатува надомест (од средствата формирани со прибирање на премија за ризик) на штетите на оние кои биле погодени од штетите. Оваа мерка се поврзува со ризикот од појава непредвидливи природни непогоди - суша, град, поплава, пожар и сл. Таквите непогоди можат да го забават не само нормалниот економски развој на секоја земја, туку понекогаш можат да го доведат во прашање и опстанокот на одделните категории на земјоделски производители во земјоделството.

Осигурувањето во земјоделството е регулирано и заштитетно со законски прописи во секоја одделна земја. Обично се заснова на договор, во кој едната страна (осигуреникот) е обврзан да плати договорена премија за осигурување, а другата страна (осигурителата компанија) е обврзана на осигуреникот да му ја надомести договорената штета која би настанала во случаите наведени во договорот. Притоа, основа на модерниот систем на осигурување во земјоделството претставува можноста за предвидување на потенцијалните ризици.

Извозно-увозната политика во земјоделството опфаќа одредени мерки кои ги презема владата во областа на надворешно-трговското работење на една земја. Со помош на оваа политика се остваруваат следниве цели: (1) поттикнување на ефективно користење на расположливите ресурси, (2) заштита на домашното производство од нелојална странска конкуренција, (3) зголемување на доходот на земјоделците, (4) одржување на стабилноста на пазарите и на цените на земјоделските производи и сл. Притоа, ефикасноста на оваа политика зависи од степенот на отвореноста на националната економија.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Основна поделба на мерките на аграрната политика.
2. Основна поделба на економските мерки на аграрната политика.
3. Даночна политика.
4. Политика на цени.
5. Инвестициона и кредитна политика.
6. Осигурување во земјоделството.
7. Увозно-извозна политика.

2. Земјишна политика

Мерките на аграрната политика кои се однесуваат на системот на употреба на земјиштето вклучуваат национализација на земјиштето, аграрна реформа, заштита на поседите од ситнење, комасација и арондација.

Национализацијата на земјиштето е мерка на пренесување на сопственоста над земјиштето на државата, без никаков надомест. Она што е занимливо е фактот дека ниедна земја со развиена пазарна економија не спровела национализација на земјоделското земјиште. И земјите кои граделе социјализам од советски тип имале дилема: национализација или аграрна реформа, како различни мерки на менување на сопственичката структура во земјоделството. Национализација на земјиштето е извршена само во поранешниот СССР и во Монголија, додека сите други земји спровеле аграрни реформи. Во поранешна Југославија ова прашање било решавано со комбинација на мерки на национализација на земјоделското земјиште и аграрна реформа.

Аграрната реформа претставува прераспределба на земјиштето во смисла на промена на сопственичките односи и поседовната структура (преструктурирање на поголемите во помали поседи). Поимот *реформа на аграрната структура* ги опфаќа промените во сопственичката, земјишната и во организационата структура во областа на земјоделството, чија цел е оспособување на субјектите за поефикасна употреба на земјоделското земјиште, примена на методи за поинтензивно земјоделско производство, т.е. поефикасен и побрз развој на земјоделството во целина. Основни причини поради кои се спроведува аграрната реформа се од социјални мотиви (притисок на селската класа во општеството) или економски мотиви (воведување систем на поефикасна употреба на земјиштето за пораст на продуктивноста, зголемување на вработеноста во аграрот и сл.). Независно од тоа што целите, причините и начинот за спроведување на аграрната реформа се различни од земја до земја, нејзината суштина секогаш се отсликува во слоганот: „**земјоделско земјиште на оние кои го обработуваат**“.

Потребата, содржината, целите и начините на спроведување на аграрната реформа се условени од степенот на аграрна пренаселеност (снабденост со земјоделско земјиште и средства), достигнатото ниво на економски развој, карактерот на општествено-економското уредување и односите помеѓу главните социјални слоеви и делови во општеството. Инаку, суштината и смислата на аграрната реформа се однесуваат на примена на одреден број мерки од страна на државата со кои државата плански ја менува аграрната структура во националната економија, со цел аграрните односи, сопственичката структура и земјоделското производство да се усогласат со потребите на општествено-економскиот развој.

Со аграрната реформа се решаваат најчесто социјално-политичките проблеми, додека решавањето на економските проблеми е во втор план. Имено, малите поседи имаат мали компаративни предности во однос на крупните земјоделски стопанства од кои настанале. Освен тоа, аграрната реформа, сама по себе, не го решава проблемот на доходовната нееднаквост на вработените во аграрниот и во неаграрниот сектор. Оваа проблематика може да се решава со одредени мерки на аграрната политика дури кога аграрот ќе достигне ниво на развој со кое приближно ќе се изедначи продуктивноста на трудот во аграрниот и во

неаграрните сектори. На крајот, треба да истакнеме дека аграрната реформа, како мерка на аграрната политика, многу често ја следи и колонизација, т.е. се работи за случаи кога корисниците на аграрната реформа се преселуваат од едно во други подрачја во рамките на националната економија. Таа се спроведува, бидејќи земјоделското земјиште, кое им се дава на заинтересираните земјоделци, обично не се наоѓа во местата на нивните живеалишта.

Во врска со прашањето за максимизација на земјишните поседи, односно **заштитата на поседот од ситенење** (како мерка на аграрната политика), треба да се потсети на фактот дека поголемиот број од денешните земји со развиена пазарна економија водат политика на законско решавање на прашањето на големината на минимално-максималниот посед (еден наследник, неможност за оттуѓување/продавање и сл.). Развојот на земјоделството, во насока на организирање порационално и поефикасно земјоделско производство, барал поголеми парцели на земјоделско земјиште со просторно уредена територија. Основна цел на ваквата мерка е да се обезбеди дека употребата на земјоделското земјиште ќе биде единствено за потребите на земјоделското производство.

Комасацијата и арондацијата спаѓаат во мерките на аграрната политика кои се однесуваат на заокружување на поседите без навлегување во сопственичките односи. Парцелите на земјоделците најчесто се составени од поголем број на одвоени делови, кои се просторно оддалечени едни од други, со различна големина и облик. Основните недостатоци на земјоделските стопанства со несредена земјишна територија се следниве: губиток на време за одење од економскиот двор до земјишната парцела за обработка, намалена можност или неможност за спроведување на мелиоративни зафати, губитоци на земјиште на меѓите, намалена можност за надгледување на земјоделското стопанство и спречување на кражби и сл.

Комасацијата се одвива доброволно или задолжително, според одредена законска регулатива вообичаено на определено подрачје (село, општина, регион). Тука се врши групирање на земјиштето на еден сопственик во заокружен посед. Помеѓу новите поседи се формира патна мрежа, а многу често се гради и систем за наводнување. Станбените згради и економските дворови можат да останат на истото место, но може и да се поместат.

Арондацијата претставува заокружување на земјиштето со помал степен на радикализам (најчесто на доброволна основа, макар што и таа може да се регулира со помош на закон), па затоа таа претставува само потесен дел на комасацијата. Се спроведува во случаи кога некое земјоделско стопанство има помал број на парцели раздвоени со парцелите на некои други сопственици или земјоделски стопанства, со што се овозможува да се постигне дефинитивна територијална заокруженост на земјоделското земјиште во сопственост на едно земјоделско стопанство.

Позитивни резултати кои се очекуваат од спроведувањето на комасацијата и од арондацијата би можеле да се сведат на следново: (1) порационална употреба на земјиштето преку отстранување на расцепканоста на поседите и непотребните меѓи кои ја намалуваат обработливата површина и 2) со зголемувањето на земјишните комплекси се овозможува поголема употреба на модерната технологија во производствениот процес (механизација, хемизација, хидротехнологија и сл.).

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Национализација на земјиштето.
2. Аграрна реформа.
3. Заштита на поседите од ситнење.
4. Комасација и арондација.

3. Техничко-технолошки мерки

Техничко-технолошките мерки на аграрната политика ги опфаќаат подрачјето на механизацијата, хемизацијата, биотехнологијата, како и воведувањето и примената на алтернативни технологии во земјоделското производство. Сите овие мерки се поврзани со вековниот проблем на обезбедување на храна како основна енергетска компонента за одржување на човековиот живот на нашата планета.

Механизацијата на земјоделството е од понов датум. Таа е резултат на подоцнежниот продор на индустриската револуција во областа на аграрот. Денес машините (земјоделска механизација) се употребуваат во сите видови активности во примарното земјоделско производство, дури и за активности за кои, пред триесетина години, не ни можело да се предвиди дека ќе се извршуваат со помош на земјоделска механизација. Во растителното производство машините се употребуваат за орање, сееење, расфрлување на минералните ѓубрива, жнеење, вадење и собирање на различни плодови (пченка, шеќерна репка, памук и др.). Тука е и опремата за наводнување и одводнување, агрегати за вештачки дожд, пумпи, машини за употреба на средства за заштита и сл. Машини се употребуваат и во сточарството: апарати за молзење, транспортери за пренос на сточна храна, механизирани линии за исхрана на стоката и сл. Слична е состојбата и во лозарството и во овоштарството – специјални плугови за обработка на земјиштето, моторни прскалки, машини за берење на плодовите, итн.

Хемизацијата на земјоделството претставува составен дел на техничко-технолошките мерки на аграрната политика. Корисното дејство на хемиските инпути за подобрување на плодноста на земјоделското земјиште им било познато на земјоделските производители уште од порано. Поаѓајќи од општите сознанија за примената на хемизацијата во земјоделството, разбирливо е што секоја земја настојува да обезбеди домашно производство или увоз на вештачки ѓубрива, без кои приносите по единица производ би биле намалени, дури и со употреба на другите мерки (наводнување, механизација и сл.). Во врска со хемизацијата на земјоделството, треба да се наведе фактот дека растителното земјоделско производство не е единствениот корисник на хемиската компонента во вкупните производни инпути (преку минералните ѓубрива и заштитните средства). Исто така, хемизацијата се употребува во сточарството (заштитни лекови, хормони, одржување на хигиена во шталите) и во прехранбената индустрија (конзерванси и адитиви).

Земјоделската биотехнологија претставува погонска сила на развојот на аграрот на крајот на XX и почетокот на XXI век. Таа не е некој одреден производ, туку претставува технолошки процес (базиран на живи организми), чија цел е развивање на други процеси со помош на кои се создаваат одредени производи. Во таа смисла, биотехнологијата обединува многу постапки врз чија основа се спојуваат потенцијалните можности на одредени живи организми. Меѓу овие постапки најзначајни се: (1) специфични техники на манипулација со гените и нивно трансферирање, што е познато под името рекомбинација на ДНК, (2) регенерација на растенијата преку ќелии на растителната култура и со помош на

клонирање, (3) креирање моноклонални антителиа и (4) инженеринг на биопроцесите, познато како генетски инженеринг.

Иако биотехнологијата во земјоделството се дефинира како низа на процеси (а не производ), со мерките на аграрната политика таа се третира според нејзините завршни производи, па макар тие производи да се наоѓаат во епрувети или во туби. Оттука, преку мерките на аграрната политика се помага истражувачката работа за да не се занемарат позитивните ефекти од развојот на биотехнологијата. Истражувањата во биотехнологијата се поврзуваат со долгорочната концепција на аграрната политика, со цел да се искористат предностите од воведувањето на новите технологии, како за индивидуалните земјоделци, така и за националната економија.

Алтернативните технологии во земјоделството се создадени како противтежа на конвенционалниот индустриски систем на производство во современото земјоделство (механизација, хемизација и биотехнологија), што сè заедно значи примена на капитал-интензивна, т.е. работно-штедлива развојна стратегија. Од друга страна, во текот на последните две децении, сè погласно се слуша повикот на општеството за „**враќање кон земјата**“, не само како исконски извор на богатство, туку и како значаен природен ресурс, чиј квалитет е сериозно загрозен во текот на индустриската фаза на развојот на националната економија. Овој повик денес се изедначува со барањето за повторното воспоставување на неизбежната природна рамнотежа помеѓу човекот и неговата животна средина, која би можела да се движи во три правци: (1) рамнотежа на производството на храна со расположливите енергетски ресурси, (2) приближување на науката на потребите на луѓето на локално ниво и (3) балансирање на односот помеѓу луѓето и земјата, што во суштина значи да се обезбеди достапност на земјоделско земјиште за сите оние кои сакаат да се занимаваат со земјоделско производство.

Независно од тоа што постојат бројни називи за алтернативните технологии (органска, трајна, биолошка, регенеративна, еколошка), цел на оваа алтернативна технологија е намалување на трошоците на земјоделските семејства, зачувување на здравјето на луѓето и еколошка рамнотежа (зачувување на здравјето на фитосферата и зоосферата). Додека кај индустриската технологија во земјоделството е јасно дека пазарот е основен фактор за прифаќање на технолошките промени (преку ефективноста на обемот на производството во одредена комбинација на инпути), сепак практичните патишта на алтернативната технологија сè уште не се јасни. И натаму е присутна дилемата во која мера пазарот треба да биде пресуден фактор за примена на ваква технологија од аспект на висината на остварениот профит. Тука, исто така, се поставува и сериозно прашање дали општеството со својот пасивен однос треба да препушти пазарот да биде единствен фактор за избор на одредена технологија, независно од тоа кои се социоекономските и еколошките последици од примената на таа технологија. Секако, аграрната политика треба да охрабри забрзана примена на алтернативните технологии, но сепак останува на самиот земјоделски производител тешкиот избор за тоа која од алтернативните технологии ќе ја применува во своето земјоделско производство.

Очигледно е дека од сето ова произлегува проблемското прашање кое е од значење, како за секоја земја, така и за целиот свет, а тоа е дали рамнотежата

помеѓу растечкото население и потребите за храна да се оствари на пониско или на повисоко ниво на технологија. Сепак, на ова прашање нема да има едноставен одговор во блиска иднина, како што немало ни во минатото. Оттука, сепак се наметнува заклучокот дека сериозната научноистражувачка работа во земјоделството во секоја земја треба да биде основа за избор на видот на алтернативната технологија која ќе се употребува во земјоделското производство.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Механизација.
2. Хемизација.
3. Биотехнологија.
4. Воведување и примена на алтернативни технологии во земјоделското производство.

4. Организационо-административни мерки

Во оваа група на мерки на аграрната политика најчесто се вклучуваат следниве: организација на научноистражувачката работа, политиката на образование на земјоделците, развој на стручно-советодавна служба, организација на санитарно-пазарна инспекција, земјоделско законодавство и сл. Современиот развој на земјоделството бара добро организирани служби кои се занимаваат со проучување и унапредување на технологијата, пренесување на научните достигнувања во пракса, како и служби кои се занимаваат со создавање и со образование на земјоделски стручњаци.

Управувањето со научноистражувачката работа, во рамките на другите мерки на аграрната политика, добива сè поголемо значење за развојот на модерниот аграрен сектор. Тоа подеднакво се однесува на сите негови димензии: технолошка, економска, социо-политичка и еколошка. Поради комплексноста и значењето на оваа мерка, скоро сите земји настојуваат научноистражувачката дејност, во рамките на модерниот аграр, да ја организираат како јавна функција на специјализирани институти и државни универзитети. Научноистражувачката работа се организира во областа на биологијата, генетиката, педологијата, агрохемијата, економијата, организацијата, кибернетиката и информатиката.

Основа за развој на научноистражувачката работа во модерното земјоделство претставува областа на биотехнологијата. Не е едноставно ова поле на истражување да се препушти исклучиво на приватните институции, кои често се премногу комерцијално ориентирани. Оттука, практиката на земјите со развиена пазарна економија денес е приватните компании во оваа област задолжително да се поврзуваат со државните универзитети и со научноистражувачките институти. Денес постои силно барање и потреба примената на науката во современото земјоделство строго да се регулира со соодветни мерки на аграрната политика.

Покрај технолошката компонента на научноистражувачката работа во современото земјоделство, науката тука добива и други димензии. Една од најзначајните меѓу нив е и антиципирањето на социо-економските и политичките последици од структурните промени во областа на аграрот. Во таа смисла, посебно треба да се истакне значењето и суштината на научноистражувачката работа во областа на инвестиционите проекти. И овде, во голема мера, мора да биде застапена компонентата на предвидување на последиците од спроведувањето на секој поединечен проект во земјоделството. Во тој преоцес на предвидување треба да се идентификуваат добитниците и губитниците од спроведувањето на одделните проекти, значајни не само за поединците, туку и за општеството во целина, како и да се изнајдат начини за компензација на оние кои ќе бидат негативно погодени од спроведувањето на проектите.

Основа на политиката на научноистражувачката работа во земјоделството ја чинат јавните фондови, кои се трошат во согласност со функциите и со обврските на јавните (државните) универзитети и на научноистражувачките институти, како институции кои потполно или делумно се финансираат од буџетот на државата. Во таа смисла, јавните фондови треба да бидат насочени да го следат техничко-технолошкиот развој во земјоделството, да ги антиципираат неповолните социо-економски, политички и еколошки последици и да ги подготват земјоделските

работници за донесување на одлуки, поврзани со употребата на адекватна технологија, на начин кој ќе ѝ овозможи на општествената заедница да се заштити од неодговорните поединци.

Политиката на образование на земјоделците, стручните и научните кадри насочени кон управување со секторот на аграрот, претставува една од најзначајните мерки на аграрната политика. Бидејќи развојот на модерното земјоделство не може да се заснова на пренесувањето на знаењето „од татко на син“, разбирлива е потребата државата да се ангажира во оваа област. Образовниот систем во секоја земја претставува основа за подобрување на квалитетот на човечкиот капитал. Образованието на луѓето за ефикасна работа во различните сегменти на современиот аграр почнува уште во основните училишта, продолжува во средните училишта и на факултетите, а потоа и преку најразлични програми за континуирано образование во рамките на секоја квалификациона структура. Имено, се организираат посебни форми на работа на обучување на возрасни лица преку разни семинари, курсеви, обуки и циклуси на предавања во сезоните кога земјоделските работници се слободни (во зима) или кога се слободни капацитетите во училиштата (во лето). Наставата ја изведуваат стручни лица, а предавањата и целата обука имаат карактер на стручно-специјалистичка настава. На овој начин, се подигнува нивото на стручно знаење на земјоделските производители. Во зависност од развиеноста на земјоделството и извршената поделба на трудот во негови рамки, за потребите на агро-индустрискиот комплекс се формираат различни профили на кадри, почнувајќи од агро-економисти, до тесно специјализирани за одделните гранки на земјоделското производство, преработката на земјоделските производи, за механизација, мелиорација и сл.

Политиката на развој на стручно-советодавните служби, како мерка на аграрната политика, првенствено е насочена кон ефикасна примена на избраната технологија во земјоделството, организирање на производството на современ начин и овозможување тоа производство да биде исплатливо за земјоделските производители. Постои цела низа проблеми од техничко-технолошка природа во рамките на современото земјоделство чие решавање се доделува на стручно-советодавната служба. Оттука, за оваа потреба, се воспоставува систем на институции, почнувајќи од владини агенции, приватни консултантски агенции и мешовити институции на различни нивоа (локално, регионално, централно). Нивна основна задача е пренесување на научните достигнувања до земјоделските производители. Освен тоа, покрај трансмисијата на научните достигнувања, современото земјоделство бара и одредени специјалистички услуги. Често е потребно да се контролира сточната храна, да се анализира квалитетот на земјоделското земјиште, да се контролира квалитетот на производите, да се извршат одредени ветеринарни услуги и контроли и сл. Многу земјоделски стопанства бараат помош во водењето на сметководството, потоа бараат економски совети, совети за управување со земјоделските стопанства и сл. Најзначајни активности кои ги покрива оваа служба се: (1) обука на заинтересираните страни за методите на ефикасна употреба на расположливите ресурси, (2) инструкции и обука за употреба на нови инпути во земјоделското производство, (3) подобрување на вештините за управување со земјоделските стопанства во услови на пазарна економија, (4) обезбедување сеопфатни потребни информации (движење

на цените на суровините и на финалните земјоделски и прехранбени производи, пристап до одредени неземјоделски производи и сл.), потребни за производствено насочување на одделните категории на земјоделски производители и (5) стручен надзор, следење и контрола на пропишаната регулатива во областа на употребата на нова технологија.

Дејноста на стручно-советодавната служба може да се извршува директно преку одредени специјализирани институции, но исто така и преку различни медиумски средства, како што се стручни брошури, печатени и електронски медиуми и современи информационални технологии. Нивото на организираност и ефикасност во работата на оваа служба е во тесна зависност од нивото на развој на секоја земја, како и од значењето на земјоделството во рамките на економскиот развој на националната економија.

Санитарно-пазарната инспекција се извршува со цел да обезбеди примена на пропишаните здравствени стандарди со кои се штитат здравјето на луѓето, животните и на растенијата. Посебно се однесува на примената на пестицидите и на другите хемикалии во производството и во прометот на земјоделските производи. Регулацијата на која се заснова санитарно-пазарната инспекција тесно е поврзана со регулативата која ја регулира работата на стручно-советодавните служби (која има превентивна улога), додека инспекцијата има и улога на санкционирање. Подрачјето кое го покрива оваа дејност се заснова на барањата на науката, на законската регулатива, па и на човековата етика.

Аграрното законодавство претставува силна потпора за спроведување на сите мерки на аграрната политика. Развојот на земјоделството со текот на времето ја наметнал потребата многу прашања да се регулираат со помош на закони, па затоа се развило аграрното законодавство. Тоа подеднакво се однесува на мерките за менување или заштита на земјоделските посеци (закон за национализација на земјиштето, закон за аграрна реформа, комасација и арондација, за начинот на употреба на земјиштето како добро од општ интерес и сл.), на бројните мерки од економската област (регулатива за цените на земјоделските производи, инвестициона и кредитна политика, даночна политика), на одредени мерки од областа на технологијата (регулатива за употреба на биотехнологијата, закони за патенти, лиценци и деловни тајни, закон за употреба на хемикалии и хемиски компоненти во земјоделското производство) и, на крај, на сите организациони мерки во аграрот кои ги покрива аграрната политика (научноистражувачка работа, образование на земјоделците, стручна служба, санитарна заштита и сл.). Со еден збор, аграрното законодавство покрива огромно поле на делување на аграрната политика во секоја национална економија. Во контекст на меѓународното интегрирање на земјата, од особена важност е донесувањето и спроведувањето на закони и законски решенија, усогласени и компатибилни со законските решенија во земјите со развиена пазарна економија и со други меѓународни институции и здруженија од областа на аграрот.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Организација на научноистражувачката работа.
2. Политика на образование на земјоделците .
3. Развој на стручно-советодавна служба.
4. Организација на санитарно-пазарна инспекција.
5. Земјоделско законодавство.

ЧЕТВРТИ ДЕЛ

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈА НА ТРГОВИЈАТА СО ЗЕМЈОДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИ

УЛОГАТА НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО ВО СВЕТСКАТА ТРГОВСКА ОРГАНИЗАЦИЈА

Националните економии во светот креираат и спроведуваат аграрни политики кои имаат негативни ефекти врз меѓународната трговија со земјоделски производи, пред сè со цел да се овозможи поголема економска корист за домашните земјоделски производители. На тој начин тие, сепак, наметнуваат повисоки трошоци за домашните потрошувачи (кои мораат да платат повисоки цени за земјоделските производи заштитени со царини), за даночните обврзници (кои мора да платат за субвенциите) и на странските конкурентски производители (кои имаат намалени можности за продажба на своите производи). Оттука, трошоците на домашните потрошувачи и даночни обврзници се вообичаено поголеми од користите за домашните земјоделски производители. Следствено, елиминирањето на тие политики вообичаено создава нето економска корист, иако постои голема веројатност со тоа да му се наштети на аграрниот сектор во националната економија.

Тргувањето со земјоделско-прехранбените производи во светски рамки, како и тргувањето со сите други производи кои се предмет на меѓународната трговска размена, се одвива според постулатите на теориите за меѓународна трговија. Земјоделството и прехранбената индустрија, според бројот на понудувачите, според степенот на побарувачката и релативната хомогеност на производите, ги содржат трите основни елементи на совршен пазар, без потреба од особен систем за интервенција. Фактот дека земјоделството во потполност и единствено само тоа обезбедува храна за луѓето и средства за развој и организирање на земјоделското производство, ја потврдува потребата од перманентна и непречена размена на земјоделско-прехранбени производи. Сепак, бројните специфики на земјоделството му даваат посебен статус во рамките на националните економски политики и надворешно-трговското работење на одделните држави. Така, мора да се каже дека и покрај сите заложби за либерализирање на светската трговија, меѓународната размена со земјоделско-прехранбени производи и понатаму останува домен кој е најсилно и најмногу ограничуван и регулиран со мерки од најразличен вид, посебно во делот на извозот. Денес, меѓународната трговија со земјоделски производи и храна претставува еден многу суптилен лавиринт од протекционистички мерки низ којшто можат да поминат само врвно квалитетни и соодветно извозно подготвени земјоделско-прехранбени производи, способни да ги задоволат сите стандарди за исправност и квалитет, како и законски норми за влез на странските пазари.⁹

Земјоделството е причина за сериозен судир помеѓу националните економии во рамките на преговорите за меѓународната трговија, како и во домашната дебата за политиките на цените на земјоделските производи и политиката на субвенции (субвенционирање на земјоделското производство). Земјоделството многу често е причина за одложување на мултилатералните трговски преговори, како што е случајот со Уругвајската и Доха рундите во рамките на ГАТТ, односно Светската

⁹ World Bank (2004): *Agriculture and the WTO – Creating a Trading System for Development*, Washington D.C., USA, pp. 278-299.

трговска организација. Тоа, исто така, е извор на политички тензии, особено во земјите кои поминуваат низ транзиција и трансформација на нивните општествено-економски системи и претставува предизвикувачка област за социјален дијалог помеѓу социјалните партнери, особено во најсиромашните земји во светот. Реформите во областа на земјоделството се значително политички чувствителни, преку нив се манифестираат интересите на најразлични заинтересирани страни во националната економија, па оттука и многу тешко се спроведуваат. Но, и покрај сето погоре кажано, можат да се остварат значителни придобивки со натамошна либерализација на трговијата со земјоделски производи и со реформите на политиката на цените на земјоделските производи и политиката на субвенционирање на земјоделското производство. Таквите придобивки нема да дојдат лесно, бидејќи тие реформи бараат носење неверојатно тешки одлуки низ процес во кој секогаш ќе има „победници“ и „губитници“.

Економските и социјалните трошоци на денешните политики на надворешна трговија, политиките на цените на земјоделски производи и субвенционирање на земјоделското производство се многу големи. Тие ги намалуваат за околу 5% цените на земјоделските производи на светските пазари и имаат негативно дејство врз растот на земјоделското производство во земјите во развој. Овие политики ангажираат голем дел од буџетите на владите и ги намалуваат јавните средства кои би можеле да се насочат кон продуктивни инвестиции за остварување економски раст и развој. Иако намалени во последните две децении, особено во земјите во развој, овие економски и социјални трошоци сè уште имаат значително влијание врз разликите во доходите на одделните земји на светско ниво.

Праксата покажа дека трите основни инструменти кои имаат негативно влијание врз меѓународната трговија со земјоделски производи се: пристапот до пазарот, извозните субвенции и домашната поддршка. Инструментот *пристап до пазарот* вклучува увозни царини и квоти кои ги штитат локалните земјоделски производители од конкуренцијата од увоз. Заштитата предизвикува локалното производство да биде повисоко отколку во случај да се произведува по пазарни цени, на штета на меѓународните производители и извозници. Инструментот *извозни субвенции* вклучува издатоци од страна на владата со кои се покриваат некои од трошоците на извозниците, како трошоците за маркетинг, посебни домашни транспортни трошоци и исплати на домашните извозници, со кои се зголемува конкурентноста на домашните производители на земјоделски производи. Инструментот *домашна поддршка* вклучува директна поддршка на земјоделските производители, поврзана со видот, цената и обемот на производството. Во зависност од висината на поддршката, домашното производство е вообичаено повисоко, а конкурентскиот увоз понизок отколку што тоа би било случај во отсуство на субвенции и домашна поддршка на земјоделското производство.¹⁰

Трговската либерализација е широко поврзана со човековиот развој. Трговијата придонесува кон економски раст, обезбедува повисоки доходи и создава значителни можности за вработување, па оттука влијае врз намалување на сиромаштијата во светот. Под претпоставка дека е создадено вистинско пазарно опкружување, меѓународната трговија доведува до поголема меѓусебна зависност

¹⁰ World Bank (2008): *Agriculture for Development – World Development Report 2008*, Washington D.C., USA, pp. 96-97.

помеѓу националните економии, со што се стеснува доходната нееднаквост во светот. Во последните години, земјоделството не само што привлече значително внимание, туку на него се гледа како на средство за значителна поддршка за остварување глобален раст и еднаквост во светот. Преку проширување на пазарите и отстранување на нарушувањата, предизвикани од високите нивоа на заштита во земјоделството, глобалната трговија не само што ќе придонесе за пораст на конкуренцијата во светот, туку и ќе го забрза растот во областа која е директно поврзана со сиромаштијата и гладот. Главна цел на трговијата со земјоделски производи е да се обезбеди меѓународна арена на која најголемиот број од најсиромашните луѓе во светот ќе ја искористат предноста на огромните можности да ги зголемат своите доходи и да живеат здрав живот.

Економската либерализација и слободната трговија, како основни столбови на Светската трговска организација, уште повеќе ги зголемија разликите во развојот помеѓу развиените и земјите во развој. Овие негативни влијанија беа најмногу почувствувани во земјоделството како прва линија на одбраната против сиромаштијата. Земјоделството има централна улога во намалувањето на сиромаштијата, отстранувањето на гладот и остварувањето на одржлив развој, осигурувајќи го на тој начин светскиот мир и глобалната политичка стабилност.¹¹

Би можеле да заклучиме дека постојат бројни причини за вклучување на земјоделството во преговорите кои се одвиваат во рамките на ГАТТ/СТО, од кои поважни се: (1) компаративна предност, (2) нестабилност на светскиот пазар и (3) ефекти од протекционизмот.

(1) **Компаративна предност на земјоделското производство.** Државната интервенција во земјоделството го нарушува земјоделското производство во многу земји и создава високи нивоа на неефикасност. Високите нивоа на поддршка за фармерите во развиените земји создава големи производни вишоци кои се продаваат на светските пазари со помош на извозни субвенции, што често доведува до намалување на светските цени на многу земјоделски производи. Ефектот е нарушување на меѓународните модели на производство, кои не се реализираат според логиката на компаративните предности. Имено, земјите со компаративна предност за производство и извоз на разменливи земјоделски производи не се во можност да произведуваат и да извезуваат онолку колку што би биле во можност во рамките на еден полиберален трговски режим, а оттука и значително им се намалуваат приходите од извозот на земјоделски производи. Во исто време, со помош на значителните нивоа на поддршка од владата, многу земји со помали компаративни предности произведуваат на неефикасно високи нивоа.

(2) **Нестабилност на светскиот пазар.** Бидејќи домашните цени во многу земји, развиени и земји во развој, не се поврзани со светските цени, отсуствуваа одговорите на промените во светските цени (како резултат на промените во понудата и побарувачката) кои можеа да помогнат да се намалат ризиците за честите флукуации на светските цени на земјоделските производи. Варијабилните увозни давачки на ЕУ, кои варираат во согласност со движењата на светските цени, со цел да се одржи фиксна внатрешна цена на земјоделските производи, се добар пример за тоа како мерките на владата ги штитат домашните земјоделски

¹¹ APRODEV (2005): *Trade Liberalization in Agriculture – Lessons from the First 10 Years of the WTO*, Brussels, pp. 6-10.

производители од флукуациите на светските цени, а со тоа уште повеќе ја поттикнуваат нестабилноста на светскиот пазар.

(3) **Ефектите од протекционизмот.** Аграрниот протекционизам наметнува имплицитни даноци на фармерите во оние земји каде поддршката од јавниот сектор за фармерите недостасува или е негативна. Во земјите во развој, вештачки ниските светски цени создаваат притисок за намалување на домашните цени. Ова, многу често, беше зајакнато од домашната аграрна политика која ефективно ги оданочуваше производителите. Оттука, негативните ценовни движења имаа значително неповолно влијание врз земјоделското производство, влијае врз животниот стандард на голем дел од населението (чии доходи доаѓаат од земјоделството) и многу земји во развој ги направија високо зависни од растечкиот увоз на евтина храна. Ваквите тенденции им погодуваа на урбаните потрошувачи во овие земји, па поради тоа, овие политики се спроведуваа долги години.¹²

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Значењето на меѓународната трговија со земјоделски и со прехранбени производи.
2. Причини за вклучување на земјоделството во преговорите кои се одвиваат во рамките на ГАТТ/СТО.

¹² Healy, Stephen, Pearce, Richard and Michael Stockbridge (1998): *The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for developing countries*, FAO, Rome, Italy.

ПРЕГОВОРИ ВО РАМКИТЕ НА ГАТТ/СТО

Земјоделството има главна улога во земјите во развој, вработувајќи повеќе од 70% од вкупната работна сила, споредено со 30% во земјите со средно ниво на доход и со 4% во земјите со развиена пазарна економија. Повеќе од 3 милијарди луѓе во земјите во развој се директно или индиректно зависни од земјоделството за обезбедување секојдневна егзистенција. За мнозинството од нив, продажбата на земјоделски производи или вработувањето во активности кои произведуваат или преработуваат земјоделски производи е нивен единствен извор на доход.

Земјоделството придонесува кон економскиот развој како економска активност, како извор на егзистенција и прехранбена сигурност и како обезбедувач на еколошки услуги. Земјоделството може да биде главен извор за економски раст на националните економии во нискодоходните земји, обезбедувач на инвестициски можности за приватниот сектор и главен поттикнувач на развојот на индустриите и на неземјоделските економски активности кои се директно и индиректно поврзани со развојот на земјоделството. Две третини од додадената вредност во земјоделството во светот се создава во земјите во развој. Во земјите кои својот развој го засноваат на земјоделството, т.е. земјите во кои земјоделството придонесува со повеќе од една третина во економскиот раст и каде повеќе од половината од населението живее во руралните области, земјоделството создава, во просек, 30% од БДП и вработува 65% од работната сила.

Се предвидува дека побарувачката за храна двојно ќе се зголеми во наредните 25 до 50 години, како резултат на предвидениот пораст на светското население на 8 до 10 милијарди жители, како и поради промените во преференциите во исхраната во земјите во развој поради брзата урбанизација и зголемениот доход по глава на жител. Ова уште повеќе ќе ги зголеми и така веќе големите проблеми, поврзани со пристапот до доволно количество на здрава и безбедна храна, проблем кој сега го чувствуваат скоро 800 милиони хронично недоволно ухранети луѓе во светот. Економиите на многу земји во развој се високо зависни од земјоделството, додека најголемиот број од луѓето во светот се потпираат на земјоделството, директно или индиректно, за своето издржување и живот. Глобалната светска заедница се соочува со огромната задача да обезбеди прехранбена сигурност и подобрување на квалитетот на живот на руралното население, истовремено преземајќи мерки за подобрување на заштитата на животната средина, намалување на општествените и половите нееднаквости и подобрување на здравјето и благосостојбата на луѓето.

Светот на земјоделството драматично се промени во последните 30-тина години. Глобализацијата, технолошките и институционалните промени и новите улоги за државата, приватниот сектор и граѓанското општество поставија нови основи и контекст за променетото земјоделство. Земјоделството се соочува со предизвикот за континуирано обезбедување храна за светското население по пристапни цени, додека од друга страна е поставен предизвикот за обезбедување доход за милиони луѓе кои обезбедуваат егзистенција од земјоделството. Управувањето со мерките со кои земјоделството треба да одговори на сè поголемата побарувачка на храна во светски рамки наметнува потреба за дефинирање и спроведување добра аграрна политика и креирање можности за

одржливи инвестиции во земјоделството. Оттука, потребно е рedefинирање на улогата на земјоделските производители, приватниот сектор и државата. Па така, земјоделското производство би требало преодминантно да се организира од страна на мали земјоделски производители, кои најчесто се најефикасните производители, особено во услови на одржлива поддршка од страна на нивните здруженија. Приватниот сектор би требало да се грижи за ланецот на снабдување и логистика, со кој пазарот ќе им го направи подостапен на земјоделските производители. Државата, преку нејзиниот зајакнат капацитет и новите форми на управување, треба да ги корегира пазарните неуспеси, да дефинира правила на однесување со кои ќе ја регулира конкуренцијата и ќе се вклучи во стратешките односи на јавно-приватно партнерство. Овие нови партнерства ќе промовираат конкуренција во секторот на агробизнисот, од една страна, со постојана поддршка на малите земјоделски производители и руралното население, од друга страна. На овој начин, земјоделството ќе ја задржи својата значајна улога во процесите на економски развој на светско ниво.

Поради сè поголемото значење на прометот и трговијата со земјоделски производи во светот, како и поради сè побрзиот и нерамномерен техничко-технолошки развој, се создадоа значителни тешкотии во меѓународната размена. По завршувањето на Втората светска војна и по основањето на Меѓународната банка за обнова и развој и Меѓународниот монетарен фонд, се јавува потреба од формирање на трета меѓународна институција која ќе биде надлежна за трговскиот дел од меѓународната економска соработка. Во таа смисла, во рамките на ООН, светскиот промет со земјоделски производи е предмет на посебно регулирање, најпрвин во ГАТТ (**Општа спогодба за царини и трговија – General Agreement on Tariffs and Trade**), а подоцна во Светската трговска организација. ГАТТ се основаше во Женева во 1947 година, со цел да се основа рамка која би требало да послужи за регулирање на меѓународната трговија и стимулирање на меѓународниот бизнис. ГАТТ претставува меѓународна мултилатерална конвенција за општо спогодување во врска со царините и со трговијата. Истовремено, ГАТТ е и голема меѓународна организација каде што се водат преговори, консултации, неформални состаноци и контакти со земјите-членки по прашањата поврзани со проблемите и развојот на меѓународната трговија. Општата спогодба се состои од делови, каде што се наведени принципите на надворешно-трговската политика, а особено: (1) клаузулата за најголемо повластување, (2) дискриминација на земјите-членки во трговијата, (3) примена на царински тарифи, наместо квантитативни ограничувања и (4) повластен третман на земјите во развој.

Генерално, ГАТТ се залага за либерализација на светската трговија, а со тоа и намалување на протекционизмот (посебно аграрниот), преку намалување на сите видови ограничувања: царини, увозни квоти, антидампинг мерки, субвенции и сл. Но, сè до почетокот на Уругвајската (осма) рунда на преговори во рамките на ГАТТ не се направени некои значајни чекори во таа насока. Во периодот од 1947 до 1994 година одржани се 8 рунди на преговори. Доминантна тема на првите пет рунди било намалувањето на царините во меѓународната трговија на земјите потписнички на ГАТТ. Во рамките на разговорите во наредните три рунди (Кенедиовата 1963-1967, Токиската 1973-1979 и Уругвајската 1986-1993 година) во мултилатералните преговори се воведени нови теми кои означуваа проширување на

делокругот на антидампинг, нецарински мерки и специфични области, вклучувајќи го и земјоделството. Во суштина, со земјоделството посериозно се занимава дури Уругвајската рунда.

Имено, на Хаванската рунда на преговори (одржана во ноември 1948 година), како Меѓународна конференција за трговија и вработување, се разгледувале прашањата на отворено стопанство, како и потребата за намалување на царините и укинување на нецаринските ограничувања, а со тоа и обезбедување стандард на населението со зголемување на вработеноста. Прашањата, поврзани со трговската политика се концентрирани на царинските и на нецаринските ограничувања. Намерата била да се постигне намалување и постепено елиминирање на царинските и на нецаринските ограничувања во меѓународните економски и трговски односи. Одредбите од Хаванската повелба, кои настојуваат надворешната трговија постепено да ја трансформираат од протекционистичка кон либералистичка, се во поголем интерес на развиените земји, особено на САД. Покрај другите значајни одредби, содржани во Повелбата, многу важна одредба е и онаа да се заземе став за неопходност од проширување на меѓународната трговија врз база на мултилатерализам и недискриминација. Документот, Хаванската повелба, бил оценет како најсеопфатен меѓународен економски договор кој требало да послужи како основа за формирање и функционирање на меѓународна трговска организација. Но, до тоа не дошло. Основните причини лежат во различните интереси на развиените и на неразвиените земји, содржани во Повелбата. Последицата се огледува во неостварената ратификација од страна на потребниот број земји учеснички и потписнички на документот.

Дилон рундата (1960-1962) – оваа рунда на преговори се водела со основна цел да се минимизираат неповолните ефекти во трговијата со земјоделски производи како резултат на дејството на мерките на заедничката земјоделска политика на ЕЕЗ. Имено, од аспект на резултатите на овие преговори, глобално гледано, може да се потенцира фактот дека немало позначаен напредок кон либерализација на трговијата со земјоделски производи. САД, кои најупорно инсистирале на либерализација на трговијата со земјоделски производи, не успеале во своите намери, барем не во насока да го доведат во прашање функционирањето на механизмот на заедничката земјоделска политика на ЕЕЗ. Сразмерно на степенот на немоќ во остварувањето на бараните решенија, треба да се набљудува и релативно високата цена која се плаќа во светски рамки за водењето протекционистичка политика, вклучувајќи ја тука и цената за финансирање на заедничката земјоделска политика на ЕЕЗ/ЕУ.

Кенедиевата рунда (1963-1967), со оглед на незадоволството од дотогашните преговори, го афирмира принципот на реципроцитет и принципот на најповластена нација, како и методот на линеарно намалување на царините. Поаѓајќи од стојалиштето за нужноста за натамошна либерализација на светската трговија, во преговорите се вклучија сите земји и сите производи, царинските и нецаринските ограничувања. Потенцирана е потребата од намалување на ограничувањата во извозот на земјите во развој, без да се бара реципроцитет од развиените земји за укинување или за намалување на царините. По завршувањето на преговорите се смета дека е направен извесен напредок во либерализацијата на трговијата, но не со некое посебно влијание на земјите во развој, односно на

царините на земјоделските производи кои ги извезуваат и кои се најзначаен дел на извозната компонента на тие држави.

Токиската рунда (1973-1979) значи чекор напред во третманот на земјоделските производи, во барањето решение за заедничко дефинирање на аграрната политика во однос на светската трговија. Постојат четири основни причини за преговори во областа на земјоделството во рамките на оваа рунда на преговори. *Прво*, на САД и на другите извозници на земјоделски производи им бил потребен поповолен пристап до увозните пазари, со цел извозниците на земјоделски производи да го дадат својот полн придонес кон подобрувањето на состојбата со дефицитите во платниот биланс, како и во подобрувањето на економската состојба во вкупната економија. *Второ*, земјоделството претставувало општ проблем на влијание на домашните субвенционирани аграрни политики врз меѓународната трговија. *Трето*, постоела потреба да се утврди обемот на стабилизација на пазарот преку меѓународни договори за соработка. *Четврто*, сè повеќе се осознавал фактот дека трговските договори би можеле значително да придонесат кон подобрувањето на состојбата со прехранбената безбедност во светот. Опфатот на преговорите е фокусиран на царинските и на нецаринските ограничувања кај индустриските и кај земјоделските производи, без разлика дали се во примарна или во преработена форма, како и на производите што се од посебен интерес за земјите во развој. Усвоени се две спогодби - за говедско месо и за млечни производи. Уредувањето на трговијата со земјоделски производи се врши согласно со општите одредби за забрана на увозно-извозните ограничувања, односно одбегнување на одобрување на извозни субвенции за основните производи, вклучувајќи ги и земјоделските производи. За земјите во развој оваа рунда на преговори е значајна по заложбите за изнаоѓање соодветни услови за влез во развиените земји, со зголемен и променет извоз.

Уругвајската рунда на преговори започна во 1986 година и е од особена важност за развојот на земјоделството од аспект на елиминирањето на бариерите во светската трговија (70% од светската трговија со земјоделски производи е под заштита). Таа заврши во 1994 година со потпишувањето на Спогодбите од Уругвајската рунда во Маракеш. Оваа рунда произведе бројни важни достигнувања, вклучувајќи ја и замената на ГАТТ, како институционална рамка за надгледување на трговските преговори и посредување во трговските судири, со Светската трговска организација и со проширување на правилата на ГАТТ/СТО на нови области, како што се интелектуалната сопственост и услугите. Едно од најзначајните достигнувања на оваа рунда беше фокусирањето врз третманот на меѓународната трговија со земјоделски производи во рамките на ГАТТ и новите насоки, поврзани со трговската политика во земјоделството.¹³

Оваа рунда е прв посериозен обид за разгледување на прашањето на аграрниот протекционизам во светот, како резултат на инсистирањето на САД на меѓународно прифаќање на заложбите за елиминирање на субвенциите во земјоделството. Оваа рунда на преговори наиде на различно гледање и прифаќање од страна на одделните земји. Оттука, и самиот процес на преговарње бил доста забавен и недоволно успешен. За време на расправите, посебно се истакнувани

¹³ United States Department of Agriculture (1998): *Agriculture in the WTO*, Economic Research Service, Washington D.C., USA, p. 5.

различните пристапи на двете економски велесили (САД и ЕУ), иако имаат заеднички интерес да се избегне скапата војна преку извозни субвенции, со кои се натпреварувале на светскиот пазар на земјоделски производи. Овој натпревар особено се засилил во времето на распадот на поранешните социјалистички земји (освојување на новоотворените пазари на земјите во транзиција кои во претходниот процес на индустријализација го занемаруваа развојот на земјоделството). Непосреден повод за Уругвајската рунда е значителното зголемување на нивото на заштитни цени на земјоделските производи во периодот 1983-1986 година, како последица на падот на светските цени, заснован на мерките на националните аграрни политики за поттикнување и помош на земјоделското производство. Логична последица на тоа е појавата на енормно зголемување на домашното производство, пораст на извозните вишоци и залихи, пад на цените на земјоделските производи, борба за освојување на нови пазари и политички превирања. Овие состојби предизвикаа зголемување на царинските и нецаринските мерки при увозот на земјоделски производи. Нивото на протекционизам на земјоделски производи е три пати поголемо од она на индустриските производи. Не само што заштитата на трговијата со земјоделски производи расте многу побрзо од заштитата на трговијата со индустриски производи, туку расте и асортиманот на производите на кои се однесуваат трговските ограничувања во земјоделството. Земјите во развој, извознички на храна, настојуваат да го елиминираат стимулираниот извоз на земјоделски производи (дампинг) од развиените земји, зато што со тоа вештачки се намалува цената на земјоделските производи.

Политиката на цени на ЕУ и САД е заснована на огромни буџетски трошоци за поддршка на земјоделството и развој на ефикасна администрација за спроведување на таа политика. Се разбира, ваквата политика на цени станува сè поголем товар за државата, што претставува појдовна точка за сè погласните барања за реформа на аграрната политика во светски рамки. Имено, производството на храна во ЕУ и во САД континуирано се зголемува во услови на статична домашна и меѓународна побарувачка, со негативни последици врз цените и доходот на земјоделците.

И покрај бројните отпори и инертност во прифаќањето на промени во премногу субвенционираниот режим на трговија со земјоделски производи во САД и во ЕУ, процесот на преговори во Уругвајската рунда е приведен кон крајот. Така, во април 1994 година е усвоена **Спогодбата за земјоделство (The Uruguay Round Agreement on Agriculture-URAA)**. Исто така, во рамките на оваа рунда е прифатена и **Спогодбата за санитарни и фитосанитарни мерки (The Sanitary and Phytosanitary Agreement-SPS)**, со која се предвидуваше воведување на меѓународно прифатени стандарди во превентивните мерки на увозна контрола на производите, контрола која се спроведува со цел да се заштитат луѓето, животните и растенијата. Бидејќи овие мерки имаа пренагласен протекционистички карактер, многу често служеле за наметнување на трговски бариери во меѓународната трговија.

Главна цел на Спогодбата за земјоделство е да се реформираат принципите на аграрната политика, да се креира трговска политика „пријателски“ расположена кон пазарот и да се намалат нарушувањата во меѓународната трговија, предизвикани од аграрниот протекционизам и од домашната поддршка. Оттука,

Спогодбата треба да ги „скроти“ политиките кои, на светско ниво, создаваат нарушувања во земјоделското производство и трговија. Овие политики можат да се поделат во следниве три категории: **ограничувања на пристапот до пазарот** (различни ограничувања на трговијата со кои се намалуваат можностите за увоз), **домашна поддршка** (субвенции и други програми насочени кон зголемување или гарантирање на цените на земјоделските производи и доходите на земјоделските производители) и **извозни субвенции** (мерки за вештачко подобрување на конкурентноста на извозот). Спогодбата им дозволува на владите да ги поддржуваат руралните економии, но преку политики кои не влијаат значително врз нарушувањето на меѓународната трговија со земјоделски производи. Исто така, Спогодбата дозволува флексибилност во спроведувањето на своите одредби. Имено, земјите во развој не мора да ги намалуваат своите субвенции и царини во процент како што тоа би требало да го наратат развиените земји, а освен тоа им се дава и дополнително време за исполнување на своите обврски. Најнеразвиените земји во светот воопшто немаат никакви обврски во поглед на своите аграрни политики. Секако, во Спогодбата постојат и посебни одредби кои се однесуваат на земјите кои се целосно зависни од увоз на земјоделски и на прехранбени производи, како и за најнеразвиените земји во светот. Секако, во Спогодбата постојат и т.н. „мировни“ одредби со кои се намалува веројатноста за настанување трговски спорови за период од 9 години (до крајот на 2003 година).¹⁴

Земјите потписнички се договориле околу долгорочните цели на натамошниот развој на пазарот на земјоделски производи. Тие цели би можеле да се сведат на следново: (1) воведување фер пазарно ориентиран систем на трговија со земјоделски производи, (2) принцип на задолжително почитување на новиот фер и пазарно ориентиран систем на трговија со земјоделски производи и (3) воведување остра дисциплина во спроведувањето на договорениот систем на трговија. Спогодбата предвидува значително намалување на државниот интервенционизам, со цел создавање амбиент кој поттикнува раст на конкурентноста на светско ниво. Конкретните мерки кои треба да се реализираат со цел воспоставување праведен, пазарно-ориентиран систем на трговија со земјоделските производи се дефинирани во три реформски подрачја: пристап на пазарот, домашна поддршка на земјоделството и извозни субвенции.

Реформите, поврзани со (1) либерализацијата на пристапот до пазарот поблиску ја уредуваат областа на мерење на надворешниот сид на заштита на земјоделството и постапките на тарифна редукција (тарификација, тарифни концесии, тарифни квоти и заштитна клаузула). Тарификацијата подразбира конвертирање на сите нецарински бариери кои се применуваат на границите на националните економии во една фиксна царина. Компатибилната постапка на утврдување на вкупните бариери на границата се врши со формирање на листа на тарифно оптоварување за сите групи на земјоделски производи според меѓународно стандардизиран систем на класификација. Во оваа листа, секоја земја има обврска да наведе стапка на тарифно оптоварување од базниот период (1986-1988), како и максимални царински стапки кои можат да се применуваат при

¹⁴ Healy, Stephen, Pearce, Richard and Michael Stockbridge (1998): *The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for developing countries*, FAO, Rome, Italy.

увозот на определена категорија на земјоделски производ. Вака добиените царини подлежат на намалување, т.е. не можат подоцна да се зголемат. За **развиените земји**, обврската за намалување на царинските стапки за развиените земји изнесува 36% во рок од 6 години, додека за **земјите во развој** обврската за намалување изнесува 24% во рок од 10 години. Предвидените намалувања се просечни и не мора да бидат линеарни за секој одделен производ. Минималното намалување за одделните производи изнесува 15% за развиените земји и 10% за земјите во развој.

Тарифните квоти дозволуваат утврдување на обемот на т.н. повластен увоз на заштитениот домашен пазар. Правото да се употреби специјалната заштитна клаузула може да се активира доколку обемот на увозот во споредба со референтната вредност (просечниот увоз во претходниот тригодишен период) покажува рапидно зголемување, или ако увозните царини се намалат за повеќе од 10% под определениот праг на цените. Тогаш земјата, по извршените промени во тарифниот режим, стекнува право да ја зголеми царинската стапка на определен производ.

Барањето за намалување на **(2) домашната поддршка на земјоделското производство** е одговор на мерките на аграрната политика во доменот на пазарот и цените, особено во развиените земји. Зголемувајќи ја нелојалната понуда на светскиот пазар, развиените земји во голема мера влијаеле врз општиот пад на цените на земјоделските производи. Со цел да се намалат сите видови на поддршка кои ја искривуваат состојбата на светскиот пазар, со Спогодбата за земјоделство се уредуваат три важни подрачја: (1) стриктна процедура на мерење на обемот на поддршка на земјоделството - збирни и еквивалентни мерки (Aggregate Measurement of Support-AMS и Equivalent Measurement of Support-EMS), (2) методологија на распределба на мерките на поддршка и (3) обврска за намалување на домашната поддршка.

По прашањето на домашната поддршка договорено е вкупната поддршка да се намали за 20%, при што намалувањето не се однесува на одделните производи, туку на просечното намалување на домашната поддршка. Рокот за намалување на поддршката е 6 години за развојните земји и 10 години за земјите во развој. Најнеразвиените земји не подлежат на обврска за намалување на домашната поддршка. Според Спогодбата за земјоделството, **агрегатното мерење на поддршката** значи годишен износ на поддршка, искажан во парични единици, одобрен за еден земјоделски производ во корист на производителите на основниот земјоделски производ или специфична поддршка ненасочена кон одреден производ, одобрена во корист на производителите, воопшто. Од друга страна, **еквивалентното мерење на поддршката** значи годишен износ на поддршка, изразен во парични единици, што им се обезбедува на производителите на основниот земјоделски производ преку примена на една или на повеќе мерки, којашто не може да се пресмета со примена на методологијата употребена за пресметка на агрегатното мерење на поддршката.

Мултилатералните преговори произведоа т.н. ***семафор систем***, во рамките на кој интерните мерки на домашна поддршка се квалификуваат во три кутии - килибарна, сина и зелена. **Килибарната кутија** опфаќа мерки на интерна поддршка кои се подложни на намалување во еднакви годишни проценти (20% за развиените и 13% за неразвиените земји). Тука спаѓаат сите мерки за кои се смета

дека имаат **значително** негативно влијание врз производството и врз трговијата (мерки за поддршка на цените и субвенции директно поврзани со произведените количества на земјоделски производи). **Сината кутија** опфаќа мерки на интерна поддршка кои се изземени од обврската на постепено намалување (различни видови на производно-специфична и производно-неспецифична поддршка, кои по својата суштина би биле во жолтата кутија, доколку е исполнет условот нивниот износ да не биде повеќе од 5% од вредноста на поединечно производство или 5% од вредноста на вкупното земјоделско производство). **Зелената кутија** опфаќа мерки на интерна поддршка за кои е оценето дека воопшто немаат или немаат значително негативно дејство врз производството и трговските текови (општи услуги, финансирање на стокови резерви, интерна помош во храна, директни плаќања на земјоделските производители). Како дозволени мерки на интерна (домашна) поддршка во рамките на зелената кутија се дефинирани следниве: (1) општи услуги (истражувања, контрола на штетници и болести, обуки, советодавна служба, инспекција, контрола на квалитетот, стандардизација, маркетинг и промоција, како и инфраструктурни услуги на локално ниво), (2) финансирање на стоковите резерви на ниво на обезбедување на стратешка прехранбена сигурност, (3) интерна помош во храна, (4) директни плаќања на земјоделските производители (доходовни трансфери раздвоени од тековните приходи, програми за гарантирање на приходот, надомест за губитоци од елементарни непогоди, програми за повлекување на производителите и ресурсите од процесот на производството, инвестициона поддршка за структурно прилагодување на фармите, програми за заштита на земјоделското опкружување и програми за поддршка на регионалниот развој).

Подрачјето на **(3) извозните субвенции** е многу појасно регулирано во однос на другите прашања во рамките на Спогодбата за земјоделство. Овие регулативи се однесуваат не само на вредноста на субвенционираниот извоз, туку и на обемот на така остварените надворешно-трговски текови. Референтен период врз основа на кој се пресметува намалувањето на извозните субвенции е 1986-1990 година, а предвиденото шестгодишно намалување изнесува 21% од обемот на субвенционираниот извоз (со отстранување на преработените производи) и 36% на директните трошоци за извозни субвенции (*ad valorem*). Земјите во развој и овде, на прв поглед, се ставени во поповолна позиција, бидејќи периодот за прилагодување за нив е значително подолг (10 години), при што е намалено очекуваното намалување на обемот на извозот за 10%. Гледано во целина, решенијата поврзани со намалувањето на извозните субвенции се формулирани на таков начин кој ги фаворизира земјите кои и порано, во најголема мера, ги употребувале извозните субвенции (развиените земји).¹⁵

Спогодбата за земјоделство ќе влијае на аграрните политики во земјите во развој на бројни начини. Прво, некои области и одредби од домашните аграрна и трговска политика мора да се модифицираат за да бидат во согласност со одредбите на Спогодбата за земјоделство. Исто така, Спогодбата за земјоделство може да има и индиректно влијание врз земјите во развој. Тоа може да се случи, прво, како резултат на влијанието на Уругвајската рунда на преговори врз развиените земји и второ, како резултат на влијанието што врз светските цени и пазари ќе го имаат

¹⁵ Zakic, Zorka i Zaklina Stojanovic (2008): *Ekonomika agrara*, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 498-494.

реформите во аграрните политики во развиените земји. На долг рок, промените на светските пазари и цени ќе обезбедат нови можности, но и одредени трошоци, на кои ќе треба да одговорат аграрните политики на земјите во развој. На пример, промените на светските цени ќе влијаат врз профитабилноста на одделните сектори во националната економија, што од друга страна ќе има влијание врз политиката на јавните инвестиции.¹⁶

Но, и покрај залагањата за реформи во националните аграрни политики и нивно прилагодување кон либерализацијата на трговската размена во светот и ставовите на земјите во развој за антидампинг мерки за попречување на евтиниот и стимулиран извоз на земјоделски производи од развиените земји, САД, ЕУ и другите развиени земји остануваат на своите ставови за понатамошен протекционизам на земјоделското производство и неговиот извоз.

Уругвајската рунда на преговори потврди дека веќе одамна е поминат рокот на употреба на времената мултилатерална спогодба ГАТТ, која во меѓународната економија опстана многу подолго отколку што се очекуваше. Оттука, како финален резултат на Уругвајската рунда на преговори на ГАТТ, во 1994 година во Маракеш (Мароко) е формирана **Светската трговска организација – СТО (World Trade Organization - WTO)**. Светската трговска организација е наднационална институција со седиште во Женева. Со нејзиното формирање, земјите-членки се откажуваат од дел од националниот суверенитет во носењето определени одлуки, поврзани со прашањата од областа на меѓународната размена на стоки и услуги.

Светската трговска организација се занимава со правилата на тргување на глобално, светско ниво. Таа е организација за либерализација на светската трговија. Таа е форум на кој владите преговараат за склучување на трговски договори, но и место на кое можат да ги разрешат меѓусебните трговски спорови. Во центарот на работата на СТО се спогодбите во различни области, кои обезбедуваат правно засновани правила за одвивање на меѓународната трговија. Спогодбите, во својата суштина, се договори кои ги задолжуваат владите во светот да ги спроведуваат националните трговски политики во договорените рамки. Целта на одделните спогодби е да им помогне на одделните производители на стоки и услуги, извозниците и увозниците да ги водат своите деловни активности, додека истовремено им помагаат на владите да ги спроведат своите социо-економски и еколошки цели.

Светската трговска организација, како правен субјект, работи како специјализирана агенција на ОН, која се финансира од придонесите на своите членки. Секоја земја членка има еден глас во решавањето. *Основна цел* на СТО е да обезбеди лесна, фер и слободна трговија помеѓу земјите, преку: (1) помош на земјите во развој за прашања поврзани со нивната трговска политика, преку техничка помош и програми за обука, (2) соработка со другите меѓународни организации, како што се Светската банка, ММФ и нивните придружни агенции, (3) администрирање на трговските договори, (4) служи како форум за трговски преговори, (5) помош при разрешување на трговски спорови и (6) ревизија на националните трговски политики. *Основни принципи* на СТО се: (1) обезбедување отворени граници за меѓународната трговија, (2) гарантирање на принципот на

¹⁶ Healy, Stephen, Pearce, Richard and Michael Stockbridge (1998): The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for developing countries, FAO, Rome, Italy.

најповластена нација, (3) гарантирање на принципот на недискриминација помеѓу земјите членки и (4) транспарентност во извршувањето на своите активности.

Во рамките на Доха рундата на преговори (започната на Министерскиот состанок во Доха на 14 ноември 2001 год.), владите на земјите-членки на СТО се посветија на сеопфатни преговори во областа на земјоделството, со разговори за трите основни столба: зголемување на **пристапот до пазарите** на земјите со развиена пазарна економија, намалување на мерките на **домашната поддршка** кои ги нарушуваат трговските текови и намалување (со крајна цел на целосно укинување) на **извозните субвенции**. Овие преговори експлицитно го истакнаа специјалниот и диференцијален третман на земјите во развој, кои треба да бидат во можност да ги задоволат нивните потреби во поглед на сигурноста на храната и руралниот развој. Значи, **основна цел** на оваа рунда на преговори е да се либерализираат светските пазари на земјоделски производи. Притоа, **фундаментална цел** е да се потпише нов меѓународен Договор за земјоделство како дел од Доха рундата на преговори. Дневниот ред на оваа рунда на преговори во земјоделството ги опфаќа следниве точки: (1) значително подобрување на пристапот кон пазарот (политики кои го ограничуваат или го регулираат извозот), (2) намалување, со крајна намера на целосно укинување, на извозните субвенции (извозна конкуренција), (3) значително намалување на домашните политики кои имаат негативно влијание врз меѓународната трговија (домашна поддршка, која се однесува на субвенции и други форми на поддршка на домашните производители).

Покрај линијата на поделба помеѓу земјите со развиена пазарна економија и земјите во развој, преговорите во областа на земјоделството се сложени и поради различните цели на развиените земји. Така, големите земји кои практикуваат индустриски стил на земјоделство (Канада, САД, Австралија) се залагаат за повисок степен на слободна трговија со земјоделски производи, иако сè уште задржувајќи одредени мерки (во одредени сектори) кои ги нарушуваат светските трговски текови. ЕУ, од друга страна, е приврзана кон примена на концептот на мултифункционално земјоделство, па оттука се залага да обезбеди одредено ниво на заштита на своите пазари на земјоделски производи, заснована на регулативата на нетрговските прашања.

ЕУ во голема мера се согласува со дневниот ред (трите столба) на Доха рундата на преговори во областа на земјоделството. Особено, таа се согласува: (1) да ги отвори пазарите за увоз на земјоделски производи преку намалување на висината на царините, (2) да ги намали мерките за поддршка на домашното производство (кои ги нарушуваат трговските текови на меѓународните пазари на земјоделски производи) кои спаѓаат во жолтата кутија и (3) да ги намали и постепено да ги укине сите форми на извозни субвенции, под услов истото да го направат и другите земји (особено САД). ЕУ, исто така, се согласува да овозможи специјален третман за земјите во развој, со цел да се осигура дека тие во целост ги користат поволностите од експанзијата на светската трговија со земјоделски производи. Специјалниот третман значи зголемен пристап до пазарите на ЕУ за земјите во развој, додека од друга страна се прифаќа потребата најнеразвиените земји во светот да одржат заштита на домашното земјоделско производство, со цел да им се овозможи соодветно и доволно време за прилагодување на состојбата на светскиот пазар на земјоделски производи.

Сепак, досегашната пракса покажува дека:

1) политиките кои имаат негативно влијание врз меѓународната трговија со земјоделски производи остануваат повеќе раширени и употребувани во светот од политиките кои имаат негативно влијание врз трговијата со други производи,

2) високи нивоа на земјоделски царини се најмногу застапени во земјите на источна Азија. САД имаат низок просек на земјоделски царини, додека ЕУ е во средината,

3) ЕУ има највисоко ниво на домашна поддршка која има негативно влијание врз меѓународната трговија (**поддршка која спаѓа во килибарната кутија**) мерена во доларски вредности, САД се втори, а Јапонија трета. Највисоки стапки на таква поддршка, мерени како % од вкупната вредност на земјоделското производство, имаат земјите-членки на ЕФТА (Исланд, Норвешка, Швајцарија, Лихтенштајн), следени од ЕУ и од САД.

Аграрниот сектор е едно од најтешките прашање во рамките на мултилатералните трговски договори во рамките на Доха рундата. Разговорите за аграрот беа главна причина за пролонгирање на рокот за комплетирање на Доха рундата на преговори, под покровителство на СТО. По 13 главни состаноци, околу 45 предлози од околу 127 земји од целиот свет, земјите членки не успеаја да постигнат заеднички договор, пред договорениот рок, околу нумеричките таргети, формули и други модалитети, поврзани со аграрниот сектор. За време на овие долги и тешки преговори, земјите во развој се појавија како силна политичка сила на светската сцена. Тие создадоа обединет фронт кој силно се спротивставува на решенијата во аграрните политики на развиените земји. За успех може да се смета добиеното ветување за одредени концесии од страна на развиените земји, а имено (условниот) завршеток на извозните субвенции на ЕУ и ветувањето за значителни намалувања на протекционистичките царини на развиените земји.¹⁷

Во јули 2008 година, преговорите во рамките на Доха рундата повторно дојдоа до ќорсокак, овој пат поради одредбите кои треба да им овозможат на земјите во развој да го заштитат животниот стандард на натуралните земјоделски производители. Предвремената трговска либерализација го поткопува просторот неопходен за спроведување на инвестиционата и на технолошката политика за остварување економски развој. Натомошната либерализација на трговијата со земјоделски производи ќе ја поткопа прехранбената сигурност во најголемиот број од земјите во развој, од кои повеќето се трансформираа од нето извозници на храна во нето увозници на храна.

Наспроти барањата на заговарачите на либерализацијата на трговијата со земјоделски производи, елиминирањето на земјоделските и на извозните субвенции во земјите со развиена пазарна економија ќе доведе, барем привремено, до зголемување на цените на храната во земјите увозници на храна! Претпоставените придобивки од либерализацијата на трговијата со земјоделски производи најверојатно ќе донесат полза за неколку богати земји кои извезуваат земјоделски производи, отколку да им донесе полза на поголемиот број од земјите во развој. Постојните мултилатерални преговори, Доха рундата на преговори, се започнати во духот на промовирање на глобалната соработка и со мотото земјите во развој да

¹⁷ Bouët, Antoine, Bureau, Jean-Christophe, Decreux, Yvan and Sébastien Jean (2004): Multilateral agricultural trade liberalization - the contrasting fortunes of developing countries in the Doha Round, CEPIL, Paris, France, p. 13.

остварат повисок економски развој во своите национални економии. Враќањето на овие принципи е од итна важност за успешно завршување на преговорите во рамките на Доха рундата на мултилатерални преговори во областа на земјоделството.

Земјите во развој би требало да имаат поголеми придобивки од успехот на Доха рундата на преговори во областа на земјоделството. *Прво*, постојат потенцијални придобивки од зајакнувањето на правилата за организирање и за спроведување на меѓународната трговија во областа на земјоделството и намалување на нарушувањата на глобалните земјоделски пазари. Земјите во развој се послабите играчи во меѓународниот трговски систем, па оттука ќе имаат најмногу придобивки кога владите на развиените земји ќе спроведуваат аграрни политики во рамките на договорените правила во трите главни области: домашната поддршка, пристапот до пазарот и извозната конкуренција. *Второ*, земјите во развој ќе имаат придобивки и од натамошните реформи во областа на антидампинг мерките, кои се употребуваат во сè поголем број земји (вклучувајќи ги и земјите во развој). Малите економии и најмалку развиените земји во светот ќе имаат особени придобивки од зголемувањето на поволните одредби за извозниците од земјите во развој. *Трето*, Доха рундата на преговори треба да помогне да се унапреди глобалната либерализација на трговијата со земјоделски производи и да се прошири обемот на меѓународната трговија. Она што треба да се постигне е натамошно намалување на домашната поддршка, извозните субвенции и високите царини во развиените земји. Најголем број од земјите во развој ќе остварат придобивки од зголемениот пристап до пазарите на развиените земји за производите како шеќер, говедски месо, овошје и зеленчук. Исто така, зголемениот обеом на меѓународна трговија ќе придонесе за намалување на флукуациите на светските цени на земјоделските производи. Бидејќи производителите и потрошувачите во сиромашните земји се особено подложни на непредвидливите ценовни флукуации на земјоделските производи на светските пазари, овие заинтересирани страни имаат посебен интерес за значително намалување на ценовните флукуации.

Иако либерализацијата на трговијата со земјоделски производи може да предизвика незначително зголемување на цените на храната на светскиот пазар, нето придобивките би требало да бидат позитивни за повеќето од земјите во развој, а не само за тековните извозници на земјоделски производи. Оние земји кои се близу до состојбата на самодоволност можат да станат нето извозници во случај на значително намалување на протекционистичките мерки во другите земји. Други земји можат да останат нето увозници на храна само поради задржувањето на антиаграрни домашни политики. Тие земји, исто така, можат да остварат придобивки од глобалната трговска либерализација, бидејќи можат да обесхрабрат ангажирање на нивните ресурси во помалку општествено продуктивни економски активности надвор од земјоделството. Дури и земјите нето увозници, каде најголем дел од сиромашното население живее на земјоделските фарми, можат да остварат директни придобивки од глобалниот пораст на цените и зголемениот просперитет на руралниот сектор.¹⁸

¹⁸ Anderson, Kym and Will Martin, editors (2006): *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, a co-publication of Palgrave Macmillan and the World Bank, Washington D.C., USA.

На крајот, треба да истакнеме дека постојат сериозни сомнежи дека каква било варијанта на либерализација на пазарот на земјоделски производи (прифатена во одделните земји или во одделните групи на земји) ќе може да доведе до целосно отстранување на мешањето на државата во помошта на агросекторот. Не е тешко да се најде оправдување за ваквото стојалиште: храната е витален елемент на секое општество и нејзиното производство не може целосно да се препушти на слободното дејствување на пазарните законитости. Оттука, **уште долго ќе биде неизбежно мешањето на државата во оваа област**. Со текот на времето ќе се менуваат само облиците и формите на државна интервенција за поддршка на земјоделското производство во секоја национална економија.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Основни причини за формирањето на Општата спогодба за трговија и царини – ГАТТ.
2. Основните карактеристики на рундите на преговори во рамките на ГАТТ.
3. Основните карактеристики на Доха рундата на преговори (во рамките на Светската трговска организација).

ПЕТТИ ДЕЛ
АГРАРНА ПОЛИТИКА НА ЕУ

Земјоделството и шумарството играат клучна улога во остварувањето на руралниот развој и руралните заедници. Земјоделството има значителен придонес во остварувањето на одржлив економски развој. Земјоделските производители извршуваат различни функции, од организирање на производство на прехранбени и на непрехранбени производи, до управување со животната средина, конзервација на природата и еколошки туризам. Оттука, може да се каже дека земјоделското производство во ЕУ има неколку функции:

- ЕУ е значаен извозник и најголем увозник во светот (во најголем дел - од земјите во развој),

- секторот на земјоделско производство во ЕУ употребува сигурни, чисти, еколошки „пријателски настроени“ производствени методи, обезбедувајќи на тој начин високо квалитетни земјоделски и прехранбени производи кои ги задоволуваат барањата на потрошувачите,

- секторот на земјоделско производство на ЕУ им служи на руралните заедници. Неговата улога не е само да произведува храна и земјоделски производи, туку и да гарантира опстанок на руралните средини како места за живот, работа и туризам.

Аграрната политика на ЕУ се дефинира на ниво на ЕУ од страна на владите на земјите-членки и се спроведува од страна на земјите-членки. Таа е насочена кон поддршка на доходот на земјоделските производители, истовремено поттикнувајќи ги да произведуваат високо квалитетни земјоделски производи кои се бараат на пазарот и да бараат нови развојни можности, како што се обновливите, еколошки „пријателски настроени“ извори на енергија.¹⁹

Причини за настанувањето на заедничката земјоделска политика

Заедничката земјоделска политика – ЗЗП (Common Agricultural Policy - CAP) на Европската унија е најпознатата и најдебатираната заедничка политика на ЕУ. Денешната аграрна политика на ЕУ е обликувана во период од 50-тина години, на просторот на група земји кои се карактеризираат со различна традиција на аграрниот сектор, хетерогените аграрни ресурси и разлики во значењето на земјоделството во стопанската структура на земјите-членки на ЕУ. Стратешките определби на аграрната политика на ЕУ, нејзините цели, механизми и мерки кои се применувале, се менувале во текот на децениите под еднакво влијание на европските и на светските економски и политички движења.

Нејзините почетоци, во 50-те и 60-те години на минатиот век се поврзани со историјата и, во основата, се однесуваат на транзицијата на повоената економија на ЕУ од економија заснована на земјоделство на економија заснована на индустрија и услуги. Нејзиниот развој и реформи во втората половина на XX век и на почетокот од XXI век е деликатна рамнотежа помеѓу политичките и економските причини.

Во времето кога се преговарало за Договорот од Рим, земјоделството и прашањата поврзани со него биле високо на дневниот ред помеѓу креаторите на економската политика во ЕУ. Од една страна, сè уште биле присутни сеќавањата за недостатокот на храна за време на Втората светска војна, кои ги притискале

¹⁹ European Commission (2007): *CAP Explained*, Brussels, Belgium, p. 2.

креаторите на економската политика да изнајдат начини со кои ќе се осигура дека Европа ќе може мошне брзо и сигурно да оствари самодоволност во обезбедувањето храна и земјоделски производи. Од друга страна, постоела зголемена побарувачка за работна сила од брзо растечкиот индустриски сектор, што создавало притисоци за масовен одлив на работна сила од руралните средини кон новите урбани индустриски центри.

Соочени со оваа состојба, креаторите на економската политика во ЕУ имале две алтернативи: (1) да остават пазарот да ги направи неопходните „прилагодувања“, со што ќе се поттикнат масовни иселувања од руралните средини во урбаните индустриски центри, или (2) да се најдат начини да се канализира оваа трансформација на економијата и на општеството. Оттука, традиционалниот европски пристап на намалување на општествените трошоци, придружен со поттикнувањето забрзана економска трансформација и раст, направија креаторите на економската политика да ја прифатат втората опција, на тој начин што ја вклучија заедничката земјоделска политика како едно од основните јадра на Договорот од Рим, потпишан во 1957 година.²⁰

Значи, ЗЗП е втемелена уште во далечната 1957 година, со т.н. Римски договор (Treaty of Rome). Со договорот од Рим се прецизирани условите за создавање на заеднички пазар и унапредување на движењето на стоки, услуги, капитал и работна сила во обединета Европа. Со овој договор се укинати интерните царини, а се основани две заеднички политики: заедничка земјоделска и заедничка надворешно-трговска политика. Од правна гледна точка, ЗЗП е регулирана со членовите 32 до 38 од Римскиот договор.

Со Римскиот договор (во членот 33) посебно се дефинирани целите на ЗЗП, при што оригинално поставените цели важат до денес. Тие се следниве: (1) да се зголеми продуктивноста во земјоделството преку поттикнување на техничкиот и на технолошкиот прогрес и оптималната употреба на производните фактори, особено работната сила, (2) да се обезбеди фер животен стандард за земјоделските производители, со постојан пораст во индивидуалните заштеди на луѓето ангажирани во земјоделството, (3) да се обезбеди одржлива пазарна стабилност, (4) да се осигура расположливост на понудата на земјоделски производи и (5) да се обезбедат разумни цени на земјоделските производи за потрошувачите. Освен тоа, при остварувањето на овие цели мора да се води сметка и за: (1) социјалната структура во земјоделството (семејните земјоделски стопанства), (2) регионалните диспаритети и (3) блиските врски помеѓу земјоделството и остатокот на националната економија.²¹

Сепак, со развојот на ЗЗП се текот на годините и во согласност со барањата на граѓаните на ЕУ, следниве фактори и цели добија на важност:

- подобрување на квалитетот на храната во ЕУ,
- гарантирање на сигурноста на храната,
- грижа за благосостојбата на руралните заедници,
- обезбедување заштита на животната средина за идните генерации,
- обезбедување подобро здравје и благосостојба за животните и

²⁰ Altomonte, Carlo and Mario Nava (2005): *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom, pp. 252-253.

²¹ Zakic, Zorka i Zaklina Stojanovic (2008): *Ekonomika agrara*, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 475-476.

- остварување на сето ова со минимални трошоци за буџетот на ЕУ (кој се финансира, главно, од даночните обврзници, т.е. од обичните граѓани на ЕУ).²²

Збирно гледано, **членот 33 од Договорот од Рим** дефинира политика која поттикнува технолошки прогрес кој го зголемува производството, со што гарантира самодоволност на ЕУ во поглед на производството на земјоделски производи и храна, истовремено обезбедувајќи рамнотежа помеѓу побарувачката и понудата на ниво кое гарантира фер животен стандард за луѓето ангажирани во земјоделството и разумни цени за потрошувачите. Многу често се забележува дека истовременото остварување на погоре наведените цели не е лесна задача, особено поради фактот што некои од нив можат да се во спротивност со другите. Така на пример, поголемата понуда на земјоделски производи овозможена со технолошкиот прогрес (употреба на подобри ѓубрива) може секако да помогне да се оствари целта за самодоволност на ЕУ во производството на земјоделски производи и храна, но можеби нема да биде доволна за да се стабилизираат пазарите (може да се јави хиперпродукција) и/или да се зголемат индивидуалните заштеди на земјоделските производители.

Сепак, коректно е да се признае дека дел од овие контрадикторности во дефинираните цели на ЗЗП се резултат на различните историски, општествени, економски, политички и еколошки димензии и аспекти, кои ќе бидат објаснети подолу во текстот.

Прво, *историската димензија*: кога ЗЗП беше дефинирана, околу 25% од работната сила во шесте земји основачи на Европската заедница на челик и јаглен беа вработени во земјоделството. Сите шест земји имаа свои национални аграрни политики кои употребуваа различни мерки: некои се обидуваа да ги модифицираат цените кои ги наплаќаа земјоделските производители, други се обидуваа да го контролираат количеството на произведени земјоделски производи, додека другите го поддржуваа доходот без да се мешаат во пазарната рамнотежа. Различните политики и различните мерки беа некомпатибилни со залагањата за креирање единствен пазар, па оттука мораше да се најде компромис помеѓу различните потреби, со цел да се обезбеди едногласен договор и да се продолжи со процесот на натамошна интеграција.

Што се однесува до *економската и општествената димензија*, цените на земјоделските производи покажале висок степен на променливост и нестабилност со текот на времето и општо, поради технолошкиот прогрес, покажале тенденција на постојано намалување. Имајќи ја предвид релативната ригидност на побарувачката за земјоделски производи од аспект на цените, намалувањето на цените како резултат на технолошкиот прогрес или состојбата на меѓународните пазари доведува до намалување на доходите на земјоделските производители. Ако се остави на пазарните сили, со цел да се надомести изгубениот доход, производителите ќе го зголемат своето производство, со што ќе провоцираат уште поголемо намалување на цените на земјоделските производи и на остварените приходи. Имајќи го предвид растечкиот потенцијал на индустриските сектори (кои нудат повисоки и постабилни приходи), тоа ќе доведе до масовна миграција од

²² European Commission (2007): *CAP Explained*, Brussels, Belgium, p.17.

селските во урбаните средини, придружена со значителни општествено-економски последици за идниот развој на националната економија. Оттука, ЗЗП била главен инструмент за контролирање и за ублажување на таквата трансформација на економските активности во Европа по Втората светска војна.

Политичка димензија: дури и денес, во многу земји-членки, луѓето ангажирани во земјоделството претставуваат значителна политичка сила. Некои аналитичари го споменуваат фактот дека ЗЗП била значаен инструмент во моментите кога се создавала обединета Европа, преку нејзиниот придонес за намалување на значителните националистички ставови на земјоделските производители. Во суштина, плаќањата во рамките на ЗЗП го купија консензусот на земјоделските производители за европската кауза. Дури и денес, во проширена Европа, ставовите на некои од новите земји-членки кон процесот на проширување на ЕУ е под значително влијание на мислењата на лобито на земјоделски производители.

Еколошката димензија, иако не е експлицитно наведена во членот 33 од Договорот од Рим, е составен дел на спроведувањето на ЗЗП, бидејќи членот 6 од истиот Договор наведува дека: „Барањата за заштита на животната средина мора да бидат вградени во дефинирањето и спроведувањето на политиките и во активностите наведени во членот 3 (помеѓу нив и земјоделската политика), особено од аспект на промовирање на одржлив развој“.²³

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Кога датираат почетоците на заедничката земјоделска политика (ЗЗП) на ЕЕЗ?
2. Кои се целите на ЗЗП дефинирани со Римскиот договор (во членот 33)?
3. Објаснете ги различните димензии кои влијаеле врз ЗЗП.

²³ Altomonte, Carlo and Mario Nava (2005): *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom, p. 254-256

Основни принципи на заедничката земјоделска политика

Спроведувањето на Договорот од Рим во областа на земјоделството, а особено остварувањето на целите дефинирани во членот 33, барало посебни инструменти. Оттука, членот 34 од Договорот од Рим предвидува создавање на **заедничка организација на земјоделски пазари**, при што оваа организација ќе може да биде во еден од следните облици, во зависност од земјоделскиот производ: (1) заеднички правила на конкуренција, (2) задолжителна координација на различните национални пазарни организации и (3) европска пазарна организација. Заедничката организација на земјоделските пазари се воведувала постепено и денес постојат за повеќето од земјоделските производи на ЕУ. Нив ги карактеризираат три основни принципи (дефинирани во 1962 година):

- **единствен пазар за земјоделски производи (single market for agricultural products)**, кој означува слободно движење на земјоделските производи помеѓу земјите-членки на ЕУ (без разлика дали имаат интерно или екстерно потекло), преку отстранување на секое нарушување на конкуренцијата, хармонизирање на законската регулатива и операционализирање на заеднички систем на интервенција (заеднички средства и инструменти на ЗЗП) во земјоделството, на целата територија на ЕУ. Тоа значеше централизација на административните структури, политики и пазарна организација, со што се воспоставени заеднички цени за земјоделските производи. Оттука, ЕУ ги дефинирала заедничките цени со цел остварување на целите на ЗЗП, во основата преку обезбедување надомест (доход) на фармерите, на нивоа кои ќе бидат споредливи со доходите кои ги примаат вработените во другите сектори во националните економии. Овој принцип има две значајни упоришта: примена на правилото за слободно движење на стоките помеѓу земјите-членки и воспоставување заеднички систем на цени и поддршка на земјоделските производители, независно од тоа на која територија се одвива/организира земјоделското производство. Коректната примена на ваквиот пристап бара заедничко управување со цените, субвенциите, конкурентските правила, хармонизацијата на стандардите и административните одредби и заедничка политика во однос на надворешните пазари.

- **приоритетност на ЕУ, т.е. давање предност на земјоделските производи произведени во ЕУ, со намалување на меѓународната конкуренција преку заштита**, што значи дека на земјоделските производи кои се произведени во ЕУ им се дава предност и ценовна поддршка во однос на увозните земјоделски производи. Заштитата на внатрешниот пазар од увозот на земјоделски производи со пониски цени од земјите од третиот свет (преку воведување на царини) е загарантирана, заедно со изолацијата на пазарот на ЕУ од флукуациите на светските цени на земјоделските производи. Оттука, цената која ја плаќаат граѓаните на ЕУ за земјоделските производи нема во целост да одговара на состојбата на пазарот на земјоделски производи. Заштитата на домашното земјоделско производство била неопходна поради тоа што производствените услови во земјоделството во ЕУ биле инфериорни, а трошоците повисоки од оние на главните земји-извознички на земјоделски производи на светскиот пазар. Пазарните цени во ЕУ, исто така, се повисоки од пазарните цени на светските

пазари на земјоделски производи и храна, бидејќи во почетокот ЕУ ја употребувала политиката на цени како главен инструмент за остварување на основните цели на ЗЗП.

- **финансиска солидарност**, која означува дека сите трошоци кои настануваат од примената на ЗЗП се финансираат од страна на буџетот на ЕУ. Ова означува дека не постојат национални аграрни политики и дека ЗЗП не се кофинансира. Ваквата состојба е навистина уникатна, бидејќи сите други финансиски интервенции се кофинансираат (од 50 до 90%) од страна на земјите кои ги примаат финансиските средства, преку нивните национални буџети. Задачата за финансирање на активностите во рамките на ЗЗП ù е доверена на посебна организација - *Европски земјоделски фонд за раководење и гаранции (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund-EAGGF)*. Делот за *гаранции* од овој Фонд ги финансира политиките на интервенција на ЗЗП (политика на пазарот во потесна смисла и директната поддршка на земјоделските производители), додека делот за *раководење* управува со фондовите кои се употребуваат за спроведување на политиките на структурни реформи во ЕУ.

Заедничката земјоделска политика на ЕУ ќе стане, во текот на наредните децении, најсложена и најскапа политика која ЕУ ја спроведува. Нејзината сложеност ја покажува податокот дека легислативата со која се регулира заедничката земјоделска политика е повеќекратно пообемна од која било друга заедничка политика на ЕУ, а трошоците за нејзиното финансирање достигнуваат до 48% од заедничкиот буџет. Оттука, од нејзиното настанување па до денес, заедничката земјоделска политика на ЕУ предизвикува силни политички и економски тензии помеѓу (и во рамките) на земјите-членки на ЕУ и остатокот на светот.

За време на спроведувањето на ЗЗП, од нејзиното настанување до денес, повеќето од целите укажуваа на несоодветноста на постојните политики, споредено со новите трендови во социо-економскиот развој на ЕУ. Така, ЕУ посветува сè повеќе внимание на проблемот на регионалните диспаритети во земјоделските сектори на земјите-членки, на прашањата на поврзаноста помеѓу земјоделството и заштитата на животната средина, како и на итноста за заштита на одредени рурални области од депопулација (намалување на бројот на населението поради миграции во урбаните подрачја).

Во рамките на погоре наведените принципи, кои го дефинираат работењето на ЗЗП и на заедничката организација на земјоделски пазари, постојат две радикално различни и спротивставени средства за поддршка на секторот на земјоделството: **мерки на поддршка на цените и мерки на поддршка на доходот**. Во почетокот, ЗЗП започна со примена на првата мерка, а потоа прогресивно се префрли на примена на втората мерка на поддршка на секторот на земјоделството. До 2013 година транзицијата од мерки на поддршка на цените кон мерки за поддршка на доходот би требало да биде скоро комплетно завршена.²⁴

²⁴ Altomonte, Carlo and Mario Nava (2005): *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom, p. 256-257.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Основни принципи на ЗЗП.
2. Единствен пазар за земјоделски производи (single market for agricultural products).
3. Приоритетност на ЕУ, т.е. давање предност на земјоделските производи произведени во ЕУ, со намалување на меѓународната конкуренција преку заштита.
4. Финансиска солидарност.

Еволуција и реформи на заедничката земјоделска политика

ЗЗП ги замени националните аграрни политики на земјите-членки на ЕУ, ги постигна некои од оригинално поставените цели и, во голема мера, го обедини пазарот за земјоделски производи во ЕУ. Сепак, ЗЗП беше далеку од совршена, па оттука некаде од средината на 1970-те се јавија бројни критики кои се однесуваа на следново:

1. ЗЗП ги одржуваше цените на земјоделските производи од ЕУ над светските цени,
2. предизвикуваше значителни финансиски трошоци кои бараа буџетски трансфери помеѓу земјите-членки,
3. доведе до прераспределба на доходот од потрошувачите кон производителите во рамките на и помеѓу земјите-членки,
4. ја подигна колективната заштита на земјоделството во ЕУ до така високи нивоа што создаде значителни вишоци на некои од важните земјоделски производи.

Затоа се јавија серија на реформи на ЗЗП, од кои некои обезбедија привремено намалување на пројавените проблеми, додека други реформи предизвикаа нови и непредвидени компликации и странични ефекти. Општо земено, сите реформи можат да се подведат под две широки категории:

1. **прилагодувања во структурата на ЗЗП**, со кои административните цени ќе помогнат во остварувањето на целта за зголемување на доходот на земјоделските производители, но ќе ги намалат производствените вишоци и буџетските расходи и
2. **замена на политиката на поддршка на цените**, како главен инструмент за спроведување на ЗЗП, со поефикасен инструмент, како што се плаќањата за директна поддршка на доходот.

Обидот да се спроведат бројните цели на ЗЗП со еден единствен инструмент веројатно е во основата на сите нарушувања и негативности кои се карактеристика на развојот и примената на ЗЗП во ЕУ. На некој начин, ЗЗП се обидува да балансира помеѓу **две екстремно различни цели**: *поголемо производство преку технолошки прогрес и ефикасност и социјална заштита*. Подобрата реализација на овие две цели е причината поради серијата на сериозни реформи кои почнаа во средината на 1980-те, а кои беа поттикнати, исто така и од потребата да се креира ЗЗП во согласност со светските трендови кои преовладуваат, од една страна, и со бранот на проширување на ЕУ во 2004 и 2007 год. и предвиденото проширување со земјите од Западен Балкан, од друга страна.

Стравот, поврзан со обезбедувањето прехранбена сигурност по Втората светска војна доведе до организирањето на **Конференцијата во Стреза** (1958 година), на која е формулирана политиката на поддршка на цените во земјоделството, според критериумите за производство на одредени (стратешки) земјоделски производи. Во рамките на програмата на т.н. *продуктивизам*, земјоделството во ЕУ стана едно од најзаштитираните во светот. Во оваа прилика треба да напоменеме дека земјите членки на ЕУ, прво секоја поединечно, а потоа и колективно, за да ги решат проблемите во земјоделскиот сектор во своите национални економии, воделе политика на државна интервенција во

земјоделството, првенствено преку политиката на цени. По оваа конференција, согласно со примарно дефинираните цели на ЗЗП, додадени се и дополнителни насоки за водење на заедничката земјоделска политика и тоа: (1) зголемување на доходот на фармерите, не само преку трансферите од неземјоделското население со помош на политиката на цени на земјоделските производи, туку и преку поддршка на руралната индустријализација за да се обезбедат алтернативни извори на приходи и можности за вработување на руралното население, (2) придонес кон развојот преку специјализација внатре во рамките на ЕУ и елиминирање на пазарните дисторзии кои можат да настанат со интервенцијата и (3) заштита на семејните фарми преку единствена структурна и ценовна политика во земјоделството.

Инаку, со цел да се одговори на првобитно поставените цели на ЗЗП бил формиран посебен *наднационален фонд*. Притоа, околу начинот на повлекување и употреба на средствата од овој фонд биле водени долготрајни дебати. Сепак, долгорочна спогодба за финансирање на ЗЗП е постигната дури во 1966 година, па така по прв пат, земјоделските производители во ЕУ биле поддржани од заедничкиот фонд на ЗЗП дури кон крајот на 1960-те години од минатиот век.

Благодаретејќи на нарушувањата, предизвикани од спроведувањето на политиката на поддршка на цените (во рамките на ЗЗП), првиот обид за посериозна реформа се случи веќе во 1968 година (десет години по нејзиното создавање), со усвојувањето на *Планот на Mansholt*, кој претставувал некој вид на социо-структурна директива. Со планот се предвидувало да се намали бројот на луѓе вработени во земјоделството и да се промовира формирање на поголеми и поефикасни единици за организирање на земјоделското производство. Почетокот на реформата се врзува за проекти на модернизација на земјоделството преку структурни подобрувања, концентрација во фармерското производство и намалување на трошоците. Овој план се засновал на три меѓусебно поврзани реформи: (1) реорганизација на производната структура во земјоделството, (2) повлекување на земјиштето од земјоделското производство и (3) подобрување на пазарните услови. Овој план укажал дека преку намалувањето на работната сила во земјоделството и повлекувањето на земјиштето од земјоделското производство се потенцираат блиските врски помеѓу земјоделството и другите сектори на полето на социјалната и на регионалната политика. Оттука, **главни цели** на оваа реформа, во чија основа се гледаат почетоците на примената на политиката на рурален развој во ЕУ, биле: (1) забрзување на процесот на адаптација на земјоделските структури и (2) утврдување на регионалните разлики и преземање мерки за помалку развиените региони.

Темел на ЗЗП до 1992 година претставува **единствената политика на цени** која ги изедначува условите за работа на аграрниот сектор во сите земји членки на ЕУ. Постојат повеќе видови цени:

1) **Прелевмани (import levy)** - имаат за цел да осигураат одредено ниво на цени на домашниот пазар. Имено, при увоз на одредени земјоделски производи (со вообичаено пониски цени) тие се оптоваруваат со износ кој одговара на разликата помеѓу домашната и странската цена на земјоделскиот производ. На тој начин, се зголемува понудата на домашните производи, а се намалува учеството на увезените земјоделски производи на домашниот пазар.

2) **Интервентни цени (intervention price)** - се применуваат во случај на хиперпродукција на одредени производи. Тоа се цени по кои државните агенции го откупуваат вишокот на производи на пазарот и на тој начин се заштитуваат производителите од губитоци во доходот поради поголемата понуда од побарувачката. Истовремено, со интервентните цени се обезбедува стабилизација на пазарот на одредени земјоделски производи во домашната економија. Системот на интервентни цени доведе до хиперпродукција на одредени видови на земјоделски производи, кои потоа беа насочувани (извезувани) на меѓународните пазари на земјоделски производи.

3) **Субвенционирање на извозот (export refund)** - основна цел е домашните цени (кои се повисоки од светските), преку дотирање (дотации) на производителите, да ги израмни со светските цени и тоа за износот кој се применува за истите производи кај увозот на заштитените земјоделски производи. Основна цел на примената на овој вид на цени е зголемувањето на извозот на земјоделски производи од ЕУ.

4) **Целни цени (target price)** - цени кои ЕУ ги смета за пожелни за производителите на одредени производи. Системот на целни цени е поврзан со функционирањето на пазарните квоти. Секоја земја членка добива референтно количество од определен земјоделски производ кој може да го произведе во една година. Квотите, потоа, се алоцираат на секоја поединечна фарма врз основа на историските податоци за производството на фармите.

Во 1991 година, Уругвајската рунда на преговори запна околу прашањето на ЗЗП на ЕУ. Дотогашните реформи на ЗЗП не беа доволни за заклучување на преговорите во областа на земјоделството во рамките на Уругвајската рунда на преговори. Оттука, Европската Комисија, со Ray McSharry како Комесар за земјоделство, изработи два документи за развојот и иднината на ЗЗП, кои претставуваа основа за политичкиот договор за реформите, одобрен од страна на Советот на министрите на 21 мај 1992 година. Оттука, сериозни промени на дотогаш спроведуваната ценовна политика се јавуваат во последната деценија на XX век во рамките на **реформите на MacSharry** од 1992 година. Основни причини за оваа реформа се: (1) високите буџетски трошоци за спроведување на ЗЗП, (2) влошување на состојбата на потрошувачите, (3) надворешните услови во рамките на Уругвајската рунда на преговори на ГАТТ и (4) заштитата на животната средина. Со оваа реформа се навестуваат контурите на трансформирањето на традиционалната европска аграрна политика. Имено, реформираната ЗЗП почива на два основни столба: (1) **подршка на цените** (подршка на пазарот) и (2) **политика на рурален развој** (реклафицирана подршка на доходот на фармерите на релација земјоделство - заштита на животната средина). Основни карактеристики на реформата се: (1) се предвидува помало значење на првиот столб на ЗЗП, (2) означува почеток на директните плаќања како компензација за намаленото ниво на подршката на цените, (3) воведува намалување на цените за одредени производи (месото и житарките) како средство за обезбедување конкурентни домашни и странски пазари, (4) се предвидува плаќањата од буџетот да бидат неутрални, т.е. одвоени од нивото на производството (decoupled payments), (5) воведени се програми за доброволно откажување од производството и (6) воведени се нови субвенции за земјоделците кои организираат земјоделско

производство кое е пријателски настроено кон животната средина (environment friendly).

Во јули 1997 година Европската комисија отпочна процес на сеопфатно преиспитување на политиките на Европската унија, изработувајќи рамковен документ познат како *Агенда 2000*, кој содржеше специфични иницијативи за три клучни политики на ЕУ: ревизија на ЗЗП, ревизија на регионалната политика на ЕУ и нови политики кои требаше да го помогнат приклучувањето кон ЕУ на новите земји членки од источна Европа. Со оваа реформа се промовираа реформски зафати во рамките на ЗЗП, заедно со подготовката на структурните фондови на ЕУ за планираното проширување кон исток. Реформата на ЗЗП, во суштина, беше главно насочена кон **преместување на товарот на ЗЗП од спроведување на политиката за поддршка на цените кон политиката за поддршка на доходот**. Ваквиот потег беше предуслов ЗЗП да се направи посоодветна за новите земји-членки. Всушност, според регулативата на ГАТТ/СТО, Договор за регионална интеграција (како што е ЕУ) може да се прифати од страна на меѓународното право само доколку земјите кои не се членки на регионалната интеграција не се соочат со трговија со групата која е порестриктивна по нивниот прием во регионалната интеграција. Како резултат на ова, проширувањето на ЕУ со новите земји членки со ЗЗП која сè уште би била протекционистички настроена би довела до натамошно зголемување на вкупното ниво на протекционизам во ЕУ, со што би се нарушиле основните начела и принципи на СТО. Оттука, механизмот на поддршка на цените и степенот на протекционизам на земјоделскиот сектор морале да исчезнат пред да се случи проширувањето на ЕУ во 2004 година (со 10 нови земји-членки).

Поради оваа драматична промена, наметната од потребите од проширувањето на ЕУ, на Агендата 2000 се гледаше како на **најрадикална и најсеопфатна реформа на ЗЗП** од 1962 година. Всушност, Агендата 2000 се надоврза на логиката на реформите на MacSharry од 1992 година и обезбеди здрава основа за идниот развој на земјоделството во ЕУ, покривајќи ги сите функции на ЗЗП: економската, еколошката и руралната. Главни причини за спроведувањето на оваа реформа биле:

1. буџетските ограничувања, предизвикани со поблиската поврзаност на буџетските приходи и БДП,
2. тешкотиите за примена на постојната ЗЗП по планираното проширување на ЕУ кон земјите од централна и источна Европа,
3. обврските на ЕУ во рамките на преговорите од областа на земјоделството во рамките на СТО, поврзани со намалувањето на извозните субвенции и
4. реформата на структурните фондови на ЕУ, која ги вклучуваше и фондовите за финансирање на расходите на ЗЗП.

Главни цели на ЗЗП, според Агендата 2000, се: (1) подобрување на конкурентноста на земјоделското производство преку пониски цени, (2) гарантирање сигурност и квалитет на производите, (3) обезбедување стабилни приходи и пристоеен животен стандард за земјоделските производители, (4) креирање нова политика за **рурален развој**, која стана втор столб на ЗЗП, (5) создавање можности за вработување на земјоделците и членовите на нивните

семејства и (6) поедноставување на законодавството во областа на земјоделството и руралниот развој на ЕУ.

Предложените реформски зафати опфаќаат и среднорочен план на буџетот за финансирање на ЗЗП и руралниот развој. Исто така, за првпат се воведуваат и мерки од доменот на руралниот развој и заштитата на животната средина. Агендата 2000 претставува проекција на развојот на земјоделството во ЕУ за периодот 2000-2006 година, во духот на планираното проширување на ЕУ со десет нови земји-членки од источна Европа. Со овој план се проширува и се продлабочува реформата од 1992 година, преку замена на системот на поддршка на земјоделството со помош на заштитни цени со системот на директно плаќање на земјоделските производители. Така, се промовираат мерките за поддршка на земјоделските производители, засновани на хектар засеана површина или број на условни грла на стока. Освен тоа, Агендата 2000 утврдила и активности во насока на јакнење на конкурентноста на земјоделските и на прехранбените производи на ЕУ на домашниот и на светските пазари, наоѓање начини за алтернативно вработување и зголемување на доходите на земјоделците, интегрирање на еколошките и структурните аспекти во ЗЗП, унапредување на квалитетот и сигурноста на храната, како и поедноставување на законската регулатива во областа на земјоделството и руралниот развој.²⁵

Сепак, без разлика колку и да е радикална реформа Агендата 2000, сепак остануваат две актуелни прашања: (1) кофинансирањето на ЗЗП и (2) мултифункционалниот карактер на земјоделството. Во документот Агенда 2000 недостасува неговата централна карактеристика, вклучена во оригиналната верзија на документот, а тоа е предлогот за т.н **кофинансирање на ЗЗП**. Имено, преодот од политика на поддршка на цените кон политика на поддршка на доходот всушност означува преод од алокативна кон редистрибутивна политика. Бидејќи интерперсоналната редистрибуција не е во основните надлежности на Европската комисија, таа предложи централно да се одлучува во Брисел само за „нивото“ на директната поддршка на доходот, додека финансирањето да се подели помеѓу буџетот на ЕУ и националните буџети на земјите-членки. Овој предлог беше со намера да ја усогласи политиката на финансирање на ЗЗП со начинот на финансирање на другите политики на ЕУ, кои веќе се кофинансирани. За жал, ваквиот предлог тогаш, а ни денес сè уште нема добиено едногласна согласност од сите земји-членки за да може да влезе во сила. Од друга страна, кога се имаат предвид користите од екстерналиите кои ги создава земјоделството за подобро опкружување и подобар квалитет на животот, во руралните и во урбаните средини, прашање кое често се дефинира како „**мултифункционален карактер на земјоделството**“, сосема е јасно дека тие екстерналии се многу различни помеѓу земјите-членки на ЕУ и дека мора да се размислува за примена на локализиран пристап. Имено, тие земји и региони кои со поголем и поразвиен аграрен сектор имаат поголема корист од еколошка гледна точка, па можат да ги натераат своите граѓани да плаќаат повеќе за правото да имаат пријатни услови за живот и работа. Како и да е, без разлика на овие аргументи, ЗЗП сè уште останува единствена

²⁵ Zakic, Zorka i Zaklina Stojanovic (2008): *Ekonomika agrara*, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 476-482.

(редистрибутивна) политика која е целосно финансирана преку централниот буџет на ЕУ.²⁶

Всушност, со реформата од 2000 година (Агенда 2000), новата ЗЗП се обидува да промовира:

1. јасна поврзаност помеѓу јавната поддршка и обемот на услугите кои општеството во целина ги добива од земјоделските производители,
2. конкурентен аграрен сектор кој е способен да ги искористи можностите кои постојат на светските пазари без прекумерни извозни субвенции, додека во исто време обезбедува фер животен стандард за земјоделските производители,
3. аграрен сектор кој е одржлив од еколошки аспект, кој придонесува за заштита на природните ресурси и природното и културното наследство на руралните области,
4. одржување витални рурални заедници, способни за создавање нови работни места и можности за руралното население,
5. производствени методи кои се сигурни и погодни за производство на високо квалитетни земјоделски производи, кои одговараат на побарувачката на потрошувачите и ги одразуваат разновидноста и богатата традиција на производството на храна во ЕУ и
6. интеграција на новите земји-членки и зајакнување на позицијата на ЕУ во идните мултилатерални трговски преговори во рамките на СТО.²⁷

Политиката на рурален развој (rural development policy), воведена со Агендата 2000 воспостави одржлива рамка за иднината на руралните области на целата територија на ЕУ, надополнувајќи ги реформите во пазарните сектори, промовирајќи конкурентен, мултифункционален аграрен сектор и поттикнувајќи алтернативни извори на доход во руралните средини, како и поттикнување на агро-еколошки мерки. Водечки принципи на новата политика се: (1) децентрализација на одговорноста и (2) флексибилност на програмирањето, засновано на „мени“ на активности кои треба да се таргетираат и да се спроведат во согласност со специфичните потреби на одделните земји-членки и одделните региони на ЕУ, при што од особена важност е да се земе предвид различноста на руралните области во ЕУ.

Новата политика на рурален развој е насочена кон подобрување на интеграцијата помеѓу различните видови на помош во рамките на ЕУ, со што се помага обезбедувањето рамномерен развој на сите рурални области во ЕУ. Главни карактеристики на овој развој се:

- зајакнување на аграрниот сектор и шумарството,
- подобрување на конкурентноста на руралните области,
- одржување и заштита на животната средина и руралното наследство.

Поттикнувањето на руралниот развој, со кој се промовира цврстата определба за мултифункционалниот концепт на земјоделството, се одвива преку неколку програми:

²⁶ Neal, Larry (2007): *The Economics of Europe and the European Union*, Cambridge University Press, United Kingdom, pp. 272-273.

²⁷ Moussis, Nicholas (2003): *Access to European Union*, European Study Service, United Kingdom, pp. 444-445.

1. **Инвестиции во фарми** – се предвидува поддршка за инвестирање во фармерските бизниси со цел модернизација на земјоделската техника, опрема и системи, како би се зголемиле приходите, животниот стандард и работните и производните услови на фармерите. Притоа, ваквите инвестиции мора да одговорат на едно или на повеќе од следниве барања: намалување на производствените трошоци, подобрување на квалитетот на производите, зачувување и подобрување на животната средина, задоволување на хигиенските услови и условите важни за благосостојба на животните, диверзификација на земјоделските активности.
2. **Поддршката на човечките потенцијали** опфаќа: (1) *помош на младите фармери* – под услов да е помлад од 40 години и прв пат да почнува да се занимава со земјоделство, (2) *стимулирање на рано пензионирање* – исплата на одреден финансиски надомест на земјоделските производители под услов да се повлечат од производството пред својата 55-та година од животот; (3) *финансирање на програми за обука* – достапни за сите лица кои се вклучени во земјоделското производство и во шумарството.
3. **Поддршка на фармерите во областите со неповолни карактеристики и ограничени можности** – во овие области спаѓаат: (1) планинските области кои имаат значителни ограничувања во поглед на користење на земјиштето, (2) области во кои постои опасност од нивно потполно напуштање и (3) други области со специфичен хендикеп, во кои е неопходно одржување на земјоделството поради зачувување и подобрување на животната средина.
4. **Шуми** – целта на оваа поддршка е осигурување заштита и развој на шумарството и ефикасниот менаџмент во оваа област.
5. **Поддршка на унапредувањето на преработката и маркетингот на земјоделските производи** – прилагодувањето на земјоделските производи на развојот на пазарот, проучувањето на нови комерцијални пристапи и зголемувањето на вредноста на земјоделските производи се сè поважни фактори кои придонесуваат за зголемување на конкурентноста на земјоделството.
6. **Мерки поврзани за земјоделството и зачувување на животната средина и природните богатства** - поддршка на методите за земјоделско производство со кои се води сметка за животната средина, природните богатства и разновидноста на растителниот свет.

Резултат од Агендата 2000 е ставањето акцент на помош на руралните области и нивните локални економии и заедници, а не само помош на земјоделските производители. Агендата 2000 ја воспостави *политиката на рурален развој како втор столб на ЗЗП*, со цел да се надополни натамошната реформа на *пазарната политика (прв столб)*. Оттука, ЗЗП во целост е насочен кон остварување одржлива рамнотежа помеѓу двата столба.²⁸

²⁸ European Commission (2003): *Fact Sheet – Rural Development in the European Union*, Brussels, Belgium, p. 4.

Натамошниот развој на земјоделството во ЕУ нè води до **реформата на ЗЗП од 2003 година**, која промовира јакнење на конкурентноста на агросекторот на ЕУ и потенцирање на мултифункционалноста на земјоделството во рамките на интегралниот рурален развој. Според оваа реформа, ЗЗП се потпира на два столба: (1) **прв столб** – мерки на пазарната политика и модулирањето на мерките на директната поддршка за земјоделски производи и (2) **втор столб** – мерки што треба да обезбедат рурален развој. Главната идеја при формулирањето на целите и комбинацијата на новопредложените мерки на ЗЗП е да се задоволат интересите на потрошувачите и на даночните обврзници, со тоа што се остава простор за поголемо влијание на пазарните механизми врз одлуките на фармерите за тоа што тие ќе произведуваат, од една страна, и едновремено се напуштаат долго применуваните мерки за поддршка на земјоделското производство што не се во согласност со одредбите на СТО, од друга страна. Сега, овие мерки треба да се заменат со нови кои нема да предизвикуваат нарушувања на надворешно-трговската размена во светот.

Особено внимание со реформата се посветува на мерките што треба да обезбедат рурален развој. Постојат две основни групи на мерки. Едната од нив е безусловноста на поддршката на земјоделските производи со постигнатиот обем на производство во полза на т.н. **еднократна поддршка на фармите/поединечни плаќања на фармите (single farm payments)**. Меѓутоа, за да може да се користи ваквата поддршка на фармерите, „неусловноста“ мора да се комбинира со мерки што треба да бидат заемно усогласени со еколошките стандарди, стандардите за одгледување здрав добиток и стандардите за здрава храна. Исто така, во рамките на оваа реформа се воведува поимот на **директни плаќања (direct income payments)** кои ги примаат земјоделските производители врз основа на просечните плаќања од буџетот кои ги имале во последните три години. Следствено, главни елементи на реформата на ЗЗП од 2003 година се:

1) Поединечни плаќања на фармите (**single farm payment**) за земјоделците, независно од количината на произведените земјоделски производи (**decoupling**). Ова овозможува поголема пазарна ориентација на земјоделците, бидејќи тие се слободни да произведуваат она што е најпрофитабилно за нив и во исто време да ја уживаат стабилноста на нивниот доход.

2) Овие поединечни плаќања на фармите ќе се условат со почитување на стандардите за заштита на животната средина, безбедност на храната, здравјето на растенијата и на животните и благосостојбата на животните (**cross - compliance**).

3) Зајакната политика на рурален развој со повеќе средства од буџетот на ЕУ, со нови мерки за заштита на животната средина, квалитетот и благосостојбата на животните.

4) Намалување на директните плаќања (**modulation**) на големите фарми, со цел обезбедување на средства за финансирање на новата политика на рурален развој.

5) Механизам за финансиска дисциплина за да се обезбеди дека нема да се случи пречекорување на средствата од буџетот на ЕУ за ЗЗП и за политиката на рурален развој.

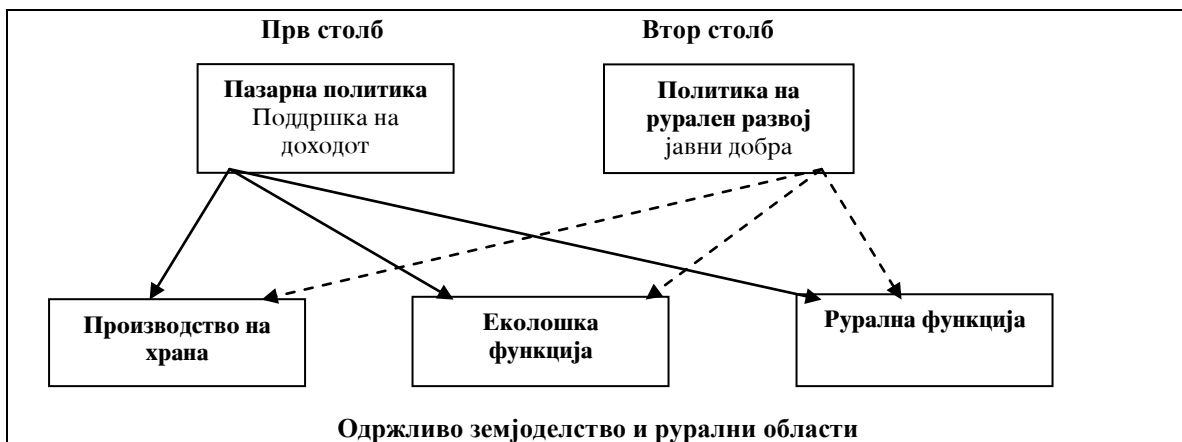
6) Формирање на една единствена **Заедничка пазарна организација/Common Market Organization** (во моментот постојат 21), со цел

поефикасно остварување на целите на ЗЗП, стабилизирање на пазарот на земјоделски производи, зголемување на продуктивноста во земјоделството и гарантирање стабилен доход за земјоделските производители.

Комплементарноста на двата основни столба на ЗЗП беше зајакната со реформата на ЗЗП во 2003 година, која почна да се спроведува во 2005 година. Првиот столб се концентрира на обезбедувањето основна поддршка на доходот на земјоделските производители, кои се слободни да го произведуваат она што го бара пазарот, додека вториот столб го поддржува земјоделството како обезбедувач на јавни добра преку исполнување на неговите еколошки и рурални функции, како и помош на развојот на руралните области (види слика 5.1).

Реформата од 2003 година доведе до зајакнување на политиката на рурален развој преку следниве мерки: (1) нови мерки за промовирање на квалитетот и благосостојбата на животните и помош на фармерите во исполнувањето на новите критериуми на ЕУ и (2) обезбедување поголеми суми на пари од ЕУ фондовите за остварување на политиката на рурален развој преку намалување на директните плаќања за поголемите фарми.

Слика 5.1 Двата основни столба на ЗЗП



Во ноември 2007 година Европската комисија го изработи, а во 2008 година го прифати документот насловен: „Подготовка на преглед на здравствената состојба на реформата на ЗЗП (Preparing the Health Check of the CAP reform)“, чија основна цел беше не да се изврши уште една реформа на ЗЗП, туку да се оцени дали таа ефикасно функционира во услови на зголемен број на земји-членки на ЕУ и на променети услови на светскиот пазар. Овој документ значеше обид за натамошна модернизација, поедноставување и подиректно насочување на ЗЗП, со цел да им се помогне на земјоделските производители да одговорат на зголемената побарувачка на земјоделски и на прехранбени производи во ЕУ и на светскиот пазар. Овој документ овозможува натамошно прекинување на поврзаноста помеѓу директните плаќања и обемот на производството, со што на земјоделските производители им се овозможува да ги следат пазарните сигнали на побарувачката, во најголема можна мера. Резултат на ваквите заложби треба да бидат изградба на одржлив аграрен сектор, рурална економија и животна средина во ЕУ.

Со овој документ, Европската комисија предложи модификации во три главни области:

- системот на директна поддршка,
- пазарните инструменти,
- политиката на рурален развој.

Системот на директна поддршка треба да се направи да биде поедноставен и поефикасен за земјоделските производители. За да се постигне тоа, на земјите-членки им се дава можност да ги променат нивните модели на имплементација преку примена на рамни стапки на помош. Исто така, на фармерите треба да им се поедностави поврзаноста помеѓу уплатите што ги добиваат и нивните обврски во областа на животната средина, јавното здравје, здравјето и благостојбата на животните и здравјето на растенијата. Од друга страна, системот на директна поддршка треба да се прилагоди за да обезбеди можност за употреба на јавна поддршка во случаи на природни катастрофи и болести на животните и на растенијата.

Европската комисија, исто така, се фокусираше и на постојните **пазарни инструменти** за поддршка. Интервенцијата – јавната набавка на вишоците на земјоделски производи – мора да се врати на нејзината првична намена како мрежа на социјална сигурност, особено денес кога пазарните цени на земјоделските производи се подложни на бројни флукуации.

Следната табела дава збирен преглед на промените во основните елементи на ЗЗП, од нејзината изработка и спроведување до денес.

Табела 5.1 Историски преглед на промените во ЗЗП

	Иницијална ЗЗП	ЗЗП во последните две декади на 20-от век	ЗЗП на 21-от век
Вид на поддршка	Поддршка на цените Поврзана со производството	Директни плаќања Поврзани со производството	Директни плаќања Неповрзани со производството
Еколошки и рурални аспекти	Без предвидени мерки за заштита на животната средина и за руралниот развој	Малку еколошки предуслови Неколку мерки за руралниот развој	Многу еколошки предуслови Сеопфатна листа на мерки за руралниот развој
Трговски аспекти	Извозни субвенции Ограничувања на увозот	Извозни субвенции Ограничувања на увозот	Без извозни субвенции Намалување на ограничувањата на увозот
Администрирање	Централно управување Помали бирократски процедури	Централно управување, со одредени права за замјите-членки и одделните региони Поголеми бирократски процедури	Поголеми права за замјите-членки и одделните региони Поголеми бирократски процедури

Кој плаќа?	Потрошувачите	Потрошувачите и даночните обврзници	Даночните обврзници
Видливост на нивоата на поддршка	Ниско	Средно	Високо
Цели	Зголемено производство на храна, обезбедување стабилни цени, зголемување на доходот на земјоделските производители	Зголемување на доходот на земјоделските производители, поттикнување на заштитата на животната средина	Развој на руралните економии, заштита на руралната животна средина, наградување на добрите производствени практики
Економски нарушувања	Високи	Средни до високи	Ниски
Цени на земјоделските производи произведени во ЕУ	Над светските цени	Над светските цени	Приближување до нивоата на светските цени
Буџетски трошоци	Ниски до средни	Високи	Средни до високи

Аграрниот сектор се соочува со предизвици во 2008 година кои не биле така присутни во 2003 година. Овие предизвици вклучуваат зголемена потреба за управување со производните ризици, борба со климатските промени, поефикасно управување со водата, најефикасно искористување на предностите кои ги нудат биоенергијата и зачувувањето на биодиверзитетот. Прилагодувањето на ЗЗП за соочување со овие предизвици ќе чини многу пари, а најдобар начин за соочување со нив е преку спроведувањето на **политиката на рурален развој**.

Новата **регулатива на политиката на рурален развој на ЕУ** (Регулатива на Советот на ЕУ бр. 1698/2005, усвоена на 20 септември 2005 година) промовира зајакнување на постојната политика на рурален развој и поедноставување на процедурите и техниките за нејзино спроведување во **периодот 2007-2013 година**. За таа цел, Европската комисија ја доработи постојната политика на рурален развој, со внесување на следниве постулати:

- **поедноставување**: еден инструмент за програмирање и финансирање, Европски земјоделски фонд за гаранции (European Agricultural Fund for Guarantee-EAFG) за финансирање на активностите во првиот столб на ЗЗП и Европски земјоделски фонд за рурален развој (European Agricultural Fund for Rural Development-EAFRD), за финансирање на активностите во вториот столб на ЗЗП,
- автентична стратегија на ЕУ за рурален развој со подобро фокусирање на приоритетите на ЕУ,
- зајакнат пристап од долу-нагоре (bottom-up approach). Земјите-членки, регионите и локалните акциони групи ќе имаат поголемо значење при изработувањето на програми прилагодени на локалните потреби,
- зајакнати елементи на контрола, мониторинг, вреднување и известување.

Во аграрниот сектор и во руралните области ЕУ спроведува политика на балансиран економски раст, технолошко унапредување и создавање нови работни места, но без загрозување на идниот животен стандард на кој било регион, а тоа се прави на начин кој е еколошки одржлив. Пазарно ориентираната ЗЗП и развојната

политика насочена кон остварување економски раст и иновативната политика на рурален развој се централни елементи на овој пристап.

Со цел да се обезбеди целосна посветеност на политиката на рурален развој на ЕУ на важните и итни проблеми, поврзани со руралниот развој, регулативата на Советот на ЕУ содржи *три главни цели (оски)* на политиката на рурален развој за периодот 2007-2013:

- **оска 1** - *подобрување на конкурентноста за земјоделството и за шумарството преку стимулирање на реструктурирањето, развојот и иновациите.* Ефикасноста и конкурентноста остануваат клучни цели ако се земе предвид различноста на аграрниот потенцијал на земјите-членки на ЕУ. Ефикасноста и конкурентноста бараат примена на разумна рамнотежа помеѓу економската ефикасност на работењето на фармите, заштита на животната средина и социјалната димензија на руралниот развој.

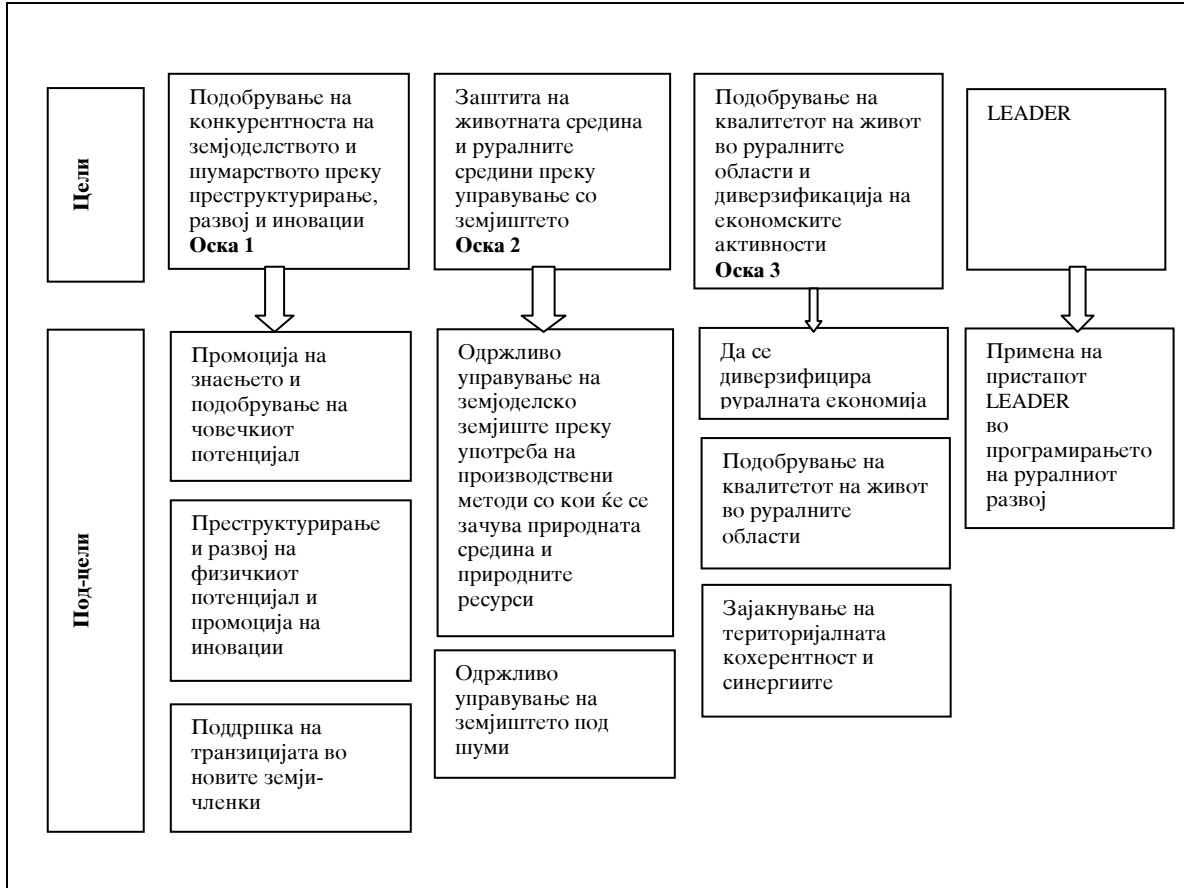
- **оска 2** - *заштита на животната средина и руралните средини преку стимулирање на системот на управување со земјиштето,* со што се обезбедува давање еколошки услуги преку агро-еколошките мерки во руралните подрачја и управување со земјиштето (вклучувајќи ги и областите со физички и природни недостатоци). Овие активности придонесуваат кон одржливиот рурален развој, преку поттикнување на главните заинтересирани страни, спроведување успешна политика на управување со земјоделското земјиште и зачувување и зајакнување на природните убавини и ресурси.

- **оска 3** - *подобрување на квалитетот на живот во руралните подрачја и поттикнување на диверзификација на економските активности.* Основна цел е да се има „жива природна средина“ и да се помогне во одржувањето на стабилна социо-економска состојба, посебно во оддалечените рурални подрачја кои се соочуваат со опаѓање на бројот на населението и на економската активност.

- програмата LEADER – воведена во 1991 година, го поттикнала активното вклучување на локалните рурални заедници во развојот на нивните локални економии. Партиципативниот пристап, промовиран со оваа програма, дал позитивни резултати. Особено, примената на програмите LEADER I и II покажале дека стратегијата на територијален развој била соодветна за зачувување и за унапредување на виталноста на руралните средини, за стимулирање и спроведување социо-економски активности и за зголемување на нивната атрактивност. Програмата LEADER+ оди чекор понатаму. Нејзина цел е да се поттикне спроведување висококвалитетни и оригинални стратегии за интегриран одржлив развој на руралните области. Таа, во исто време, е инструмент за помош на новата политика на рурален развој (која треба да се спроведува во периодот 2007-2013), која ја надополнува ЗЗП, но и инструмент за помош во спроведувањето на социо-економската кохезиона политика со која се обезбедува одржливоста на руралните средини во ЕУ. Овој пристап вклучува индивидуални проекти, чија изработка и спроведување се заснова на локални јавно-приватни партнерства за решавање специфични локални проблеми.

Понатаму, овие цели се деталзираат преку под-цели (види слика 5.2).

Слика 5.2 Политиката на рурален развој 2007-2013



Во основата на оваа нова политика на рурален развој е **стратешкиот пристап** во изработката и спроведувањето на програмите за рурален развој. Имено, животниот циклус на програмите се одвива во неколку различни фази:

1) изработка на програмата

Животниот циклус започнува со комплексна анализа на постојната состојба во руралниот развој. Анализата, заснована на соодветни индикатори на руралниот развој, вообичаено е оценка на силните страни, слабостите, можностите и ограничувањата на руралните области (SWOT анализа), со која се специфицираат нивните потреби.

Следниот чекор е формулирањето на целите на програмата и дефинирање на приоритетите во нивното спроведување. Притоа, секогаш се имаат предвид трите основни оски (цели) на политиката на рурален развој, со чија помош се дефинираат целите на руралниот развој на одделните рурални заедници и се изработува конкретна листа на приоритетни цели (т.е. хиерархија на целите).

Поставувањето на целите, изборот на специфични мерки и алокацијата на финансиски средства помеѓу различните можни мерки се значајни елементи на фазата на изработката на програмата.

Нова карактеристика на политиката на рурален развој за периодот 2007-2013 година е поголемиот нагласок на потребата за изработка на кохерентна стратегија за рурален развој за ЕУ како целина. Ова се остварува преку изработката на **национални стратешки планови за рурален развој (national strategy plans)** кои мора да се засноваат на стратешките упатства на ЕУ. Овој пристап треба да помогне:

- да се идентификуваат областите каде поддршката на ЕУ за руралниот развој произведува најмногу додадена вредност на ниво на ЕУ,
- воспоставување поврзаност помеѓу главните приоритети на ЕУ,
- обезбедување конзистентност со другите политики на ЕУ, особено оние за постигнување економска кохезија и заштита на животната средина,
- помош во спроведувањето на новата пазарно ориентирана ЗЗП и неопходното реструктурирање кое треба да се спроведе во старите и во новите земји-членки на ЕУ.

Сите **земји-членки** мора да изработат **национален стратешки план** кој мора да биде конзистентен со стратешките упатства на ЕУ. Овој план мора да ја прикаже постојната состојба (евалуација на економската, социјалната и еколошката состојба и потенцијалот за развој), одбраните приоритети и целосната стратегија со која треба да се одговори на потребите на руралниот развој во соодветната земја, кои нормално произлегуваат од SWOT анализата. Програмите за рурален развој мора да се засноваат на овој национален стратешки план (оттука, индиректно и на стратешките насоки на ЕУ), спроведувајќи ги на тој начин целите и активностите, дефинирани на национално ниво. Ова вклучува избор на специфични цели и мерки и алокација на финансиски средства (од Европскиот земјоделски фонд за рурален развој) помеѓу избраните мерки. На крајот, ова треба да резултира со програма која ги следи општите цели на ниво на ЕУ, но истовремено е прилагодена на специфичните слабости и потреби на земјата-членка и на нејзините економски сектори и региони.

2) спроведување на програмата

Спроведувањето на програмите за рурален развој во одделните земји-членки на ЕУ е следниот чекор во животниот циклус на програмите и за оваа фаза се потребни седум години. Спроведувањето на програмата и на нејзините конкретни мерки се извршува преку специфични проекти на индивидуалните земјоделски производители или на другите заинтересирани страни.

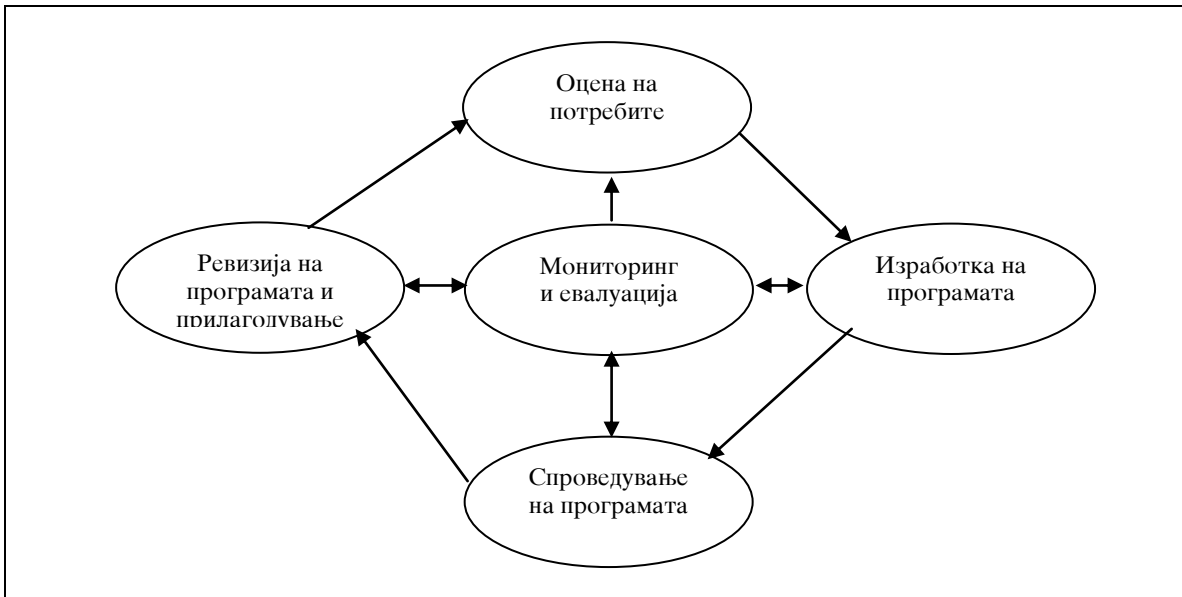
3) мониторинг, евалуација, ревизија и прилагодување на програмата

Напредокот и резултатите од спроведувањето на програмата ќе се следи преку соодветен систем на мониторинг (на национално и на регионално ниво). Овој систем на мониторинг е сочинет од поголем број на соодветни индикатори кои се директно поврзани со одделните цели и мерки на програмата. Потребно е да нагласиме дека системот за мониторинг треба да се дизајнира и да се изработи пред почетокот на спроведувањето на програмата. Периодично, програмата ќе се евалуира, обезбедувајќи на тој начин повратни информации и инпут за нејзини

евентуални ревизии и прилагодувања. Евалуацијата може да се извршува пред изработката на програмата (ex-ante евалуација), за време на спроведувањето на програмата (среднорочна евалуација) и по завршувањето на програмските активности (ex-post евалуација).

Следната слика дава приказ на фазите во животниот циклус на изработка и спроведување на програмите за рурален развој, кој е дизајниран да гарантира ефикасна и иновативна политика на рурален развој.²⁹

Слика 5.3 Фазите во животниот циклус на изработка и спроведување на програмите за рурален развој



Со цел да одговори на различните ситуации и на бројните предизвици со кои се соочува, политиката на рурален развој на ЕУ следи **неколку основни принципи/пристапи**:

Прво, политиката на рурален развој на ЕУ се заснова на **флексибилен пристап**, базиран на принципите на супсидијарност и партнерство. Кога се изработуваат програмите за рурален развој (Rural Development Programmes - RDP), земјите-членки имаат значително ниво на флексибилност во изнаоѓањето на рамнотежа помеѓу секторската (т.е. реструктурирање на земјоделството) и територијалната димензија (т.е. управувањето со земјиштето и социо-економскиот развој на руралните области). Од менито на околу 40 мерки, земјите-членки ги прифаќаат и ги спроведуваат оние кои најдобро одговараат на предностите и слабостите на одделните програмски области.

²⁹ ECORYS and IDEA Consult (2005): *Impact Analysis – Study on Baseline and Impact Indicators for Rural Development Programming 2007-2013*, Rotterdam, the Netherlands, pp. 35-43; Directorate General for Agriculture and Rural Development (2008): *Rural Development in the European Union – Economic and Statistical Information*, Brussels, Belgium, pp. 35-36; European Union (2005): Council Regulation EC No. 1698/2005 on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development, Official Journal of the EU, Brussels, Belgium

Второ, за да се обезбеди ефикасна употреба на ограничените ресурси, политиката на рурален развој прифати **стратегиски пристап**, кој се остварува во три последователни чекори. Прво, регулативата на Советот и стратешките упатства за рурален развој ги дефинираат приоритетите за рурален развој кои ги одразуваат приоритетите на ЕУ, особено Лисабонската стратегија за раст и вработување и Гетеборшката стратегија за одржлив развој. Второ, секоја земја-членка поднесува национален стратешки план, со кој се обезбедува дека предлогот за употреба на финансиските средства на ЕУ за помош на руралниот развој соодветствуваат со стратешките насоки на ЕУ за рурален развој, како и со регионалните, националните и приоритетите на ЕУ. Трето, земјите-членки и Европската комисија поблиску ќе вршат мониторинг и евалуација на резултатите од стратегиите и програмите.

Трето, **тематскиот пристап** значи дека мерките се групирани околу цели (на програмско ниво познати како „оски“ - axes). Програмите се групирани околу три тематски оски: економски прашања (конкурентност и создавање нови работни места), еколошки прашања (биодиверзитет, климатски промени, одржлива употреба на ресурсите во земјоделството и во шумарството) и социјални прашања (квалитет на животот). Овие оски се надополнети со хоризонтална оска (пристапот Leader), која претставува средство за спроведување на политиката на рурален развој.

Четврто, политиката на рурален развој се заснова на **интегриран пристап**. Ова се одразува во нејзините цели, кои ги одразуваат економските, еколошките и социјалните аспекти на земјоделството и на пошироката рурална економија. Иако секоја индивидуална мерка се доделува на тематската оска во која се очекува да даде најголем придонес, истата таа мерка може истовремено да придонесе кон неколку цели.³⁰

Секој може да се запраша зошто, по скоро 40 години на многу маргинални промени во ЗЗП, истата политика комплетно се трансформираше во период од четири години, во две последователни рунди на реформи. За тоа постојат три основни причини. Прво, последните проширувања на ЕУ двојно ја зголемија работната сила во земјоделството и обработливата површина во ЕУ, додавајќи и преку 100 милиони потрошувачи на храна на внатрешниот пазар на ЕУ. ЗЗП мора да одговори на таквите драматични промени во својата структура. Второ, земјоделството во земјите кандидатки за членство и потенцијалните кандидатки за членство има многу недостатоци и има потреба од значително реструктурирање и модернизација. Само длабоко реформирана ЗЗП ќе понуди значителни можности на овие земји за да го искористат својот потенцијал за организирање ефикасно земјоделско производство и реструктурирање на аграрниот сектор во своите економии. Трето, само ЗЗП отворена кон меѓународните пазари е компатибилна со однесувањето на другите земји во рамките на светските мултилатерални институции.³¹

³⁰ European Commission (2008): *The EU Rural Development Policy – Facing the Challenges*, Brussels, Belgium, p. 5.

³¹ Neal, Larry (2007): *The Economics of Europe and the European Union*, Cambridge University Press, United Kingdom, p. 275.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Главните критики на ЗЗП.
2. Планот на Mansholt.
3. Што претставува темел на ЗЗП до 1992 година?
4. Реформите на MacSharry од 1992 година.
5. Агенда 2000.
6. Политиката на рурален развој.
7. Реформата на ЗЗП од 2003 година.

Употреба на агро-економски модели при изработката на ЗЗП

Овој дел се обидува да ги идентификува главните предизвици присутни при моделирањето на инструментите на ЗЗП, при што главен нагласок е ставен на ЗЗП. Основна цел е да се идентификуваат важните практични и теоретски предизвици за моделирањето на ЗЗП. Во моментот, постојат три области каде треба да се оствари напредок за да се реагира на тековните предизвици: (1) подобрување на моделирањето на инструментите на ЗЗП, (2) земање предвид на регионалните разлики при спроведувањето на ЗЗП, (3) земање предвид на разликите во големината на фармите при спроведувањето на ЗЗП и (4) земање предвид на непазарните еколошки производи.

Моделирање на инструментите на ЗЗП

Инструментите на ЗЗП имаат тенденција да ја зголемуваат комплексноста на нивната имплементација со текот на времето. Инструментите на ЗЗП ја зголемуваат својата комплексност во две насоки: (1) преку комбинирање на неколку инструменти на политиката во една програма и (2) во насока на процесот на таргетирање. Инструментите на ЗЗП од раните фази (на пример: поддршката на цените) се релативно лесни и разбирливи за моделирање.

Интервенциите преку пазарните цени доминираа во раните фази на ЗЗП како средство за обезбедување поддршка на фармерите и стабилна понуда на достапни земјоделски производи за потрошувачите (главно пред реформата на ЗЗП од 1992 година). Теоретската и практичната примена на политиката на интервенција преку цените во аграрните економски модели е релативно лесна поради недвојбената идентификација на механизмот кој предизвикува иницијативност во аграрниот сектор. Варијаблите на моделот, таргетирани од политиката за поддршка на цените, можат релативно лесно да се идентификуваат од теоретски и од практичен аспект. Тие вклучуваат клучни варијабли на моделот, како домашните цени и инструментите за поддршка на пазарот (на пример: интервентни цени, увозни царини или извозни субвенции), кои се доста разбирливи за теоретскиот модел, додека достапноста на податоците е на највисоко можно ниво.

Сепак, реформите на ЗЗП од 1992 година, па наваму, ја зголемија комплексноста на инструментите на ЗЗП.

Прво, многу често политиките за поддршка во рамките на ЗЗП се комбинираат во програми на политиката кои вклучуваат повеќе инструменти истовремено, при што ниеден од нив не може да функционира изолирано од другите. Пристапот за комбинирана интервенција во рамките на политиката ја комплицира теоретската и практичната имплементација во моделот. Во идеална ситуација, изработувачите на моделите би морале теоретски да ја моделираат заедничката примена на комбинираните инструменти на политиката. Сепак, ваквиот пристап ја зголемува комплексноста на моделот и бара поголем број на параметри кои треба да се вклучат во моделот. Со цел да се надмине овој проблем, се применува пристап со кој се моделира само клучниот инструмент или одбрани придружни инструменти. Сепак, во светот сè уште не постојат такви агро-модели

кои можат целосно да ја моделираат комбинираната примена на различните инструменти на политиката.

Второ, ЗЗП неколку пати го рафинирала нејзиниот пристап од почетокот на нејзиното воведување и примена. Во почетокот, главна цел била поддршка на доходот на земјоделските производители преку механизмот за интервенција преку цените. Во последните две декади фокусот е свртен кон поддршката на „еколошки пријателското“ земјоделско производство. Оваа промена доведе и до редизајнирање на повеќето инструменти на политиката, со цел исполнување на новите цели на ЗЗП. Оттука, таргетирањето на инструментите на политиката стана посложено, со решавање на повеќекратни цели дисперзирани на повеќекратни активности на земјоделските производители и често поврзани со активности кои не можат да се квантифицираат и да се измерат (на пример: практики за „пријателско“ управување со фармата). Од аспект на моделирањето, оваа промена ја усложнува работата, бидејќи не е доволно јасен начинот на кој може да се идентификува врската помеѓу политиките и варијаблите на моделот. Имајќи го предвид овој проблем, изработувачите на макроекономски модели често одбираат поедноставен начин за моделирање на новите политики, преку воведување ад хок бихевиристички претпоставки.

Основни агро-економски модели

1. ESIM (European Simulation Model)

ESIM е светски компаративен статички модел на парцијална рамнотежа на аграрниот сектор, кој ги опишува побарувачката, понудата и надворешната трговија на главните земјоделски производители. Главна цел на моделот е да се симулира развојот на земјоделските пазари во земјите членки на ЕУ и земјите кандидатки за членство. Како светски модел, тој ги вклучува сите земји во светот, но со различен степен на дезагрегација.

Основната верзија на моделот е дефинирана за земјите членки на ЕУ и се заснова на група на егзогени претпоставки (поврзани со економското и со технолошкото опкружување и опкружувањето на политиката) и основни проекции од други модели. Бидејќи ESIM не произведува аграрни проекции, проекциите за движењето на светските цени се преземени од други модели кои се специјално изработени да создаваат такви проекции.

2. CAPRI (Common Agricultural Polisy Regionalised Impact)

Модел со повеќе намени за моделирање на земјоделството на ЕУ, кој ги анализира:

- пазарните политики (административни цени/царини/преференцијални договори/квоти) на регионално ниво,
- еколошките политики (стандарди/пазарни решенија),
- промени во егзогените влијанија (население/инфлација/девизни курсеви/однесување на потрошувачите/технички прогрес).

CAPRI е модел на парцијална рамнотежа за аграрниот сектор, кој се употребува за анализа на влијанието на ЗЗП и на надворешно-трговските политики од глобално до регионално ниво, со посебен акцент на ЕУ. CAPRI ги опишува

светските пазари на земјоделски производи, додека истовремено обезбедува детална презентација на различните инструменти на ЕУ во областа на аграрната и на надворешно-трговската политика.

Тоа е компаративно-статичен модел на просторна рамнотежа, кој се решава преку обработка на модулите на понудата и пазарот:

- модулот на понудата се состои од група на модели на регионална понуда на земјоделски производи, кои ги вклучуваат сите региони на ЕУ (ниво NUTS 2), Норвешка, Западен Балкан и Турција. Моделот ги опфаќа во детали одлуките на земјоделските производители за сите активности кои се вклучени во *економските сметки во земјоделството*, како и меѓусебните односи помеѓу производствените активности и животната средина.

- модулот на пазарот е глобален просторен модел со повеќе земјоделски производи, каде околу 50 производи (примарни и секундарни земјоделски производи) и 60 земји (поделени во 28 трговски блокови) се моделирани во ограничен систем на равенки.

3. AGMEMOD

AGMEMOD е економетриски модел на динамична парцијална рамнотежа, кој ги вклучува главните примарни и секундарни земјоделски производи во ЕУ (на ниво на земји членки), изработен за подготовка на проекции и симулации. Моделот е презентација на меѓусебните односи помеѓу аграрниот и прехранбениот сектор и земјите, како и повратните ефекти од тие односи.

Негова основна цел е да создава основно сценарио на секои 2 години, под претпоставки за макроекономските варијабли, цените на меѓународните земјоделски пазари, земјоделските варијабли и варијаблите на надворешната трговија. Основните проекции се изработуваат за 10-годишен период, преку поврзување на група на модели за земјите членки на ЕУ со модели изработени за ЕУ и за светскиот пазар:

- прво, се изработува основна проекција на национално ниво со користење на моделите на одделните земји. Таа основна проекција се ревидира преку интересен процес на потврда,

- второ, агрегатниот модел го изработува основното сценарио на AGMEMOD, кое потоа се ревидира преку екстерен процес на потврда.³²

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Употреба на агро-економски модели при изработката на ЗЗП.

³² Fonseca, Mario Blanco (2010): *Literature Review of Methodologies to Generate Baselines for Agriculture and Land Use*, John Wiley & Sons Ltd, United Kingdom.

Иднината на заедничката земјоделска политика

ЗЗП беше првата политика осмислена и предложена во рамките на ЕУ, од особено значење за создавањето на новата регионална интеграција по Втората светска војна. Без постоењето на ЗЗП, ЕУ најверојатно не ќе била во можност да го започне своето постоење и да биде способна да ги спроведува сите свои политики кои настанале подоцна.

Може да се каже дека ЗЗП ги остварува своите цели и ги дава очекуваните резултати. Особено од аспект на самодоволноста на ЕУ во производството на храна и поддршката на доходот на фармерите, две прашања од особено значење по Втората светска војна, остварувањата беа навистина импресивни. Но, политиката на поддршка на цените во рамките на ЗЗП се покажа како доста проблематична. Особено, таков е случајот со целните цени (повисоки од пазарните цени) кои предизвикаа производни вишоци на храна кои бараа употреба на високи царини за заштита на домашното производство, како и високи трошоци за буџетот на ЕУ во вид на извозни субвенции. Овој вид на инструмент, кој може да се употребува во затворена економија, се покажа потполно несоодветен за отворена економија како ЕУ, која сакаше да има клучна улога во многу сфери на глобалната економија. Како резултат на ова, ЗЗП не само што ги осиромашуваше земјите од третиот свет, туку и сериозно го нарушуваше угледот на ЕУ во светската економија. Од основен столб и поддршка на ЕУ, на ЗЗП ѝ се закануваше опасност да стане главен товар и пречка на функционирањето на ЕУ.

Сепак, сега кога ЗЗП, во основата, стана интерперсонална политика на доходот, финансиски одржлива во наредните неколку години, уште повеќе ги поттикнува размислувањата зошто ЗЗП мора да остане единствена политика која целосно се финансира од буџетот на ЕУ, а не преку кофинансирање од националните буџети на земјите-членки. Сепак, поради противењето на одделни земји-членки, ова прашање засега е симнато од дневен ред.³³

Многумина во ЕУ велат дека на ЕУ не ѝ треба повеќе „заедничка“ земјоделска политика, бидејќи постојат многу различни услови во земјоделските сектори на 27-те земји-членки, од што произлегува дека ЗЗП треба да се управува и спроведува на национално ниво. Сепак, големото мнозинство од населението смета дека не е потребна „ренационализација“ на земјоделската и на руралната политика, ЗЗП треба да остане „заедничка“. Управувањето со ЗЗП на ниво на ЕУ обезбедува поле за фер натпревар помеѓу земјите-членки, обезбедува поефикасна контрола врз јавните расходи, наменети за финансирање на ЗЗП и обезбедува спроведување на приоритетите на ЕУ во сите земји-членки.

Како заклучок, може да кажеме дека денес ЗЗП ги отсликува стратешките цели на ЕУ: развој на земјоделство кое е конкурентно на светските пазари, ги почитува строгите стандарди за заштита на животната средина, безбедноста на храната и благосостојба на животните, во рамките на одржлива и динамична рурална економија. Во наредните години ЗЗП ќе мора да се менува за да продолжи

³³ Neal, Larry (2007): *The Economics of Europe and the European Union*, Cambridge University Press, United Kingdom, pp. 279-280.

да: (1) биде динамична политика која ќе ги одразува потребите и очекувањата на ЕУ, (2) промовира одржливо земјоделство кое нуди сигурни и квалитетни производи, истовремено штитејќи ја животната средина и благосостојбата на животните, (3) ја поддржува мултифункционалната улога на земјоделските производители како добавувачи на јавни добра на општеството, (4) промовира раст и креирање работни места во руралните области, (5) промовира конкурентен и иновативен аграрен сектор кој ќе одговори на предизвиците на светскиот пазар и (6) биде управувана од едноставни и транспарентни правила.

Реформи на ЗЗП за периодот 2014-2020

ЗЗП еволуираше во досегашниот период, но потребни се натамошни промени за да се одговори на новите **предизвици**:

- да се справи со зголемените проблеми, поврзани со сигурноста на храната во ЕУ и во светот,

- да се зајакне одржливото управување со природните ресурси (водата, воздухот, биодиверзитетот и почвата),

- да се справи со зголемените притисоци врз условите на земјоделското производство, предизвикани од постојните климатски промени, да се намали влијанието на земјоделските производители врз емисиите на штетни гасови и да обезбеди обновлива енергија,

- да се задржи и да зајакне конкурентноста во светот, која се карактеризира преку **зголемената глобализација и зголемената нестабилност на цените, одржувајќи го, истовремено, земјоделското производство во целата ЕУ,**

- зајакнување на просторната и на социјалната кохезија во руралните области на ЕУ, преку промоција на вработеноста и различноста,

- да се овозможи **правична и урамнотежена** поддршка на ЗЗП помеѓу земјите членки и земјоделските производители,

- да се поттикне поедноставување на процедурите за спроведување на ЗЗП, да се зајакне контролата и да се намали административниот товар на нејзиното спроведување.

Преку справувањето со овие предизвици, ЗЗП ќе придонесе и кон остварувањето на *стратегијата ЕУ 2020*, преку:

- *паметен раст* – преку зголемување на ефикасноста на ресурсите и подобрување на конкурентноста преку технолошко знаење и иновации, развој на производи со висока додадена вредност и квалитет, развој на зелени технологии и употреба на информациони и комуникациони технологии, инвестирање во обука и истражување,

- *одржлив раст* – преку обезбедување на одржливо управување со земјоделските површини, обезбедување еколошки јавни добра, промоција на обновливи енергии, поддршка на здравјето на растенијата и на животните, зголемување на ефикасноста на ресурсите преку технолошки развој и употреба на резултатите од истражувањата, намалување на емисиите на штетни гасови, развој на комплетните потенцијали на руралните области,

- *инклузивен раст* – отворање на економските потенцијали на руралните области, развој на локалните пазари и работни места, поддршка на

преструктурирањето на земјоделството и поддршка на доходите на земјоделските производители за да се поттикне одржливото земјоделство насекаде во ЕУ.

Ова значи **зелен раст** во аграрниот сектор и руралната економија како начин за зајакнување на благосостојбата преку обезбедување економски раст и истовремено намалување на нарушување на животната средина.

1) Предизвици и цели

Новата ЗЗП се надоградува на минатите реформи за да ги пресретне новите предизвици и цели. Повеќе од 20 години, почнувајќи од 1992 година, ЗЗП поминувал низ последователни реформи кои ја зголемија пазарната ориентација на земјоделците, обезбедувајќи истовремено поддршка на доходот и механизми за заштита на производителите, го подобри вклучувањето на еколошките стандарди и ја зајакна поддршката за руралниот развој насекаде во ЕУ.

Новата политика продолжува по тој пат, движејќи се од поддршка на производите кон поддршка на производителите и кон пристап заснован на земјоделското земјиште. Ова е одговорот на предизвиците со кои се соочува секторот, од кои повеќето се од екстерна природа за аграрот.

Овие се идентификувани како **економски** (вклучувајќи безбедност на храната и глобализација, намалена стапка на пораст на продуктивноста, променливост на цените, притисоци врз производствените трошоци поради високите увозни цени и нарушената позиција на земјоделските производители во ланецот на понудата на храна), **еколошки** (ефикасност на ресурсите, квалитет на почвата и водите и заканите врз живеалиштата и биодиверзитетот) и **просторни** (руралните области се соочени со демографски, економски и социјални развојни елементи, вклучително намалување на бројот на населението и преместување на бизнисите).

Бидејќи улогата на ЗЗП е да обезбеди рамка за политиката која ги поддржува и охрабрува производителите да ги решаваат овие предизвици и да останат доследни на политиките на ЕУ, ова се преведува во три долгорочни цели на ЗЗП:

1) одржливо производство на храна

– да придонесе кон **доходите на фармите** и да ја ограничи варијабилноста на доходите, имајќи предвид дека во аграрот поизразени се доходната и ценовната нестабилност, дејството на природните услови отколку во другите сектори, додека доходите на земјоделските производители и нивната профитабилност се пониски отколку во другите сектори,

- да се подобри **конкурентноста** на аграрниот сектор и да се зајакне неговата вредност во **ланецот на исхрана**, бидејќи аграрот е високо фрагментиран, споредено со другите сектори на ланецот на исхраната, кои се подобро организирани и имаат поголема преговарачка моќ. Од друга страна, земјоделските производители во ЕУ се соочуваат со конкуренцијата од светскиот пазар, додека во исто време треба да ги почитуваат високите стандарди, поврзани со животната средина, сигурноста на храната, квалитетот и благосостојбата на животните,

- да надомести за проблемите во производството во областите со специфични **природни ограничувања**, бидејќи таквите области се со зголемен ризик за напуштање на земјата.

2) одржливо управување со природните ресурси и климатските активности

- да гарантира практира на одржливо производство и да обезбеди зајакната понуда на **еколошки јавни добра**, бидејќи за многу од јавните користи кои се создаваат преку земјоделството не се обезбедува надоместок преку нормалното функционирање на пазарите,

- да го поддржува **зелениот раст** преку **иновации** кои бараат прифаќање на нови технологии, развој на нови производи, промена на производствените процеси и поддршка на нови видови на побарувачка, особено од аспект на појавата на био-економијата,

- да спроведува ублажување на **климатските промени**, овозможувајќи му, на тој начин, на земјоделството да одговори на климатските промени. Бидејќи земјоделството е особено подложно на влијанието на климатските промени, овозможувањето овој сектор подобро да се прилагоди на ефектите на екстремните временски флукутации ќе придонесе, исто така, да се намалат негативните ефекти од климатските промени.

3) урамнотежен просторен развој

- да се поддржи руралната вработеност и да се задржи социјалната кохезија на руралните области,

- да се подобри руралната економија и да се промовира **диверзификација** за да им се овозможи на локалните актери да го искористат својот потенцијал и да ја оптимизираат употребата на дополнителни локални ресурси,

- да се овозможи **структурна различност** во системот на земјоделски стопанства, да се подобрат условите на малите фарми и да се развијат локалните пазари, бидејќи хетерогените структури на фармите и производствените системи во Европа придонесуваат кон атрактивноста и идентитетот на руралните региони.

За да се остварат овие цели, треба да се прилагодат постојните инструменти на ЗЗП. Оттука, реформата се фокусира на оперативните цели за обезбедување поефикасни инструменти на политиката, дизајнирани да ја подобрат конкурентноста на аграрниот сектор и неговата одржливост на долг рок.

Табела 5.2 ЗЗП по 2013 – од предизвици кон реформски цели

Предизвици	Цели на политиката	Цели на реформите
економски	одржливо производство на храна	зајакната конкурентност
еколошки	одржливо управување со природните ресурси и климатските активности	подобро одржливост
просторни	урамнотежен просторен развој	поголема ефективност

Извор: DG Agriculture and Rural Development

Накучо, ЗЗП треба да оствари повисоки нивоа на производство на безбедна и квалитетна храна, истовремено заштити вајги ги природните ресурси од кои зависи продуктивноста во земјоделството. Ова може да се оствари само преку конкурентен и одржлив сектор кој функционира во соодветен функционален ланец на понуда и кој придонесува кон одржување на просперитетна рурална економија. Притоа, потребно е подобро таргетирање на расположливиот буџет на ЗЗП да се остварат овие долгорочни цели.

2) Нови карактеристики на ЗЗП

Оваа реформа претставува уште една пресвртница во историјата на ЗЗП, каде **заедничкото обезбедување на јавни и приватни добра** е во јадрото на политиката. Земјоделските производители треба да се наградат за услугите кои ги даваат на населението, како природните пејзажи, биодиверзитет на земјоделско земјиште, стабилност на климата, иако тие немаат пазарна вредност. Оттука, новиот инструмент на првиот столб (озеленување = greening) е насочен кон обезбедувањето еколошки јавни добра, кои се главна промена во рамката на политиката.

Новата ЗЗП е, исто така, **поефикасна, целно насочена и кохерентна**. Се заснова на поголем холистички пристап кон политиката преку одржување на структурата на постојните два столба на ЗЗП, но на повеќе насочен, интегриран и комплементарен начин. Двата столба на ЗЗП се насочени кон поефикасно остварување на трите цели на ЗЗП, со подобро насочени инструменти на првиот столб, придружени со регионални наменски (tailor-made) и доброволни мерки на вториот столб.

Постои нова **флексибилност** за земјите членки во буџетирањето и имплементација на инструментите на првиот столб, со признавање на широката разновидност во земјоделството, потенцијалот за агрономско производство и климатските и социо-економските услови и потреби во рамките на ЕУ.

Сепак, оваа флексибилност ќе биде вrameна во добро дефинирани регулаторни и буџетски рамки, со цел да обезбеди погодни услови во сите земји членки на ЕУ за постигнување на заедничките цели на политиката. Оттука, земјите членки се одговорни за пронаоѓање на вистинската рамнотежа помеѓу можните користи и трошоците, како и за управување и контрола на политиката.

3) Како се решаваат клучните цели на реформата

За да се остварат долгорочните цели на ЗЗП, реформата се фокусира на конкурентноста и одржливоста на аграрниот сектор преку подобрување на таргетирањето и ефикасноста на инструментите на политиката. Подолу е објаснето како новата рамка на политиката го решава секое од овие прашања.

Зајакната конкурентност на аграрот во ЕУ

Целта на минатите реформи за зајакнување на пазарната ориентација на аграрот во ЕУ се продолжува преку прилагодување на инструментите на

политиката за продолжено поттикнување на земјоделските производители, одлуките за нивното производство да ги засноваат врз пазарните сигнали.

Конкурентноста се решава директно преку промени во пазарните механизми, особено со отстранување на ограничувањата на производството. Ќе се укинат сите постојни ограничувања за обемот на производство за шеќерот, млечните производи и производството на вино, со што ќе им се дозволи на земјоделските производители да одговорат на зголемената светска побарувачка.

Мерките за олеснување на **соработката помеѓу производителите**, во рамките на двата столба на ЗЗП, треба да ја зајакнат конкурентноста на земјоделското производство преку намалување на трошоците, подобрување на пристапот до финансиски средства и додавање вредност на примарниот сектор. Засилената правна рамка за Организациите на производителите е поддржана со финансиски иницијативи во рамките на вториот столб. Ова вклучува поддршка за основање групи на производители, како и ланци на понуда и соработка. Заедно, овие инструменти се очекува да ја поттикнат соработката на земјоделските производители и да го подобрат функционирањето на ланецот на храна.

Други инструменти, во рамките на вториот столб, кои ја зајакнуваат конкурентноста на земјоделските производители вклучуваат мерки за претструктурирање и модернизација, како и почетна помош за започнување со работа на младите земјоделски производители. Понатаму, се прават напори за надминување на јазот помеѓу науката и практиката преку системот за советување на земјоделските производители, како и со програмите за обука и иновации. Овие инструменти имаат за цел да им помогнат на земјоделските производители да се прилагодат на новите трендови и технологии, со што ќе се обезбеди поефикасно искористување на ресурсите, намалување на производствените трошоци и прилагодување на новите предизвици.

Во исто време, се формира нов кризен (резервен) фонд за да обезбеди финансиски средства во време на кризи, преку одбитоци од директните исплати, каде неискористените износи ќе им се враќаат на земјоделските производители во наредните буџетски години. Исто така, вториот столб нуди нов систем за управување со ризикот, вклучувајќи шеми за осигурување на посевите, животните и растенијата, како и заеднички фондови и средства за стабилизација.

Поодржливо земјоделство во ЕУ

Земјоделството мора да ги подобри своите **еколошки перформанси**, преку воведување одржливи методи за производство. Земјоделските производители мора да се прилагодат на предизвиците кои произлегуваат од климатските промени на светско ниво. Подобрената одржливост ќе се остварува преку комбинирани и комплементарни ефекти на различни инструменти. Особено значајно е што, почнувајќи од 2015 година, ЗЗП воведува нов инструмент – зелени директни плаќања.

Тој опфаќа до 30% од вредноста на националните директни плаќања и ги наградува земјоделските производители за почитување на три задолжителни земјоделски практики: одржување на тревните површини, области под еколошки фокус и диверзификација на земјоделските култури. Имајќи го предвид фактот дека

зелените директни плаќања се задолжителни, тие имаат предност со воведување практики кои се корисни за животната средина и климата во областите во кои се обработува земјоделско земјиште.

Надоградувајќи се врз овие задолжителни елементи, руралниот развој ќе продолжи да има значајна улога во остварувањето еколошките цели на ЗЗП и во борбата против климатските промени. Фокусот на вториот столб врз одржливоста е јасно видлив преку фактот дека најмалку 30% од буџетот на секоја програма за рурален развој мора да се резервира за доброволни мерки кои се корисни за животната средина и климатските промени. Овие вклучуваат агро-еколошко-климатски мерки, органско земјоделско производство, мерки во шумарството и инвестиции кои се корисни за животната средина или за климата. Сите овие мерки значително придонесуваат кон подобрување на состојбата со животната средина и климатските промени, бидејќи тие се прилагодени на локалните потреби.

Поефективна и поефикасна ЗЗП:

... преку таргетирани и правични директни плаќања

Во рамките на ограничена буџетска рамка, од особено значење е ограничените ресурси да се распределат на начин кој ќе го максимизира остварувањето на целите на ЗЗП. Ефективноста и ефикасноста на ЗЗП се зајакнува преку подобро таргетирање на поддршката, поправична распределба на плаќањата помеѓу земјите членки и стратешки пристап кон трошењето.

Прво, директните плаќања подобро се таргетираат преку ограничување на поддршката на оние кои се активно вклучени во земјоделските активности. Над износот на **основното плаќање**, **зелените директни плаќања** и можната дополнителна поддршка ќе придонесат за остварување на специфичните еколошки и просторни цели. Соочена со земјоделското население кое старее (само 14% од земјоделските производители во ЕУ се под 40 години на старост), од 2015 год. сите **млади земјоделски производители** кои влегуваат во секторот ќе имаат можност да добијат дополнително плаќање од првиот столб, кој може да биде дополнет со помош за отпочнување со работа во земјоделството во рамките на вториот столб.

Флексибилноста која им се нуди на земјите членки за примена на нови директни плаќања значи дека делот од финансиските средства, наменет за различните шеми, може потенцијално значително да варира помеѓу земјите членки на ЕУ.

Перформансите на ЗЗП ќе имаат корист, исто така, од **урамнотежената, транспарентна и поправична** распределба на директните плаќања помеѓу земјите членки и помеѓу земјоделските производители. Намалувањето на диспаритетите во нивоата на директни плаќања помеѓу земјите членки, познато како **екстерна конвергенција**, ќе ја засили кредибилноста и легитимноста на системот на поддршка на ниво на ЕУ.

Нивото на директни плаќања по хектар, кое моментално за заснова на историски параметри во многу земји, прогресивно ќе се прилагодува со воведувањето на минимален национален просек на директно плаќање по хектар во сите земји членки на ЕУ до 2020 година. Ова се огледува во **интерната**

конвергенција во рамки на земјите членки. Плаќањата нема повеќе да се засноваат на нееднаквите историски податоци постари од 10 години, туку на поправична и конвергентна исплата по хектар, на национално или на регионално ниво.

... и стратешки пристап кон трошоците за истражување и развој

Клучна карактеристика на архитектурата на **политиката на рурален развој** на ЕУ останува недопрена со реформата. Како и во минатото, таа ќе се спроведува преку национални и/или регионални програми за рурален развој, за период од седум години, преку дефинирање на активностите кои треба да се преземат и алокација на соодветни финансиски средства за нивна реализација.

Сепак, оваа реформа, исто така, има за цел да ја подобри политиката, прво со зајакнување на нејзиниот стратешки пристап. Земјите членки ќе мора да ги изработуваат и да ги спроведуваат нивните програми за рурален развој врз база на најмалку четири од шесте заеднички приоритети на ЕУ (табела 5.3).

Табела 5.3 Приоритети на руралниот развој

<i>1. Зајакнување на трансферот на знаење и иновации во земјоделството, шумарството и руралните области</i>
<i>2. Зајакнување на одржливоста на фармите и конкурентноста на сите видови земјоделство во сите региони и промовирање иновативни земјоделски технологии и одржливо управување со шумите</i>
<i>3. Промовирање организација на ланец на исхрана, вклучувајќи преработка и маркетинг на земјоделските производи, благосостојбата на животните и управување со ризикот во земјоделството</i>
<i>4. Обнова, заштита и зајакнување на еко-системите поврзани со земјоделството и со шумарството</i>
<i>5. Промовирање ефикасно искористување на ресурсите и поддршка на промената кон економија со ниски нивоа на јаглерод диоксид и пријателски настроена кон животната средина во земјоделството, исхраната и во шумарството</i>
<i>6. Промовирање на социјалната инклузија, намалување на сиромаштијата и економскиот развој во руралните области</i>

Извор: DG Agriculture and Rural Development

Понатаму, сега повеќе од кога и да е, заедничките цели и интеракциите помеѓу двата столба се уште повеќе зајакнати. Клучните области на заедничкиот пристап се прикажани во табелата 5.4. Двата столба, исто така, ќе имаат меѓусебна интеракција и во финансиска смисла, со можни трансфери помеѓу двата столба и правила за избегнување на двојно финансирање. Земјата членка мора да се увери дека можниот трансфер од вториот во првиот столб не ја нарушува строгата политика за рурален развој на нејзината територија.

Табела 5.4 Активности таргетираны во рамките на двата столба

Прв столб	Таргетирана активност	Втор столб
Зелено плаќање	животна средина	агро-еколошко-климатски мерки
плаќање top-up (определување максимален износ на плаќање до одредена граница)	млади земјоделски производители	грантови за развој на бизнисите, повисока помош за инвестиции

плаќање top-up (определување максимален износ на плаќање до одредена граница)	области со природни ограничувања	плаќања во областа
Алтернативна поедноставена шема	млади земјоделски производители	грантови за развој на бизнисите
Подобрена законска рамка	соработка помеѓу производителите	помош за организирање групи на производители, ланци за соработка и понуда

Извор: DG Agriculture and Rural Development

Како дополнение на погоре кажаното, за прв пат се воспоставува заедничка и кохерентна рамка на политиката на ЕУ за сите ЕУ структурни и инвестициони фондови (European Structural and Investment - ESI), вклучително и Европскиот земјоделски фонд за рурален развој (EAFRD - European Agricultural Fund for Rural Development), за подобрување на координацијата помеѓу нив и зајакнување на комплементарноста на различните програми. За оваа цел, земјите членки ќе треба да изработат Договори за партнерство, заедно со кореспондентни програми, засновани на заедничките приоритети и цели поставени до 2020 година.³⁴

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Иднината на ЗЗП.
2. Дали ЕУ има потреба од ЗЗП?
3. Основните цели на реформата на ЗЗП?
4. Како се решаваат основните цели на реформите на ЗЗП?

³⁴ European Commission (2010): *The CAP towards 2020 – Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM (2010) 672 final, Brussels, Belgium.

ШЕСТИ ДЕЛ
РУРАЛЕН РАЗВОЈ

ДЕФИНИРАЊЕ НА РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ

Зголемувањето на интересот и предизвиците за реализирање на руралниот развој во светот е резултат на неколу факти: (1) околу 80% од населението во најсиромашните земји сè уште живее во руралните области и е директно или индиректно зависно од земјоделството и (2) предвидувањата дека до 2050 година побарувачката за храна во светот ќе се зголеми двојно, иако расположливото земјоделско земјиште е ограничено, а водните ресурси најверојатно ќе се намалуваат и ќе исчезнуваат во иднина. Земјите во развој се многу големи аграрни општества, во кои земјоделството претставува основна движечка сила на економскиот и социјалниот развој. Земјоделството произведува земјоделски производи и храна, енергија и суровини за индустриското производство, нуди животен простор за малите земјоделски домаќинства и можности за вработување за сиромашните луѓе кои не поседуваат земја. Исто така, земјоделството дава значаен придонес кон создавањето на БДП и девизни средства во домашната економија, тоа е извор за акумулација на капиталот како основа за ефикасен макроекономски развој и, секако, создава побарувачка за неземјоделски потрошувачки добра и услуги, како и за производствени инпути и земјоделски услуги.

Руралните области се дом за околу 80% од населението во земјите во развој, од кои околу 75% живеат во апсолутна сиромаштија, од кои најголемиот дел се жени. Животните услови на овие луѓе се карактеризираат со ниски нивоа на доход (или живеат без никаков сопствен доход) и неисхранетост, ниски нивоа на образование, несоодветни економски можности, несоодветни социјални услуги и исклученост од политичките процеси на одлучување. Сиромаштијата во руралните области постојано се зголемува и јазот помеѓу богатите и сиромашните постојано се проширува. Занемарувањето на руралните области, без да се земат предвид нивните недвојбени развојни потенцијали, се одразува во постепеното опаѓање на делот од јавните инвестиции кои се насочуваат кон спроведување на концептот и политиката на рурален развој во националните економии. Како дополнение на ова може да се посочи фактот дека националните политики не успеале да воспостават неопходна рамка која би обезбедила ефикасна употреба на постојните потенцијали на руралните области за остварување одржлив економски развој на тие области.

Ова е една од причините за миграциите село-град (рурални – урбани области) и создавањето на големи урбани агломерации кои тешко се управуваат од аспект на економската политика. Растот на светското население во наредните неколку децении во најголем дел ќе се случи во земјите во развој, од што најголемиот дел во руралните области. Како што ќе се зголемува бројот на светското население, така ќе се зголемува конкуренцијата за обезбедување на природните ресурси потребни за живот (особено вода и земјоделско земјиште), при што традиционалните механизми за помирување/разрешување на меѓусебните конфликти најверојатно веќе нема да бидат ефикасни, со што ќе се зголеми веројатноста од појава на поголем број на меѓусебни конфликти насекаде во светот.

Креаторите на економската политика, научната и стручната јавност веќе доста долго го употребуваат терминот „рурален развој“, чија содржина значително се менувала во текот на последните три декади. Дефиницијата на руралниот развој еволуирала низ времето како резултат на промените во механизмите за

остварување на целите на развојот во светски рамки. Оттука, разумна дефиниција за рурален развој би можела да биде дека: *„руралниот развој е развој од кој најголема полза има руралното население, при што развојот се подразбира како одржливо подобрување на животниот стандард и благосостојбата на населението“*. Сепак, оваа дефиниција треба да се подложи на натамошно дообјаснување.

Сè до 70-те години на минатиот век, руралниот развој бил синоним за развојот на земјоделството, па оттука неговата главна цел била зголемување на земјоделското производство. Се чини дека дефинирањето на оваа цел било резултат на заложбите за остварување забрзана индустријализација, со што се извлекувале вишоците од аграрниот сектор и се употребувале за зајакнување на процесот на индустријализација. Притоа, во оваа фаза главна цел на развојот на многу земји било промовирањето на развојот на ситното земјоделско стопанство.

Имено, во 60-те и раните 70-ти години на минатиот век, постоеше консензус дека брзата индустријализација е главна карактеристика на развојниот модел кој тогаш се спроведувал. Имајќи го ова предвид, било сосема природно руралниот развој да се дефинира како механизам кој го овозможува спроведувањето на овој модел на развој. Имено, според тогашните дефиниции за руралниот развој: *„руралниот развој, во основата, е дел од структурната трансформација на националната економија, која се карактеризира со диверзификација на производствената структура на економијата, надвор од земјоделството. Овој процес се остварува со помош на рапидниот раст на земјоделството, барем во иницијалната фаза, но на крај доведува до значителен пад на учеството на земјоделството во вкупната вработеност и производство, како и пад на учеството на руралното население во вкупното население“*.

Во доцните 70-ти години на минатиот век, најмногу благодареејќи на заложбите за остварување на поголема еднаквост и праведност во развојот, фокусот и дефиницијата на руралниот развој се сврте кон обезбедувањето социјални услуги за сиромашното рурално население. Оваа промена делумно се должи на признанието дека дури и во услови на брз пораст на доходот во руралните области не се гарантира еднаков пристап до социјални услуги за населението во тие области. Ова може да се согледа во разликите во дефинирањето на развојот на земјоделството и руралниот развој. Па така, развојот на земјоделството се обидува да го зголеми обемот на земјоделското производство и продуктивност и во основата е од техничка природа. Тој е сличен со другите напори за развој на физичкиот капитал како средство за економски раст. Од друга страна, руралниот развој повеќе е ориентиран кон обезбедување најголемо ниво на полза/корист за сиромашното население во руралните области. Следува дека основна разлика помеѓу развојот на земјоделството и руралниот развој е акцентот врз капиталниот развој во првиот случај и акцентот врз развојот на човечкиот капитал во вториот случај.

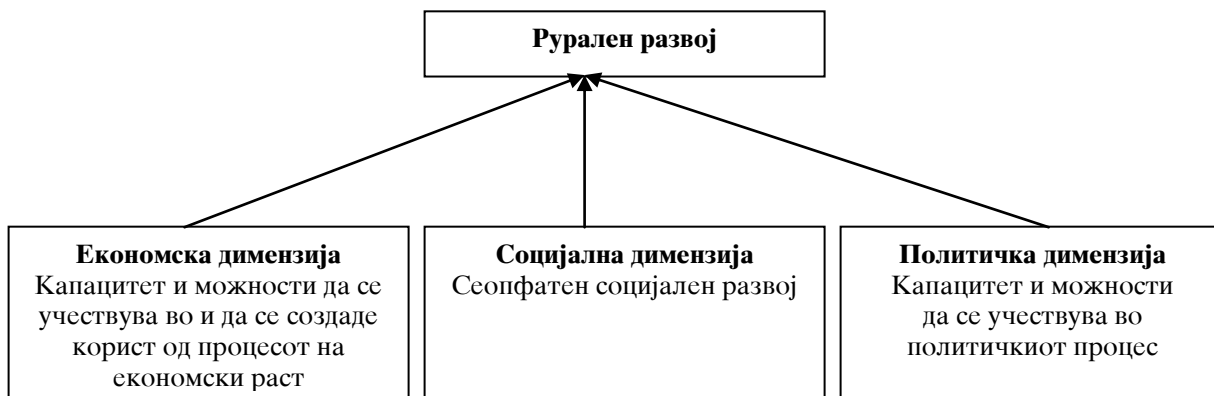
Со текот на времето, овој пристап доживеал промени. По 1970-те години на минатиот век, руралниот развој како концепт се поврзува со обезбедувањето повисок животен стандард на руралното население и како предуслов за намалување на руралната сиромаштија. Така, веќе во *раните 80-ти години на минатиот век*, Светската банка го дефинирала руралниот развој како „стратегија за подобрување

на економските и на социјалните аспекти на животот на специфична група на население – сиромашните кои живеат во руралните области (rural poor)“. Четири основни фактори влијаеле врз оваа промена: постојаните грижи за упорното вложување на состојбата со руралната сиромаштија, промената на сфаќањата на самиот термин развој, појавата на подиверзифицирана рурална економија во која руралните неземјоделски претпријатија имаат сè поголема улога и зголеменото значење на важноста за намалување на неодоходните димензии на сиромаштијата, со цел остварување одржливо подобрување на социо-економската благосостојба на сиромашните лица.

Со промените во парадигмата на економскиот развој, од раст кон широко дефинирање на „развојот“, концептот на рурален развој почна да се употребува во поширока смисла (*кон крајот на минатиот и почетокот на овој век*). Овој концепт, исто така, е поспецифичен, бидејќи во основата се фокусира на сиромаштијата и нееднаквоста. Во последните години, зголемената грижа за еколошките аспекти на економскиот раст исто така влијае на овие промени. Денешниот концепт на рурален развој е фундаментално различен од оној кој се употребувал пред три или четири децении. Така, концептот на рурален развој опфаќа аспекти кои се повеќе од заложбите за зголемување на економскиот раст, доходот и производството. Денес овој концепт вклучува и **„оцена на промените во квалитетот на животот, пошироко дефиниран за да ги вклучи во себе и подобрувањето на здравјето, квалитетот на исхраната, образованието, еколошки здрави животни услови и намалување на половата дискриминација и доходната нееднаквост“**.

Се чини дека денес постои универзална согласност дека крајна цел на концептот на рурален развој е подобрувањето на квалитетот на животот на руралното население. Оттука, за концептот на рурален развој денес не се важни само факторите најдиректно поврзани со доходот на населението (како што се цените, производството и продуктивноста), туку важни се и цела низа на неодоходни фактори кои влијаат врз квалитетот на животот на луѓето. Поконкретно кажано, концептот на рурален развој во себе вклучува три различни, но сепак меѓусебно поврзани димензии (види слика).

Слика 6.1 Три димензии на концептот на рурален развој



Првата е *економската димензија*, која го претставува капацитетот и можностите на сиромашните и ниско-доходните селски домаќинства да создадат/извлечат полза од процесот на економски раст, на начин со кој ќе се овозможи нивниот просечен доход да расте со повисока стапка на раст од просечниот доход на секторот во целина. Оваа димензија, исто така, вклучува мерки за намалување на интра и интерсекторските нееднаквости во доходот на разумно ниво. Втората е *социјалната димензија*, која претставува поддршка на социјалниот развој на сиромашните и ниско-доходни домаќинства и загрозуени групи на населението, елиминирање на нееднаквостите во социјалните индикатори, промовирање на половата еднаквост и обезбедување мрежи на институции за социјална сигурност и заштита за ранливите групи од населението. Третата е *политичката димензија*, која вклучува мерки за подобрување на можностите за сиромашните и ниско-доходните луѓе во руралните области (вклучувајќи ги жените и етничките малцинства) за активно и ефикасно учество во политичките процеси во руралните области на ниво со можностите кои ги имаат истите категории на население во урбаните области на националната економија.³⁵

Од погоренаведеното произлегуваат следниве составни елементи на концептот на рурален развој:

- економскиот раст во руралните области се споделува од страна на сите категории на население кое живее во тие области, при што главни носители на растот се приватното и конкурентно земјоделство и агробизнис,
- семејните фарми и неземјоделските претпријатија обезбедуваат бројни значајни можности за вработување на мажите и на жените,
- луѓето кои живеат во руралните области управуваат со земјиштето, водата, шумите, пасиштата и рибниците на одржлив начин,
- луѓето кои живеат во руралните области се поврзани со добро функционирачки пазари за земјоделски производи, инпут и финансии,
- луѓето кои живеат во руралните области имаат пристап до медицинска нега, чиста вода и санитарни јазли, услуги за планирање на семејството, образовни можности и доволно количество на здрава храна,
- основна мрежа на правни услуги, јавни инвестиции и продуктивни и социјални услуги се обезбедуваат и се финансираат на децентрализиран начин.

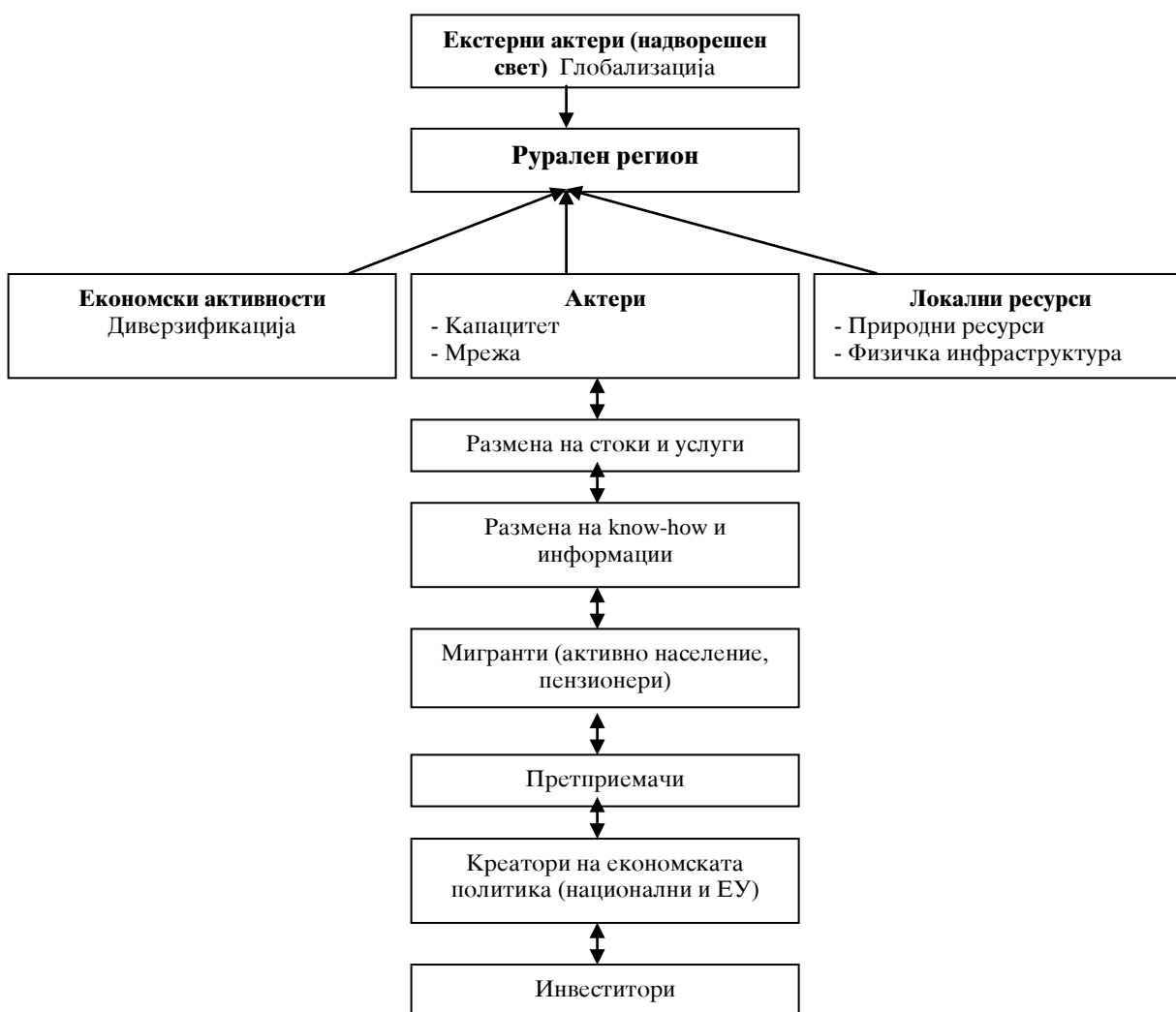
Опфатот на активностите кои се преземаат во рамките на политиката на рурален развој (види слика 6.2) се протега помеѓу многу различни нивоа (од локално до глобално), низ сите релевантни сектори (земјоделство, прехранбена индустрија, здравство, заштита на животната средина, финансиските системи, трговијата, индустријата и занаетчиството) и употребува цела низа на различни развојни мерки (социјален дијалог, организационен развој, советодавни услуги, инфраструктура и сл.).

Оттука, се поставува прашањето за тоа колку руралниот развој е исто што и развојот на земјоделството како сектор во националната економија? Со други зборови, во кои случаи е незаменливо земјоделството како основен двигател на

³⁵ Fernando, Nimal A. (2008): *Rural Development Outcomes and Drivers*, Asian Development Bank, Philippines, pp. 4-6.

руралниот раст и развој, т.е. на развојот на руралните области? За да можеме приближно да одговориме на овие прашања треба да имаме барем приближна претстава за важноста на земјоделството во руралните области. Иако не постои директна мерка за значењето на земјоделството во рамките на руралната економија, сепак можат да се земат предвид некои алтернативни мерила и показатели. Имено, земјоделството е важна компонента на повеќето од руралните економии и области, особено во земјите во развој. Затоа, секоја успешна стратегија за рурален развој ќе ја содржи компонентата на развој на земјоделството, но тие две нешта сепак не се исти. Додека, од една страна, развојот на земјоделството има за цел подобрување на благосостојбата на населението преку одржливи подобрувања на продуктивноста на аграрниот сектор, руралниот развој, од друга страна, има за цел подобрување на благосостојбата на руралното население преку одржлив раст на руралната економија, која го вклучува и земјоделството, но не како единствена и не како можеби најдинамична компонента.

Слика 6.2 Основни движечки сили на руралните области



Исто така, мора да се земе предвид фактот дека важноста на земјоделството во рамките на националната економија се намалува со зголемување на нивото на економски раст и развој, но ова не значи дека и релативното значење на земјоделството во руралната економија се намалува на повисоко ниво на достигнат економски раст и развој. Имено, посиромашните земји, со понизок доход по жител и со повисок опфат на сиромаштија, не само што се повеќе рурални, но во нивните економии земјоделството има поголемо значење и важност, т.е. „тежина“. Оттука следува заклучокот дека колку што е посиромашна една национална економија, толку е поголема важноста на земјоделството за руралниот и целокупниот општествено-економски развој. Затоа, при дефинирањето и спроведувањето на политиката на рурален развој, во секоја национална економија треба да се имаат предвид следниве клучни прашања:

- Каков е економскиот потенцијал на руралните области?
- Каде е лоциран економскиот потенцијал?
- Како може да се реализира тој економски потенцијал?
- Што може да се направи за руралните области со многу мал или без економски потенцијал?
- Дали јавните средства треба да се насочат кон руралните области без очигледен економски потенцијал?
- Дали некои политики им помагаат подеднакво на луѓето без разлика каде тие живеат (во урбана или во рурална средина)? и сл.

Имајќи го предвид погоре кажаното, *политиката на рурален развој* можеме да ја дефинираме како *збир на мерки со кои, во рамките на националната економска политика, се остваруваат целите на стратегијата на развојот на руралните подрачја во секоја национална економија*. Со помош на оваа политика државата го насочува и го поттикнува развојот на одбраниот модел на рурална економија во рамките на кој се решаваат, пред сè, социо-економските и еколошките проблеми на руралните заедници.

Современата политика на рурален развој е создадена во процесот на реформирање на аграрната политика во последните децении од XX век, чиј резултат беше дефинитивното напуштање на знакот за еднаквост помеѓу термините „рурално“ и „земјоделско“ во земјите со развиена пазарна економија. Во многу земји со развиена пазарна економија политиката на рурален развој ја водат посебни институции (различни министерства, департмани, агенции и сл.) одвоени од оние кои се одговорни и задолжени за водење на аграрната политика. Што се однесува до неразвиените земји и земјите во транзиција, политиката на рурален развој сè уште се води заедно со аграрната политика, што претставува секторски пристап во концептот на рурален развој. Ваквата политика на рурален развој е препознатлива, помеѓу другото, и по тоа што тежнее за остварување на различни облици на правичност на начин што се фокусира на ублажување на сиромаштијата и на социјалната нееднаквост.

Иако креирањето на посебна политика на рурален развој им дава поголема шанса на руралните области, таа сепак не е „магично стапче“ за решавање на сите проблеми во овие области. Во таа смисла, националната влада има две најзначајни задачи: (1) да спроведува макроекономски политики кои доведуваат до остварување одржливи стапки на економски раст и (2) да понесе одговорност за

имплементација на програми кои се насочени кон намалување на изолацијата на руралните подрачја со помош на обезбедување еднаков пристап до образовни и здравствени услуги на сите нивоа, пристап до добар јавен транспорт и пристап до телекомуникациони услуги.

Политиката на рурален развој, како и секоја друга политика, е дизајнирана така да ги решава идентификуваните проблеми. Набљудувано од аспект на „типичните“ проблеми на руралните области во текот на последните неколку децении, оваа политика се обидува да најде решение како руралните области да се одржат здрави во економска, социјална, културна и еколошка смисла. Оттука, како успешна политика на рурален развој се смета онаа која ги остварува следниве цели, односно онаа која им овозможува на руралните области да:

- ја одржуваат постојната популација и да ги одржуваат витални старосните структури;
- ја диверзифицираат својата економска основа надвор од примарниот сектор, одржувајќи ја или зголемувајќи ја стапката на вработеност за да се апсорбира вишокот на работна сила од примарниот сектор;
- бидат способни да ги одржуваат стапките на сиромаштија и стапките на невработеност на ниво не повисоко од соодветното во урбаните подрачја;
- имаат што полесен пристап до основните услуги (здравство, образование, културен живот и сл.) кои го прават животот во руралните области поатраактивен;
- ја прошират имотно-сопственичката структура на локалната економија преку создавање мали и средни претпријатија, засновани на локално финансирање;
- обезбедат услови за нормално одржување на менталното и на физичкото здравје на населението;
- го промовираат социјалниот дијалог меѓу главните заинтересирани страни;
- одговараат за својот сопствен развој, без притоа многу да се потпираат на помош однадвор и
- им овозможат на креаторите и на носителите на економската политика да работат заедно за постигнување на претходно прифатените цели.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Причини за зголемување на интересот за руралниот развој.
2. Историски развој на коцептот на рурален развој.
3. Трите димензии на модерното сфаќање на концептот на рурален развој.
4. Составни елементи на концептот на рурален развој.
5. Карактеристики на успешната политика на рурален развој.

ПРИЧИНИ ЗА ПОЛИТИКАТА НА РУРАЛЕН РАЗВОЈ

Иако урбанизацијата, на светско ниво, се зголемува со голема брзина, сепак најголем дел од најсиромашното население во светот сè уште живее во руралните области. Оттука, секој кој е барем малку загрижен за сиромашното население треба да покаже поголем интерес за руралниот развој. Втората причина за посветување соодветно внимание на руралниот развој е огромниот предизвик пред кој се исправени земјите во развој, кој се состои во задоволувањето на потребите за исхрана на нивното население кое се зголемува со високи стапки на демографски раст.

Поттикнувачи на руралниот развој

Денес е сè потешко да се дојде до една унифицирана дефиниција на терминот „рурален“. Оттука, можеби е позначајно да се признае фактот дека руралните области се во состојба на „вечна промена“, промена која зависи од многу фактори – економски, демографски, политички, еколошки и социо-културни. Линијата која ги разделува урбаните и руралните области сè потешко може да се дефинира, бидејќи животите на луѓето интензивно ги преминуваат границите кои ги разделуваат од физички, општествен или економски аспект. Ова поради фактот дека луѓето мигрираат за да најдат вработување, испраќаат пари (дознаки) назад на своите семејства во руралните области и сè повеќе ги прошируваат своите социјални и општествени мрежи. Како што се менува сфаќањето за поимот рурална област, така се менува и сфаќањето за поимите развој на земјоделството и рурален развој, бидејќи тоа се повеќестрани и динамични процеси, кои зависат од голем број фактори, кои со еден збор се нарекуваат „поттикнувачи“ на руралниот развој.

1. Развој насочен кон луѓето

Жените и мажите, момчињата и девојчињата се во центарот на руралниот развој. Преку нивните различни, но поврзани улоги, односи и одговорности тие создаваат мрежа на живот која е во основата на концептот на руралниот развој. Нивните односи и одговорности, исто така, поминуваат и големи простори. Имено, тие ги поврзуваат различните урбани и рурални области, бидејќи работниците кои живеат во руралните области мигрираат за да најдат вработување и да работат во урбаните области. Тоа го поттикнува и руралниот развој, бидејќи истите работници праќаат дознаки назад за нивните семејства. Сепак, и покрај фактот дека луѓето се во центарот на руралниот развој, потребни се и други „поттикнувачи“ на развојот за да им помогнат на индивидуалните лица и на домаќинствата да го одржат нивниот начин на живот и да ја подобрат нивната севкупна благосостојба.

Социо-културната динамика на руралните области е различна и комплексна. Нејзиното разбирање е од клучна важност за промовирањето на политиките на развој на земјоделството и рурален развој, на одржливите развојни програми и мерки. Оттука, процесот на изработка и спроведување на стратешките развојни документи и планови мора да ги земе предвид различните потреби и приоритети на луѓето кои живеат во руралните области (мажи и жени, момчиња и девојчиња),

како и бројните ограничувања со кои се соочуваат во нивните секојдневни животи. Оттука, произлегува заклучокот дека одговорниот и одржлив развој може да претставува силен поттикнувач на руралниот развој и обратно. Таквата социјална кохезија е од огромно значење за одржување и за зголемување на благосостојбата на руралните области и заедници.

2. Локално управување

Органите и институциите на локалната самоуправа се многу значајни за зајакнување на руралниот развој и остварување одржливо земјоделско производство. Оттука, зајакнувањето на капацитетот на локалните јавни институции е клучно за спроведување на политиките на рурален развој и на соодветната законска регулатива. Ефикасното локално управување е од голема важност за поттикнување и привлекување на инвестициите во руралните области. Со процесот на децентрализација, централните влади трансферираат многу од своите функции и надлежности на пониските нивоа на власта (регионално и локално). Финансиската децентрализација мора да биде дел од овој процес, бидејќи тоа е процес со кој локалните јавни институции ќе добијат финансиски средства за спроведување на програмите и политиките на рурален развој. Без ова, активностите ќе бидат ограничени и бавни, бидејќи локалните власти ќе треба да чекаат на одобрување од централната власт за секоја своја одлука и развојна програма. Конечно, силните формални и неформални рурални институции се од критична важност за напорите за помош на руралните домаќинства за намалување на ризикот и ограничувањата во извршувањето на своите секојдневни активности за спроведување на политиката на рурален развој.

3. Економија

Земјоделството е главна движечка сила на руралниот развој, како и на развојот во целина. Земјоделството е главен сектор кој вработува најголем дел од населението и значително придонесува кон националниот доход и штедење во најголемиот број од земјите во развој. Тука треба да го истакнеме фактот дека сè поголемо внимание се посветува на воспоставување на алка на вредности и „супермаркетизација“ на руралната економија. Ова создава дополнителен притисок врз населението во руралните области, кое сега мора да ги задоволува стандардите и критериумите на потрошувачите и на ланецот на супермаркети во градовите и во големите потрошувачки центри.

Одржливиот раст на земјоделството, насочен кон потребите на сиромашното население, е клучен за намалување на еколошките, економските, социјалните и политичките ризици, како и за намалување на руралната сиромаштија. Сепак, технолошките подобрувања, сами по себе, не можат да ја намалат руралната сиромаштија и да го зајакнат земјоделството и руралниот развој. Националните и локалните влади мора, на еден систематски начин, да ги согледаат процесите на општествени промени и еколошки ограничувања со кои се соочува населението од руралните области кога се обидува да ги подобри своите животни услови. Надминувањето на сиромаштијата значи и подобрување на пристапот до

земјоделско земјиште, вода, финансиски ресурси и други производни ресурси и услуги. Оттука, се наметнува потребата за диверзификација на земјоделското производство, со цел да се намали ранливоста на домаќинствата на екстерни шокови. Иако земјоделството е основата на многу национални економии, обезбедувајќи животна сила за руралните заедници, тоа многу често е подложно на ненадејни шокови (суши, поплави, економски кризи и епидемии/пандемии на болести) кои го нарушуваат земјоделското производство и ја загрозуваат благосостојбата на населението во руралните области.

4. Природни ресурси

Земјоделското производство зависи од природните ресурси, како што и благосостојбата на населението во руралните области во најголем дел зависи од земјоделството како активност. Одржливите фармерски методи се клуч за конзервирање на почвата, водата, шумите, стоката и другите генетски ресурси. Посебно внимание треба да се посвети на маргиналните и ранливи агро-екосистеми, со цел да се обезбеди нивна биолошка разновидност и производствена основа која ќе се употребува на рамноправен и одржлив начин од населението во руралните области. Со тоа ќе се обезбеди долгорочна прехранбена сигурност и благосостојба на руралното население. Ваквиот пристап бара примена на посебни техники, особено во поглед на конзервацијата на почвите или регенеративната употреба на земјиштето, како и техники за спречување или разрешување на конфликти кои можат да настанат од употребата на природните ресурси.

5. Рурална инфраструктура

Ефективната рурална инфраструктура е друг клучен елемент за спроведување на политиката на рурален развој. Соодветните јавни инвестиции во рурална инфраструктура имаат клучна улога во подобрувањето на земјоделското производство, промовирање на растот на нефармерската економија и зајакнување на урбано-руралните врски и меѓузависности. Добрата патна инфраструктура, пристапот до пазарите, големи складишта и мелници, системите за наводнување, телекомуникациите и обезбедувањето електрична енергија за руралните области се клучни фактори за поттикнување на растот насочен кон сиромашното население. Од друга страна, руралната инфраструктура има значително влијание и врз развојот на пазарите, поттикнување на трговијата и обезбедувањето услуги и информации за руралните области. Оттука, секоја стратегија за интегриран рурален развој мора да ги земе предвид повеќедимензионалните аспекти на руралниот развој.

6. Систем на рурални услуги

Руралната инфраструктура и системот на рурални услуги се силно меѓусебно поврзани. Обезбедувањето на ефикасни рурални услуги е клучен составен дел на напорите за подобрување на благосостојбата и намалување на сиромаштијата на руралното население. Оттука, поголемо внимание треба да му се

посвети на подобрувањето на квалитетот и покриеноста на системите на рурални услуги, како што се:

- *финансиски услуги* – пристап до слободни финансиски средства и можности за депонирање на заштедите;
- *здравствени услуги* – потребни се побројни и подобри здравствени установи и капацитети во руралните области;
- *земјоделски и ветеринарни услуги и истражување* – потребни за задоволување на потребите на различни клиенти од руралните области и заедници,
- *основно и средно образование* - за сите момчиња и девојчиња.

Сите овие услуги се потребни за да се поттикне спроведувањето на политиката на рурален развој, на одржлив и одговорен начин. Освен тоа, тие треба да се обезбедуваат на начин на кој ќе одговори на потребите, особено на малите фармери и на земјоделските стопанства. Посебно е важно да се нагласи потребата за зајакнување на капацитетот на институциите кои формираат и обучуваат кадри, кои потоа обезбедуваат услуги за руралното население, со цел тие да можат подобро да одговорат на нарашнатите потреби на руралните области и заедници. Следствено, силните системи на рурални услуги, заедно со силната рурална инфраструктура, ќе помогнат во спроведувањето на ефикасна и одржлива политика на рурален развој.

7. Економско управување од локално до глобално ниво

Руралниот развој може ефективно да се промовира и остварува само доколку постојат кохерентни рамки и политики на меѓународно и на национално ниво. Таквите рамки мора да промовираат политики (земјоделски, трговски, економски, социјални и еколошки) и практики за фер однесување во сите земји во светот.

Овие рамки мора да добијат техничка, финансиска и институционална поддршка, со цел изградба и спроведување на кохерентен систем за спроведување на меѓународните договори на национално, регионално и локално ниво. Многу конвенции и договори се достапни за да ги насочуваат националните и регионалните аграрни политики и политики на рурален развој. Во моментов, милениумските развојни цели се рамка во која владите во светот ги изработуваат и ги спроведуваат политиките на рурален развој, со цел намалување на руралната сиромаштија и подобрување на благосостојбата на населението во руралните области.

Руралниот развој и земјоделството, исто така, се под влијание и на регионалните и меѓународните трговски договори, вклучувајќи ги и оние постигнати во рамките на Светската трговска организација. Сепак, најмногу од сè, потребни се кохерентни рамки и политики за ефективна имплементација на механизмите на политиката на руралниот развој на национално ниво.³⁶

³⁶ Global Donor Platform for Rural Development (2006): *On Common Ground – a Joint Donor Concept on Rural Development*, Bonn, Germany, 9-13.

Основни принципи на руралниот развој

Основните принципи на руралниот развој се оние концептуални и клучни вредности кои треба да ни помогнат во процесот на креирање и спроведување на политиката на рурален развој. Помеѓу другото, инвестициите во руралниот развој треба да се раководат и од принципите на полова еднаквост, раст насочен кон луѓето, партиципативен процес на донесување на одлуки, одржлива употреба на ресурси и добро управување. Оттука, во наредниот дел ќе дадеме краток опис на основните принципи кои треба да се земат предвид при креирањето и спроведувањето на политиката на рурален развој.

1. Рурален развој, во чија основа се луѓето и рурален развој, насочен кон намалување на сиромаштијата

Руралниот развој, во чија основа се луѓето, ги зема предвид потребите, приоритетите, интересите и предизвиците со кои се соочува населението во руралните области. Ова население треба да биде активно вклучено во дизајнирањето на нивната сопствена иднина, при што се претпоставува дека тие имаат соодветен капацитет за таквата нивна улога и одговорност. Фокусирањето на потребите на локалното население значи и фокусирање на рурален развој, насочен кон намалување на сиромаштијата.

Ваквата поставеност на стратегијата и политиката на рурален развој ги вклучува економските и некономските активности кои се одвиваат на фармите и надвор од нив. Тоа, исто така, подразбира земање предвид и на здравството и образованието (формално и неформално), бидејќи нивното обезбедување за руралното население е еден од главните предуслови за остварување развој на земјоделството и рурален развој.

Конечно, кога се изработуваат стратегии за развој, насочени кон намалување на сиромаштијата, потребно е да се земе предвид и улогата на пазарите – од локалните до меѓународните. Ова е од особена важност во случаите кога се дизајнираат интервентни мерки, насочени кон минимизирање на ризикот и поддршка на диверзификацијата на производството во руралните средини.

2. Управување, институционални аспекти и финансиски менаџмент

Демократскиот развој има потреба од демократска влада и обратно. Доброто управување е недовршено поврзано со спроведувањето на развојна стратегија, која во својата основа е насочена кон потребите на населението. Ако постојат и најмали шанси за постигнување поефикасен рурален развој, тогаш посебен акцент треба да се стави на зајакнувањето на капацитетот на руралните институции – од локално до централно ниво. Оттука, таквиот пристап подразбира спроведување процес на фискална децентрализација за да можат финансиските ресурси да им бидат достапни на локалните власти за спроведување на политиките на рурален развој.

Ефективниот рурален развој често подразбира реформирање на институциите, задолжени за креирање и спроведување на политиката на рурален развој, особено на институциите од јавниот сектор. Кога се спроведуваат овие

реформи, постои силна потреба од зајакнување на механизмите на транспарентност и отчетност (transparency and accountability), бидејќи на тој начин ќе се промовира систем на добро управување и демократски развој. Ваквите процеси мора да се базираат на активно вклучување на сите заинтересирани страни во овој процес, што ќе се оствари преку спроведување на активен социјален дијалог на сите нивоа – од локално до централно.

3. Партнерство

Една единствена институција и еден единствен економски сектор не се доволни за интензивен развој на руралните области. Животот во руралните области е комплексен, заснован на разновидноста на институционалните основи. Сите заинтересирани страни мора да работат заедно за подобрување на животните услови, прехранбената сигурност и целокупната благосостојба. Ваквиот пристап подразбира партнерски односи помеѓу одделните сектори (земјоделство, образование и здравство), како и помеѓу јавните, приватните и невладините институции и организации. Притоа, организациите/здруженијата на земјоделските производители мора да бидат силни за да обезбедат одржливост на животот во руралните средини.

Од особена важност за обезбедувањето одржлив рурален развој е изработката и спроведувањето на ефективна законска рамка за спроведување на политиката на рурален развој. Оваа рамка мора да промовира иновативни, соодветни, достапни и ефикасни јавно-приватни партнерства во руралните средини. Притоа, овој вид на партнерства се особено важни за технолошките истражувања и развој.

Исто така, од големо значење е партнерството помеѓу јавниот и приватниот сектор во руралните области. Имено, јавниот сектор ја дефинира и ја дизајнира законската рамка и рамката за спроведување на политиката на рурален развој, додека приватниот сектор ги обезбедува неопходните продуктивни инвестиции за спроведување на политиката на рурален развој. Политиките и законската рамка јасно ги дефинираат идните улоги кои ќе ги има секој одделен сектор во поддршката за остварување на одржлив рурален развој. Партнерствата за реализација на руралниот развој – било да се мултисекторски или комбинација на партнерства помеѓу јавниот, приватниот и невладиниот сектор – треба да се засноваат на постојните вештини, способности и знаење присутно во рамките на руралните земјоделски домаќинства, руралните заедници и руралните институции. Притоа, од особена важност е партнерствата да се прилагодат на локалните, општествените и историските услови во руралните области.

4. Еднаквост и еднакви можности

Принципите на еднаквост и еднакви можности мора да ги препознаат и да ги прифатат различните потреби, приоритети и интереси на жените и на мажите, момчињата и девојчињата, како и различните ограничувања со кои тие се соочуваат. Притоа, исто така, мора да се земе предвид фактот дека обемот на пристап и контрола кои руралното машко и женско население ги има врз

различните продуктивни фактори варира помеѓу различните социо-економски групи во руралните средини. Тоа има влијание врз нивната способност за пристап и употреба на различните природни ресурси, вклучувајќи ги тука земјоделското земјиште, водата, стоката, земјоделските инпути и услуги.

Притоа, ако земјоделството е главниот двигател на руралната економија, кое дава можност руралното население да си го подобри животниот стандард, тогаш мажите и жените од руралните области треба да имаат подеднаков пристап до руралните финансии. Затоа, руралниот развој треба да се раководи од принципите на полова еднаквост, особено од аспект на сопственичките права и земјишната реформа. Над сè, треба да постои еднаквост и еднакви можности за ситните фармери (мажи и жени) при дефинирањето, планирањето и спроведувањето на политиката на рурален развој.

5. Одржлива употреба на природните ресурси

Спроведувањето на политиката на рурален развој треба да се раководи од принципот дека природните ресурси мора да се употребуваат на одржлив начин, принцип кој е содржан во бројни меѓународни конвенции и договори (на пример: конвенциите на Обединетите нации за биолошка разновидност и климатските промени). Одржливата употреба на природните ресурси ги заштитува и ги прави достапни природните ресурси за употреба од страна на нашите идни генерации. Недоволното внимание за одржливата употреба на водата, земјиштето и агро – биодиверзитетот може да предизвика катастрофални последици за еко-системот, а оттука и за благосостојбата и за опстанокот на руралното население.

Земјоделството, како основа за голем дел од стратегиите за рурален развој, е силно поврзано со одржливата употреба на почвата, водите и биолошката разновидност. Оттука, стратегиите за одржлив рурален развој треба да вклучат начини за одржување и подобрување на „здравјето“ на почвите и водите, особено во областите кои се најпогодени со ефектите од климатските промени. Затоа, зајакнувањето на управувањето со природните ресурси во руралните заедници е дополнителен клучен аспект на напорите кои се вложуваат за обезбедување на одржливоста на руралниот развој. Таквата цел е тесно поврзана со принципите на добро управување, партнерство и еднаквост. Локалните заедници мора да чувствуваат сопственост над нивните процеси на управување и мора активно да учествуваат во процесите на донесување на одлуки – од локално до централно ниво.³⁷

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Основни поттикнувачи на руралниот развој.
2. Основни принципи на руралниот развој.

³⁷ Global Donor Platform for Rural Development (2006): *On Common Ground – a Joint Donor Concept on Rural Development*, Bonn, Germany, pp. 13-17.

ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА НА РУРАЛЕН РАЗВОЈ

Главна цел на руралниот развој претставува одржливото подобрување и унапредување на квалитетот на животот на ниско-доходното рурално население, со истовремено обезбедување ефективен и ефикасен придонес на руралната економија кон развојните процеси на национално ниво. Во таа насока, се преземаат мерки за развој на локалните економии и економски сектори во руралните области преку различни комбинации на напори кои ги земаат предвид специфичностите на секоја локална заедница.

Во овој контекст, *специфични цели* на руралниот развој се:

1. Промовирање на руралната економија преку подобрување на состојбата со производството, вработеноста и доходите на руралното население, во услови на економија базирана на знаење, преку:

1.1. зголемување на економската профитабилност, преку зголемување на земјоделската продуктивност (поддржана преку техничка помош, специјализирани истражувања и кредити за ситните земјоделски производители) и унапредувањето на цените на инпутите и аутпутите кои ќе ги подобрат условите за тргување на земјоделските производители во рамките на националниот општествено-економски систем;

1.2. развој на нови неземјоделски рурални активности, како агро-индустријата, дополнителните услуги за поддршка, со кои ќе се придонесе за достигнување повисоки нивоа на продуктивност и конкурентност во руралните области;

1.3. подобрување на работните и доходните услови на руралните работници;

1.4. рационална употреба на ново земјоделско земјиште, имајќи ја предвид природата на еколошките системи, можностите за остварување повисоки профити, како и физичката и економската интеграција на локалните со националните пазари;

1.5. Развој и промоција на висококвалитетни иновативни стоки и услуги кои ги одразуваат специфичните ресурси, идентитет и карактер на регионот за задоволување на специфичните пазарни потреби и можности.

2. Промовирање создавање на заштеди и обезбедување повисоки нивоа на инвестиции во руралните области.

3. Зајакнување на ефективноста на националните и на локалните институции, задолжени за изработка и спроведување на политиката на рурален развој и на руралните проекти, како и поддршка на ефективно учество на руралното население во планирањето и во извршувањето на локалните активности.

4. Помош за подобрување на пристапот на руралното население кон основните услуги, вклучувајќи образование, здравствена заштита и сл.

5. Зајакнување на процесот на планирање на руралниот развој, како и прифаќање на мерки за промовирање подобра и поефикасна интеграција на руралните области и економски сектори со остатокот на националната економија (преку изработка на проекти и развој на мрежи за поддршка на развојот на руралните области и заедници).

За поефикасно остварување на погоре наведените цели, во секоја национална економија има потреба од ставање посебен акцент на следниве три комплементарни полиња на активност:

1. Зајакнување на националниот капацитет за идентификување и изработка на подобри програми и проекти, вклучувајќи поддршка за формулирање на политики за подобрување на општата рамка на руралниот развој и на напорите за попродуктивно поврзување на аналитичкиот и истражувачкиот капацитет на руралните области и региони со изработката на оперативни решенија за проблемите со кои се соочуваат овие области во остварувањето на процесот на нивниот рурален развој;

2. Мобилизирање на напорите на руралното население, што подразбира поттикнување на нивното учество во процесот на донесување одлуки од областа на руралниот развој, организациони активности, обука и образование, поврзано со разни аспекти на руралниот развој, социјални комуникации, како и развој на економски организации од задружен тип кои можат значително да придонесат кон дефинирањето социјално и економски прифатливи и остварливи решенија за проблемите на руралниот развој;

3. Финансирање на програми и проекти кои ќе придонесат за побрз развој на руралните области и руралната економија и кои ќе послужат како механизми за реинвестирање на деловните вишоци создадени во руралните области, вклучувајќи помош и за градовите кои служат како услужни и маркетинг центри за потребите на руралните области.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Главна цел на руралниот развој.
2. Специфични цели на руралниот развој.
3. Три комплементарни полиња на активност во руралниот развој.

МЕРКИ НА ПОЛИТИКАТА НА РУРАЛЕН РАЗВОЈ

Процесите на општествено-економски развој, кои се одвиваат на меѓународно и на национално ниво, ги менуваат правилата кои се однесуваат на руралните области, при што се јавува потребата за пронаоѓање нови пристапи при изработката и спроведувањето на стратегиите и политиките на рурален развој. Притоа, три значајни и основни фактори влијаат врз процесот на изработка и спроведување на политиката на рурален развој: зголемениот интерес за руралните вредности и знаменитости, притисоците за реформа на аграрната политика и процесот на децентрализација.

- *Зголемен интерес за руралните вредности и знаменитости:* Вредноста која општеството, руралното и урбаното, ја дава на природните и културните вредности и знаменитости има големо влијание врз начинот на кој политиката на рурален развој се прифаќа во земјите низ светот. Политиките на рурален развој играат важна улога во процесот на управување со земјиштето, па оттука следува фактот дека мора да се земе предвид широка палета на економски и еколошки развојни прашања и проблеми. Руралните области изобилуваат со големо и разновидно богатство на природни ресурси (земјоделско и друго земјиште, вода, чист воздух и сл.), па доколку со нив не се постапува на соодветен начин, тие можат да бидат сериозно нарушени, односно деградирани. Некои од најважните анистиквитети, места со историско значење и други рекреативни места, значајни за руралниот економски развој (како скијачките центри и водните ресурси), се исто така во руралните области. Движејќи се надвор од тесниот интерес за улогата на земјоделството во руралните економии, креаторите на економската политика сè повеќе ја нагласуваат потребата за идентификување и правилно вреднување на големиот обем на ресурси во руралните области и нивната употреба. Оттука, повеќекратните карактеристики на руралните средини и области се клучна оска на современите политики на рурален развој.

- *Притисоци за реформа на аграрната политика:* Покрај размислувањата, поврзани со ограничувањата на аграрната политика, притисоците за реформирање на постојниот пристап на рурален развој, заснован на развојот на земјоделството, доаѓаат во барем две различни форми. Првиот притисок се однесува на ограничувањата кои одредени аграрни политики ги наметнуваат на меѓународната трговија со земјоделски производи и храна. Светската трговска организација сериозно ги доведува во прашање нарушувањата кои ги предизвикуваат исплатите во рамките на одделните мерки на аграрната политика. Преговорите во областа на земјоделството покажуваат дека не може да се очекува сериозен напредок без реформа на политиката за субвенционирање на земјоделското производство која се применува во земјите со развиена пазарна економија. Овој меѓународен притисок се дополнува со интерниот буџетски притисок. Во многу земји во светот сè почесто се потенцира негативната улога која ја има субвенционирањето на земјоделското производство врз јавните финансии, поттикнувајќи ги на тој начин сè позачестените дебати за наоѓање начини за алтернативна употреба на јавните финансиски средства за руралните области. Во случајот на ЕУ, буџетските притисоци се особено силни поради процесот на проширувањето. Имено, овој процес го поставува прашањето како финансиски да се одржи систем чии трошоци

се зголемуваат со влезот на новите земји-членки на ЕУ, при што некои од нив имаат значителен аграрен сектор и кои бараат да имаат ист третман во поглед на поддршката на земјоделството како „старите“ земји-членки.

- *Децентрализацијата и трендовите во регионалната политика:* Искуството покажува дека едноставното „истурање“ пари во руралните области не е доволен предуслов за решавање на нивните проблеми и помош за нивен динамичен развој. Ова, во многу земји во светот, доведе до креирање политики и програми насочени кон развој на руралните области и подобрување на нивната конкурентност преку мобилизирање на локалните ресурси. Од почетокот на 80-те години на минатиот век, политиката на регионална дистрибуција стана помалку важна на политичката агенда, додека политиките насочени кон идентификување и таргетирање на локалните економски можности добија во важност и значење. Така, регионалната политика почна процес на промена на парадигмата, од пристап од горе – надолу, заснован на субвенции за намалување на регионалните диспаритети, кон поширока група на политики, дизајнирани да ја подобрат регионалната конкурентност. Овие нови пристапи се карактеризираат со неколку фактори. Прво, постои стратегија за развој која покрива бројни фактори, како што се инфраструктурата и достапноста на соодветна работна сила, кои влијаат врз перформансите на локалните фирми. Второ, се става поголем акцент на локалните ресурси и знаење, а помалку на инвестиции и трансфери надвор од соодветната рурална област. Конечно, постои пристап на колективно управување со прашањата од интерес за развојот на руралните области, кој ги вклучува националната, регионалната и локалната влада заедно со сите локални заинтересирани страни, при што централната влада има помалку доминантна улога во процесот.

Како резултат на сето погоре наведено, земјите во светот развиваат и изработуваат мултисекторски пристап кон руралниот развој, кој настојува да ги идентификува и да ги искористи различните развојни потенцијали на руралните области. Притоа, два основни принципи ја карактеризираат оваа „нова развојна парадигма“: фокус на *местата* наместо на секторите и фокус на *инвестициите* наместо на субвенциите.³⁸

Имајќи ги предвид горенаведените состојби во светот, произлегува заклучокот дека руралниот развој треба да се заснова на сеопфатна стратегија за развој на руралните области, која ги содржи следниве основни карактеристики:

1 – Интегриран пристап: руралните и урбаните области мора да развијат конкретна синергија, со цел искористување на нивните соодветни потенцијали за соочување со сличните предизвици за нивниот иден развој. Руралните области, од една страна, мора да станат повеќе од „опкружување“ (живот постои и надвор од градовите), но од друга страна треба да бидат подобро поврзани со урбаните активности.

1.1. Политиката треба да биде во полза на мултифункционален развој на руралните области, што значи дека руралните политики не треба и понатаму да се фокусираат само на земјоделството и на земјоделските активности. Руралните области се најценети места како најдобри за живот и одмор, но тие исто така треба да останат и место каде што може да се работи, а за да се оствари таа цел треба во

³⁸ OECD (2006): *Reinventing Rural Policy*, Policy Brief, Paris, France, pp. 3-4.

руралните области да се создадат услови на развој кои ќе се засноваат на одредени економски активности (туризам, занаетчиство, центри за развој на ИТ, агро-прехранбени индустрии, обновлива енергија, мали и средни претпријатија и сл.).

1.2. Транспортот е значајно прашање, имајќи ги предвид тешкотиите со кои се соочува населението поради порастот на цените на горивата и грижата за заштита на животната средина. Мора да се најдат соодветни начини за да се справиме со оддалеченоста помеѓу руралните и урбаните центри, со цел да се соочиме со овие предизвици кои се заеднички за двата вида на области (загадувањето и порастот на цената на горивата).

1.3. Покрај јавниот транспорт и „чистите/еколошките“ возила, информационите технологии исто така овозможуваат иновативни начини за поврзување на различните области и им дозволуваат на луѓето не само да живеат и да спијат надвор од градовите, туку и да ги извршуваат своите деловни активности во овие области. Не е само „тврдата“ инфраструктура онаа која го поттикнува развојот на руралните области, туку и „меката“ инфраструктура може да донесе автономност и помала зависност на луѓето од животот во поголемите градови.

2 – Стратегија насочена кон иднината: со цел да се поттикне создавањето на половите на развојот во руралните области, руралните области имаат потреба од поддршка на своите најефикасни економски сектори, кои можат да бидат динамична сила на нивниот иден севкупен општествено-економски развој.

2.1. Мора да се обезбеди соодветна финансиска поддршка, неопходни јавни услуги и политичко лидерство. Ако поддршката се дава само поради задржување на постојната состојба (статус-кво), со ниско-ефикасни јавни услуги и високо субвенционирано земјоделство, не може да се обезбеди сигурна иднина за руралните области. Ако поддршката се дава за специфичен кластер на активности, заснован на локалните предности и потенцијали, преку обезбедување на неопходните услуги (транспорт, ИТ, пошта, ефикасна администрација) и вклученост на сите заинтересирани страни, тогаш се создаваат услови за изработка и спроведување на развојна стратегија, насочена кон иднината.

2.2. Стратегијата, насочена кон иднината, ќе овозможи и олеснување на заложбите за диверзификација на земјоделските и на фармерските активности, со цел наоѓање иновативни начини за обезбедување на главните неопходни услуги со помали/ограничени трошоци (едношалтерски систем, електронски услуги) и подобрување на можностите за вработување за младите, образовани луѓе за да се спречи нивната миграција кон урбаните центри на крајот од нивните студии.

3 – Територијален пристап и вистинско регионално управување со политиката на рурален развој: сите релевантни заинтересирани страни мора да бидат активно вклучени во процесот на изработка и спроведување на стратегиите за рурален развој. Не сите рурални области се соочуваат со исти проблеми, па оттука само така поставен пристап од долу – нагоре може да доведе до успешни стратегии за рурален развој. Регионите во една национална економија се во најдобра позиција да дизајнираат стратегии за рурален развој, бидејќи тие имаат глобална слика за можните синергии помеѓу руралните и урбаните области. Креаторите на економската политика на регионално ниво мора да работат заедно со локалните власти, со советите на одделните општини, синдикатите, земјоделските

производители, транспортните компании и сите други даватели на најразлични видови на услуги, локални здруженија и сите други релевантни заинтересирани страни активно вклучени во руралните заедници, со цел изработка на стратегија која се заснова на постојниот развоен потенцијал. Притоа, националната влада треба да обезбеди целосна поддршка на ваквиот пристап од долу – нагоре и да обезбеди политичка волја и согласност за спроведување на една таква стратегија за рурален развој.

При дефинирањето на мерките и на активностите во стратегиите за рурален развој треба да се води сметка за политичката, еколошката, социјалната, економската и институционалната димензија. Нив ќе ги објасниме накратко во наредниот дел.

Промена на процесите на политичко ниво (политичка димензија)

Мерките и активностите на политиката за рурален развој треба да бидат дизајнирани и спроведени на начин на кој преку активно учество на целни групи ќе се креираат промени, насочени кон остварување подинамичен рурален развој. Притоа, субсидијарноста и децентрализацијата треба да се промовираат во согласност со нивната корисност за развојната политика.

Во оваа смисла, од особена важност е да им се помогне на владите на централно, регионално и локално ниво за да ги остварат неопходните промени во рамковните услови. Тие вклучуваат:

- прилагодување на улогата и функциите на јавниот сектор: на приватниот сектор му се отстапуваат функции кои тој може поефикасно да ги извршува, а се задржуваат само функции кои означуваат креирање законска рамка и услови за одвивање на деловните активности;
- зголемување на ефикасноста и одговорноста на јавните институции;
- борба со причините за корупцијата и поттикнување на желбата за промени и
- примена, во практиката, на принципите на активно учество, социјален дијалог и спроевдување на политики, насочени кон развојот.

Помошта мора да вклучи и креирање социо-економски услови, неопходни за воспоставување на регионална и рурална производствена структура која на мажите и жените им овозможува еднакви можности, која ќе се заснова на правната регулатива на земјата, која обезбедува пристап до производните фактори (особено сопственоста на земјоделското земјиште и управување со него) и одржлива употреба на природните ресурси. Други значајни компоненти на оваа димензија се: спроведување на маркетинг и ценовни активности, насочени кон производителите, развој на иновации (истражувачки активности во земјоделството), формално и неформално образование за млади и возрасни, развој на финансискиот систем, развој и подобрување на инфраструктурата, основни здравствени услуги, вклучувајќи активности за планирање на семејството.

Одржлива употреба на природните ресурси (еколошка димензија)

Имајќи ја предвид ранливоста на производната основа на расположливите природни ресурси, во производството на земјоделски производи и храна треба да се применуваат пристапи кои ќе овозможат конзервирање на природните ресурси, заштита на животната средина и заштита на постојната биолошка разновидност. Проширувањето на земјоделството во областите покриени со шуми треба да се комбинира со мерки специјално насочени кон ефикасна заштита на еколошката рамнотежа.

Покрај одговорноста на локалните заедници за одржливо управување со природните ресурси, постојат и други фактори (со регионално и глобално влијание) кои треба да се земат предвид. Земјоделството употребува до 80% од расположливите водни ресурси за наводнување, па затоа мора да се применат најразлични мерки за економска употреба на површинските и на подземните води за оваа намена. Системите за употреба на земјоделското земјиште треба да бидат така дизајнирани за да обезбедат услови за намалување на опасноста од ерозија на земјиштето и намалување на неговата плодност. Оттука, од голема важност во горенаведените области е координираната активност на креаторите на економската политика (политика за заштита на животната средина, законите за заштита на животната средина, економската политика), истражувачите во областа на земјоделството и практичарите, со цел дизајнирање, развој и спроведување на иновативни стратегии и техники.

Промовирање општествени промени, обезбедување социјална заштита (социјална димензија)

Поттикнувањето, воведувањето и управувањето со промените во областа на поделбата на трудот и одговорностите кои произлегуваат од неа (учество, еднакви можности) во општествените услови на една национална економија е една од најважните задачи на политичките лидери и зајакнатиот невладин (граѓански) сектор. Транзицијата од традиционални општества кон диференцирани општествени системи засновани на поделбата на трудот, влијаат врз политичката, економската, социјалната и културната сфера. Сепак, овие промени не можат да се случат по наредба. За нивното спроведување е потребна безусловна поддршка на различните заинтересирани страни во националната економија. Притоа, итноста и обемот на потенцијалните промени ги дефинираат целите, насоките и брзината на тие промени. Притоа, целното зголемување на моќта на жените во руралните области е од посебно значење. Жените се, повеќе или помалку, самите одговорни за задоволување на потребите за храна на домаќинствата (од аспект на достапност, расположливост и употреба) и најчесто ги извршуваат најголемиот дел од работата во рамките на земјоделските активности.

Традиционалните системи на социјална сигурност и заштита се покажуваат сè помалку способни да обезбедат сигурност за руралните домаќинства од аспект на многубројните различни социо-економски ризици кои ги придружуваат во староста, болеста, невработеноста, слабиот принос од земјоделството и сезонските проблеми со недостатокот на финансиски средства. Модерните системи за

социјална сигурност и заштита, приватни или државни, вообичаено не стигнуваат до најголемиот дел од руралните домаќинства и население и вообичаено имаат мал ефект. Затоа, една од важните задачи на руралниот развој е обновување и подобрување на ефикасноста на традиционалните системи на социјална заштита и сигурност, на пример преку нивно прилагодување на рапидните промени во социо-економското опкружување и нивно интегрирање во рамките на другите функционални системи во националната економија.

Развој на руралната економија (економска димензија)

Руралниот развој влијае на страната на производството и на страната на распределбата на националниот производ. Руралниот развој истовремено е политика на раст и социјална политика: тој бара подеднаков и подобар пристап до основните производни фактори, а на тој начин обезбедува порамномерно учество на сите слоеви од населението во процесот на креирање економски раст во националната економија. Создавањето доход и куповна сила е клучен критериум за остварување на особено важната цел за намалување на сиромаштијата. Улогата на земјоделството како главна движечка сила и промотор на руралниот развој и економскиот раст треба да се зајакне. Со цел да се зголеми обемот на земјоделското производство и продуктивноста во земјоделството не е доволно само да се воведат нови сорти на растенија и животни. Напротив, поголемо внимание треба да се посвети на процесите на политички и општествени промени со употреба на комплексни програми. На ниво на политиката, треба да се применуваат политики насочени кон производителите и пазарот. Земјоделската и еколошката политика се, исто така, комплементарни сфери на политиката. Не помалку важно е и постоењето на соодветни институции кои даваат услуги за задоволување на потребите на земјоделските производители. Така, важни институции за руралните области се давателите на финансиски услуги, институции за истражување и развој во земјоделството, маркетинг организации и сл. Новите дистрибутивни канали значат нови извори на доход и нови извори на куповна сила и моќ.

Создавањето нови можности за продуктивно и платено вработување во рамките на аграрниот сектор, како резултат на формирањето и промовирањето на мали и средни претпријатија, е интегрален дел на руралниот развој. Со зголемувањето на бројот на неземјоделските работни места, руралниот развој ќе има рамнотежен и интегративен ефект врз севкупниот социо-економски развој на руралните и на урбаните области во националната економија.

Последици за променетите институционални услови (институционална димензија)

Политиките кои промовираат и развиваат ефикасни и ефективни рурални институции вклучуваат, што се однесува до јавната сфера, јавна администрација на локално и на регионално ниво (вклучувајќи и активности за демократска и законска контрола), независен и доверлив правен систем и институции во областа на образованието, истражувањето, советодавните услуги и здравството. Таквите политики мора да бидат насочени кон обновување и зајакнување на способноста на

државата да ги извршува своите суверени обврски. Како составен дел на овие процеси, мора да им се помогне на приватниот и на невладиниот сектор во изнаоѓањето начини за нивно поголемо учество во процесот на креирање и спроведување на политиката на рурален развој. Исто така, помош треба да им се обезбеди и на институциите кои имаат улога на посредници во процесите на спречување и разрешување на спорови. Тензии и конфликти можат да се очекуваат во сите сфери на општествените и политичките промени: разграничувањето на јавната и на приватната сопственост, коегзистенцијата на различни религиозни и етнички групи, помирувањето на интересите помеѓу центарот и периферијата, урбаните и руралните области, како и во променетите улоги на државата и граѓанското општество (невладиниот сектор) во националната економија.

Мерките на руралната политика помагаат да се објаснат целите, улогите, одговорностите и задачите во меѓусебните односи и влијанија помеѓу централната влада, регионалните и локалните влади од една страна и помеѓу државата, приватниот и невладиниот сектор, од друга страна. Затоа, од особено значење е изградба на систем за креирање транспарентна политика за информирање, консултации, размена на мислења и помирување на различните интереси, политика со помош на која латентните конфликти и проблеми ќе бидат надминувани и разрешувани пред воопшто да имаат шанса да ескалираат во потешок вид.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Три значајни и основни фактори влијаат врз процесот на изработка и спроведување на политиката на рурален развој.
2. Основните карактеристики на сеопфатна стратегија за развој на руралните области.
3. Политичката димензија во стратегиите за рурален развој.
4. Еколошката димензија во стратегиите за рурален развој.
5. Социјалната димензија во стратегиите за рурален развој.
6. Економската димензија во стратегиите за рурален развој.
7. Институционалната димензија во стратегиите за рурален развој.

КОНЦЕПТОТ НА ИНТЕГРИРАН РУРАЛЕН РАЗВОЈ

Во последните неколку години растеше разочарувањето од резултатите на развојните политики во многу земји во светот. Јазот помеѓу богатите и сиромашните досега само се проширувал и во најголемиот број од случаите водел до влошување на состојбата на најсиромашните слоеви од населението. Традиционалното социо-економско опкружување на руралното население често било нарушувано, без притоа да се понудат соодветни алтернативи за негово подобрување. Растечкото население не можело да биде апсорбирано од постојните рурални системи, тоа водело кон масовна миграција кон градовите што, во многу случаи, довело до виртуелно „пропаѓање“ на урбаните општества. Мерките за зголемување на земјоделското производство се концентрирале на подобрување на продуктивноста на земјоделското земјиште во подобрите рурални области со поголеми фарми, што зад себе ја оставило сиромашната популација во руралните области.

Освен погоре наведеното, причина за незадоволителните резултати од развојните политики во минатото изгледа дека лежат во основниот пристап кој бил применуван. Овој пристап се карактеризирал со обидот да се промовира и поттикне економскиот развој преку примена на економски принципи кои произлегувале од искуството на земјите со развиена економија и нивна примена во скоро сите земји во светот, како некој вид на универзален рецепт. Како да не била потполно разбрана состојбата во земјите во развој и неразвиените земји, која била драматично различна од состојбата во земјите со развиена пазарна економија што се однесува до основните фактори како: стапката на пораст на населението, степенот на меѓународна комуникација, нивото на образование, достапност на нови технологии, вредносниот систем на населението и слично.

Оттука, се правеле обиди за анализа на искуствата од примената на развојните стратегии во минатото, со цел изградба на нова стратегија која би можела да даде подобри резултати. За развојот на руралните области, во последните години, широко е прифатен **концептот на интегриран рурален развој**. Концептот на интегриран рурален развој, како и сите претходни концепти на економски развој, има свои основни двигатели помеѓу кои значајно место им припаѓа на појавата на одредени видови кризи. Во тој контекст, може да се каже дека претходник на овој концепт се наоѓа во интервенцијата на државата во текот на далечната голема светска економска криза 1929-1933 година, до која доведе примената на концептот на економскиот либерализам, т.е. доктрината „laissez-faire“. Негативните последици од оваа криза доведоа до нов пристап на државен интервенционизам. Тоа особено се однесува на земјоделството, така што современиот концепт на интегриран рурален развој има силни примеси на државна интервенција (т.е. „држава на благосостојбата“ која се грижи за сигурноста на сите нејзини граѓани).

За да се разбере неминовноста од појавата на овој нов концепт на државна интервенција, треба да посветиме внимание на глобалниот однос помеѓу развиените („индустриско општество“) и неразвиените („рурално општество“) земји сè до крајот на првата половина од XX век. Во тоа време „индустриското општество“ е свртено против „руралното општество“ на тој начин што селаните (и

малите фармери) ги тера да се вклопат во пазарниот систем, кој е заснован на принципот на економска рационалност. Поврзано со ова, програмиран е т.н. „самрак на селаните“ во сите индустриски општества на запад, а потоа и на исток (познатиот модел на колективизација од советски тип), што, се разбира, не се случило, но упатувало на некои нови облици на државна интервенција кои денес можат да се третираат како претходница на современиот концепт на интегриран рурален развој. Тоа особено се однесува на интервенцијата на меѓународните развојни институции и организации која се спроведувала во земјите во развој (т.н. земји од третиот свет). Сите програми од доменот на оваа интервенција се поврзани со сиромаштијата на руралните подрачја во неразвиените земји, а чија намера била, преку мобилизирање на локалните фактори на развојот со користење на екстерна помош, да се подобри квалитетот на животот во овие подрачја (тука спаѓаат концептот на комунален развој и концептот на основни потреби).

Сепак, руралниот проблем во втората половина од XX век не е само карактеристика на неразвиените земји и земјите во развој, туку и на индустриските земји со развиена пазарна економија. Меѓутоа, кај нив проблемот има поинакви карактеристики, што подразбира и поинаков пристап за негово решавање. Земјите со развиена пазарна економија, во текот на последната деценија од XX век, значително ги користат искуствата на неразвиените земји и земјите во развој, така што, прилагодени на сопствените карактеристики и потреби, ги воведуваат најчесто во рамките на реформите на нивните аграрни политики. Руралниот проблем во индустриски развиените земји се јавува како последица на забрзаниот егзодус од руралните области во периодот од 1950 до 1970 година, каде биле сконцентрирани мали семејни фарми. Во тоа време се одвива силен процес на концентрација во семејното фармерство. Како резултат на тоа и со помош на високи државни субвенции, на една страна се создадени „елитни фарми“, а на друга страна се останатите „маргинализирани фармери“, кои најмногу се соочени со процесот на егзодус. Всушност, се форсирал класичен модел на индустријализација во рамките на кој земјоделството било третирано како „црна кутија“ од која треба да се извлечат три „вишоци“: вишок на население, вишок на храна и вишок на капитал.

Како заклучок, може да резимираме дека современиот концепт на интегриран рурален развој претставува антипод на класичниот концепт на индустријализација, поради што некои аналитичари овој нов концепт на развојот го набљудуваат како своевидно движење за „рурална индустријализација“ (што претставува синоним за интегриран рурален развој). Во таа смисла, може да се изведе и дефиниција на овој концепт, која гласи: ***интегрираниот рурален развој претставува комплексен развој на определено рурално подрачје, врз база на расположливите природни, материјални, инфраструктурни и човечки ресурси со кои се управува со должно внимание за зачувување на рамнотежата помеѓу човекот и природата.*** Како таков, овој концепт подразбира урамнотежен развој на руралните области и региони од повеќе аспекти, а пред сè, демографскиот, социо-економскиот, просторниот, меѓусекторскиот, традиционално-културолошкиот и еколошкиот. Ваквото сфаќање на концептот на интегриран рурален развој е широко прифатено не само во праксата на земјите со развиена пазарна економија, туку и во другите земји во светот. Тука се забележува интернационализација на

концептот и на другите определби, поврзани со руралната економија, која во овие земји конечно доведе до надминување на анахроната парадигма терминот „рурално“ да се поистоветува со терминот „земјоделско“. Во таа смисла, интегрираниот рурален развој се третира врз основа на територијалниот (мултисекторскиот) пристап, наместо на база на секторскиот пристап (кој во неразвиените земји сè уште се поистоветува со земјоделството).

Основни карактеристики на концептот на интегриран рурален развој

Не е можно да се разбере концептот на интегриран рурален развој без да се запознаеме со некои од основните карактеристики и претпоставки врз основа на кои се изградил и почива овој концепт.

а) Руралниот развој е составен дел на севкупниот социо-економски развој

Руралната сиромаштија првенствено настанува како резултат на ограничениот пристап до ресурси. Ова ограничување може да биде резултат на нерамнотежата помеѓу населението и расположливите ресурси. Сите ние ги знаеме тешкотиите за подобрување на рамнотежата со помош на примена на успешна популациона политика, па оттука решението на долг рок подразбира постепено „затворање на јазот“ помеѓу растот на населението и економскиот раст.

Покрај проблемот, предизвикан од растот на населението, пристапот до ресурсите за руралното население многу често е ограничен поради тековната социо-политичка ситуација. Во овој контекст, пристапот до ресурсите намерно се ограничува, а со тоа доаѓа и до недоволно користење на расположливите ресурси, поради пречки од социо-културна и политичка природа. Постојат бројни примери во прилог на горниот пример. Така, руралното население кое не поседува земјоделско земјиште многу тешко добива земја за обработка, додека големите земјопоседници применуваат екстензивна обработка на нивното земјиште, ситните фармери се соочуваат со бројни проблеми при процедурите за добивање кредит, ограничените средства за производство се достапни само за одредени категории на население и сл. Ако пристапот до ресурсите, т.е. до факторите одговорни за руралната сиромаштија се определени од општата социо-политичка состојба во земјата, тогаш не може да стане збор за „рурално“ објаснување на состојбата во руралните области.

Причините за сиромаштијата во руралните области многу често треба да се бараат и надвор од самите овие рурални области. Ултимативна причина за руралната сиромаштија е недостатокот на интеграција на овие области во вкупниот социо-економски и политички систем на националната економија. Ова е вистина не само на национално, туку и на меѓународно ниво. Сиромашните рурални области и руралното население се наоѓаат во маргинализирана положба, тие не се дел од системот. Не учествуваат во развојните процеси, било активно како производители, или пасивно како потрошувачи на стоки и услуги. Исто така, малку е веројатно дека учествуваат и во процесот на одлучување. Резултат на оваа маргинализираност е широко раширената и присутна апатија, особено помеѓу

постарите генерации на сиромашно рурално население, како и страшен јаз помеѓу желбите и реалноста на младите генерации.

Како заклучок, можеме да констатираме дека состојбата со сиромашните во руралните области може да се подобри само доколку оваа категорија на население се интегрира во вкупниот систем на националната економија. Ова наметнува потреба општеството да стане свесно за проблемот на сиромаштијата во руралните области и да создаде поволна политичка клима која би можела да придонесе кон поголеми алокации од централниот и локалните буџети во полза на сиромашните рурални области.

Оттука, станува јасно дека развојот е многу повеќе од економски раст. Потребните политички одлуки нема да дојдат од промените во производствените методи и од самата економска состојба во националната економија. Тие, исто така, бараат и промена во социјалната и во политичката инфраструктура, меѓучовечките односи и особено во структурата на моќта за креирање и одлучување на економските политики во националната економија.

б) Развојот е систем од меѓусебно поврзани општествени промени

Развојот е процес кој е резултат на интеграцијата на бројни елементи, од кои поважни се: цели засновани на постојните општествени вредности, ресурсите (природни и човечки), расположлива технологија и формите на социо-политичка организација.

Овие елементи и нивните составни делови се интегрирани во систем во кој елементите се блиску меѓусебно поврзани, т.е. ако се промени еден елемент, се менува и целиот систем. Оваа наша изјава можеме да ја прикажеме низ еден пример од земјоделството. Ако сакаме да ја зголемиме продуктивноста во земјоделството, промената нема се случи само со примената на нови сорти семиња или ѓубрива. Примената на нова технологија може да бара нови форми на општествени организации (на пр. групирање на фармерите во фармерски организации) кои ќе овозможат распределба на инпутите и упатства за нивна продуктивна употреба. Напорите за континуирано образование може да влијаат врз вредносниот систем на фармерите, а оттука и на нивните цели.

Ако нашиот план успее, фармерите можеби ќе ја променат сеидбената структура, во полза на растителни култури кои се покажале попрофитабилни. Понатаму, би можеле да дојдеме до заклучок дека новата технологија не може да се примени без промена во системот на закуп на земјоделско земјиште. Промената во системот на закуп на земјоделско земјиште може да доведе и до промена во структурата на моќта и може да ги промени актерите кои ги дефинираат развојните цели во општеството, па оттука, со тоа да се влијае и врз промена на самите развојни цели.

Овој пример може да се објаснува до недоглед. Самиот пример укажува на фактот дека системскиот пристап поблиску го одразува развојниот процес, па оттука проектите и програмите кои се насочени кон само еден елемент на системот се најчесто нефункционални. Многу често е извонредно тешко да се квантифицира влијанието на индивидуалните елементи. Ова, сепак, не треба да нè ограничи во

разбирањето на развојот како систем на меѓусебно поврзани промени кои бараат интегрирани, а не изолирани мерки на политиката.

в) Развојот на земјоделството е еден аспект на руралниот развој

Функциите на земјоделството во развојниот процес укажуваат на фактот дека развојот на земјоделството не може да се оствари без истовремен (симултан) развој на другите сектори во националната економија. Ова се однесува на индустријата и услугите, како и на неземјоделскиот дел од руралниот сектор во економијата. Руралниот развој е многу повеќе од развој на земјоделството и во согласност со системскиот пристап и концепт ги вклучува сите аспекти.

На пример, во многу пренаселени (густо населени) земји, поволен однос земја-човек, кој е потребен за зголемување на продуктивноста во земјоделството, не може да се оствари без физичко проширување на фармите. Во овој случај, можностите постојат во примената на подобрена (напредна) технологија и подобри системи за управување. Ова, повторно, е функција на развојот во неземјоделските области на руралниот развој, т.е. обука, истражување и маркетинг активности. Можат да се споменат и два други примери, пред сè поради нивната важност и илустративност:

- развојот на земјоделството зависи од соодветна мрежа на институции, која може да се создаде било со креирање нови институции или со прилагодување на постојните институции. Ова вклучува администрација, комуникации, пазарни и кредитни услуги (на локално, регионално и на национално ниво) ;
- закупот на земјоделско земјиште е од особена важност за шансите за развој на земјоделството, бидејќи го ограничува пристапот до земјоделско земјиште и до други ресурси и доведува до нивна недоволна искористеност. Исто така, ја определува структурата на моќта на одделни институции и организации, како и иницијативите за производство, штедење и инвестирање во земјоделството. Постојат бројни тешкотии за промена на постојните системи за закуп на земјоделско земјиште, па затоа промената може да се оствари само ако е придружена со реформа на системот за управување со земјиштето и преку обезбедување на придружни услуги (кредитни, истражувачки и маркетинг активности). Притоа, мора да се има предвид фактот дека земјишната реформа е постојан процес. Не постои идеален систем за закуп на земјоделско земјиште, туку треба да се изгради систем, прилагоден на социо-економската и политичката состојба, па бидејќи состојбата се менува, треба да се применува постојано прилагодување на системот за закуп на земјоделско земјиште.

Аспекти на примената на политиката на интегриран рурален развој

Откако накратко ги согледаваме основните карактеристики на концептот на интегриран рурален развој, во овој дел ќе се концентрираме на некои аспекти од примената на политиката на интегриран рурален развој.

а) Компоненти на интегрираниот рурален развој

Интегрираниот рурален развој е, во исто време, цел и методолошки пристап. Целта е да се вклучат маргинализираните групи на сиромашно население од руралните области во процесот на зголемување на благосостојбата на човештвото. Пристапот за остварување на оваа цел е преку примена на група на добро избалансирани мерки од економска и социо-политичка природа. Во овој процес мора да се земат предвид односите на меѓусебна зависност на сите економски, социјални, политички и технички фактори. Содржината на оваа група на мерки ќе се разликува од случај до случај. Затоа, кој било (секој) пристап кон руралниот развој треба да започне со анализа (оцена) на постојната состојба и идентификација на постојните „тесни грла“. Следната, донекаде апстрактна листа дава приказ на можните екстерни и интерни фактори кои треба да се земат предвид во таа анализа:

1. природни ресурси (земјоделски и неземјоделски) ;
2. човечки ресурси (квалитет и квантитет) ;
3. видови на општествено организирање (вредности, мобилност на социјалните групи во општеството, структура на моќта, систем за закуп на земјоделско земјиште);
4. економска структура (структура на земјоделското производство, индустрија, пазарни односи, итн.) ;
5. технологија во земјоделството и во неземјоделскиот сектор;
6. инфраструктура (физичка инфраструктура, транспорт и комуникации, социјална инфраструктура, просторно уредување) ;
7. институции и организации (администрација, владини, невладини, итн.) ;
8. услуги (маркетинг, кредити, социјална заштита) ;
9. образование и обука (формално и неформално).

Примената на мерките, поврзани со секторите набројани погоре, можеби и со некои други специфични сектори за одредени рурални области, ќе придонесе за идентификација на елементите кои ги поддржуваат и ограничуваат можностите за развој, како и нивната меѓусебна зависност.

б) Диференцијација во време и простор

Тесните грла и клучните фактори се иницијалните активности за справување со проблемот на руралната сиромаштија. Сепак, интегрираниот рурален развој не може да се разбере како голем сад во кој се истураат и заедно се мешаат сите недостатоци. Поради ограничените ресурси и способности, сите неопходни задачи не можат истовремено да се спроведат. Мора да се препознаат тесните грла во согласност со нивното релативно значење. Првиот проблем со кој треба да се соочиме е креирањето на минимални потреби за развој, за да може после да се продолжи со постепена експанзија на активностите.

Во оваа насока, разумен однос на активностите (за зголемување на производството споредено со оние за подобрување на социјалните услови) е од првенствено значење. Тука треба да се има предвид фактот дека е многу полесно да

се реализираат инфраструктурни проекти или проекти за подобрување на социјалното опкружување, отколку проекти за зголемување на производството. Слично на ова, секако дека треба да се земе предвид и времето потребно за реализација на однапред дефинираните активности, кое е значително подолго за реализација на активностите поврзани со инфраструктурните и социјалните проекти.

Од друга страна, постоењето на минимум инфраструктура е основен предуслов за ефикасна поделба на трудот во економскиот процес. Само мрежа на комуникации овозможува да се создадат, помеѓу руралните и урбаните области, односи кои овозможуваат секоја од овие области да придонесе кон барањата на другата, во согласност со своите способности. Таквиот процес на диференцијација на структурата и интеграција на функцијата на регионално ниво значи креирање на поголем економски систем кој има поголем потенцијал отколку потенцијалот на руралната област/економија.

в) Развој на просторот како пример на интегриран рурален развој

Процесот на развој во сите земји е структуриран од системот на националното планирање на развојот. Националните развојни и плански документи ги дефинираат макроекономските цели како еден вид на целно планирање, при што вообичаено тие во себе го вклучуваат и секторскиот пристап. Во рамките на оваа општа рамка мора да бидат интегрирани и регионалните и просторните развојни планови. Овие просторни планови се од особена важност за интегрираниот рурален развој. Додека целите на просторниот план мора да се вклопат во целите на националните планови за развој, практичната имплементација се спроведува во рамките на регионалните планови. Бројни искуства се императивни за важноста на областите како единици за имплементација на интегрираниот рурален развој:

- само на системско ниво на област можно е да се изнајдат оперативни изводливи програми засновани на анализа на ресурсниот потенцијал на областа и меѓусебните односи на нејзините елементи;
- техничкиот и административниот капацитет за имплементација вообичаено е лоциран на регионално ниво, каде што може и најдобро да се мобилизира;
- економијата на обемот и системот на меѓусебно поврзани елементи во проектот за интегриран рурален развој бара минимум географска област и население со одреден развоен потенцијал;
- на ниво на област може најдобро да се организира мобилизацијата и учеството на различните заинтересирани социо-економски групи;
- организирањето на ниво на област обезбедува најдобра шанса за интегрирање на ситното и крупното земјоделство со неземјоделските активности, како и обезбедувањето можност за креирање нови форми на општествено организирање и производство.

Концептот на регионално планирање го потенцира системскиот пристап. Регионалниот систем се лоцира под националниот и меѓународниот систем, а над локалниот систем и системот на фарма/претпријатие. Секоја промена во еден

систем ќе има последици за другиот систем, додека промените во еден елемент предизвикуваат последици за другите елементи.

За да го прикажеме ова, да претпоставиме пример со зголемување на цената на ѓубривото. Зголемувањето на цената ќе ја намали употребата на ѓубривото, што како последица ќе има намалување на приносите, па оттука веројатно и повисоки цени за земјоделските производи, или, пак, зголемување на увозот со негативни последици врз платниот биланс. Намалениот доход во земјоделството ќе резултира во помала побарувачка за неземјоделски производи, итн. Од друга страна, зголемувањето на цената на ѓубривото може да предизвика промена во садењето на производи за кои е потребно помало количество на ѓубриво, па оттука ова ќе предизвика и промени во организацијата на работата на фармите. Погоре наведениот пример е доволен да ги прикаже меѓусебните зависности на елементите на системот.

д) Децентрализација и учество

Во многу проекти за рурален развој реализирани во минатото секогаш се јавувал огромен јаз помеѓу планирањето и спроведувањето на проектните активности. Концептот на интегриран рурален развој се обидува да го затвори овој јаз со активно учество на руралното население, кое, не треба да се заборави, е главна цел на овие проекти. Успехот на програмите за интегриран рурален развој зависи од степенот до кој може да се мотивира руралното население. Ова, пак, пред сè, зависи од тоа колку нивните интереси и нивните потреби се земени предвид, како и од обемот на нивното вклучување во процесот на планирање и процесот на донесување одлуки.

Оттука, прашањето за мотивацијата води кон проблемот на децентрализација на процесот на планирање, т.е. кон дискусија која се одвива во последните неколку децении под слоганот „планирање од долу кон горе“ (bottom-up planning). Во принцип, децентрализираното планирање, планирањето од долу кон горе, ги вклучува сите групи во процесот, со што се запазува основниот предуслов за мобилизација на локалните ресурси. Тоа гарантира дека потребите на руралното население, а не потребите на планерите, се земаат предвид, па оттука руралното население го прифаќа планот како нешто свое. Ваквиот пристап придонесува кон зголемување на ефикасноста до еден значаен момент, бидејќи руралниот развој нема да биде возможен на долг рок доколку руралното население смета дека руралниот развој е основна задача на владата, а не нивна основна задача. Затоа, концептот на интегриран рурален развој им придава толкаво значење на децентрализацијата и учеството на локалното население.

Сепак, тука постојат одредени проблеми и ограничувања. Локалното планирање може да дојде во судир со националното планирање, бидејќи оние кои ги дефинираат целите и ја вреднуваат/оценуваат/анализираат постојната состојба можат да имаат различни приоритети од оние на локалното рурално население. Исто така, не може да се одбегне фактот дека секогаш има недостаток на информации за вкупната ситуација, како и ограничени надлежности на локално ниво.

Исто така, процесот на локално планирање не е гаранција за систем на планирање што е во најдобар интерес и полза за локалното население. Всушност, не е невообичаено дека локалното учество во практиката значи учество на горните (побогати) слоеви на рурално население, додека маргинализираните групи лесно се „заобиколуваат“ во целиот тој процес. Како дополнение на овој факт, можеме да го нагласиме фактот дека разликите помеѓу регионите можат лесно да се зголемат, бидејќи поразвиените региони и оние со типични лидерски способности имаат поголема моќ да го наметнат својот интерес во процесот на локално планирање. Конечно, мора да бидеме свесни за фактот дека администрацијата на централно ниво силно ќе се спротивставува на процесот на децентрализација на планирањето, бидејќи таа не го сака учеството на локалното рурално население, кое дава дополнителна тешкотија во планскиот процес. Децентрализацијата на планирањето значи реалокација на моќ и влијание, при што мошне е веројатно да се појави силна спротивставеност на различни групи со различна моќ и различни интереси.

Веројатно не постои јасен одговор за избор помеѓу пристапот „од долу кон горе“ (bottom-up) и „од горе кон долу“ (up-down) во процесот на планирање, бидејќи различни субјекти имаат потреба од различни пристапи. На пример, целното планирање (target planning), како и планирањето на земјоделското производство, е област во која треба да се применува пристапот „од горе кон долу“. Во овој случај, иницијативата доаѓа од горе, додека планерите, преку иницијативи и мерки за поттикнување, ќе ги поддржат фармерите да го реализираат нивниот концепт. Од друга страна, планирањето на употребата и развојот на разните видови производствени ресурси и планирањето на социјалната инфраструктура се типични области за примена на пристапот „од долу кон горе“, каде основна задача на националната планска институција е само да координира и да укаже на ограничувањата на расположливите ресурси.

Погоре наведеното укажува на фактот дека комплетната дилема за тоа дали да се применува пристап „од горе кон долу“ или „од долу кон горе“ е непотребна. Имено, она што е важно е да се изнајде **оптимална комбинација на активности** во рамките на централното и регионалното планирање со активно учество на населението и сите заинтересирани релевантни страни во тој процес. Ова не е едноставно да се примени, но иако тешкотиите се многу големи, решението на проблемот на учеството на локалното население и мотивацијата е клуч за успехот или неуспехот на која било програма за интегриран рурален развој.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Историски приказ на развојот на концептот на интегриран рурален развој.
2. Основни карактеристики на концептот на интегриран рурален развој.
3. Аспекти на примената на политиката на интегриран рурален развој.

СЕДМИ ДЕЛ

АНАЛИЗА НА АГРАРНАТА ПОЛИТИКА

АНАЛИЗА НА АГРАРНАТА ПОЛИТИКА

Анализата на политиката е процес на интерпретација и анализа на податоците и презентација на резултатите на креаторите на политиката. Вообичаено, анализата се спроведува од страна на стручни лица од различни министерства, департмани и одделенија во владата, потоа од страна на јавни и приватни истражувачки институции (институти и универзитети).

Владите имаат широк дијапазон на цели кои се обидуваат да ги остварат преку интервенции во аграрниот сектор. Три главни цели се ефикасноста (алокација на ресурсите за остварување максимален национален производ), распределбата на доходот (алокација на користите од земјоделското производство кон посакуваните групи на население или региони) и сигурност на храната (краткорочна стабилност на цените на храната на нивоа достапни за потрошувачите, одразувајќи ја адекватната понуда на храна, како и долгорочната гаранција на соодветна исхранетост на населението).

Оттука, многу е веројатна праксата дека владата ќе преземе соодветни мерки за остварување на погоре наведените цели. Сепак, не треба да се заборава фактот дека остварувањето на една цел е во конфликт со остварувањето на другите две цели на политиката. Во таква ситуација, креаторите на политиката мора да направат размена на добивките во една област (или од остварувањето на една цел) со загубите во друга област (или од неостварувањето на другата цел). На пример, може да се толерираат мали загуби кај ефикасноста ако се верува дека таквите загуби ќе придонесат кон значително подобрување кај распределбата на доходот или сигурноста на храната. Креаторите на политиката ги прават овие размени, експлицитно или имплицитно, преку вредносни судови за вредноста на различните цели.

Потребата да се дозволи размена помеѓу целите произлегува од постоењето на различни ограничувања во економскиот систем. Постојат три вида ограничувања кои ги ограничуваат способностите на креаторите на политиката да го остварат сето она што би сакале да биде остварено во аграрниот сектор. Производството е ограничено од ограничувања на страната на понудата – потребата за соодветна технологија применета во производството (за земјоделското производство и за преработувачката индустрија), како и од трошоците и расположливоста на инпутите. Вредноста на произведените стоки делумно е ограничена од карактеристиките на нивоата на домашната побарувачка, од стапките на раст на населението и од доходите, промените во вкусовите и префернециите и склоноста за замена на различните земјоделски производи. Ограничувањата на домашната понуда и побарувачка се условени од светските цени на земјоделските инпути и аутпути. Поради фактот дека светските цени, третото ограничување, ги определува домашните цени на меѓународно споредливите производи во услови кога нема државна интервенција, политиките на цените ги зголемуваат, намалуваат или стабилизираат домашните цени во споредба со светските цени. За секој аграрен систем, затоа, трите вида на ограничувања можат да се прикажат преку цртање на кривата на понудата, кривата на побарувачката и релевантната линија на светската цена за аутпутот.

Политиките се инструменти за акција кои владата ги употребува за да предизвика промени. Се употребуваат три вида на политики за да се креираат промени во аграрниот сектор. Првата политика е политиката на цени на земјоделски производи. Се употребуваат два основни видови на инструменти на политиката за да се влијае врз цените на земјоделските инпути и аутпут. Квотите, царините, даноците, извозните субвенции директно го зголемуваат или го намалуваат обемот на надворешно-трговската размена, а со тоа се намалуваат или се зголемуваат домашните цени. Оваа политика се применува само за производите кои се разменуваат на светските пазари, не е применлива за домашното производство. Наспроти ова, домашните даноци или субвенциите претставуваат трансфери помеѓу владата и домашните производители и потрошувачи.

Вториот вид на политики ја опфаќа целата територија на земјата. Макроекономската политика ги вклучува одлуките на централната влада да оданочува и троши (фискална политика), да ја контролира понудата на пари (монетарна политика) и да наметнува политики кои влијаат на девизниот курс (девизна политика) и на домашните производни фактори (плати, камата и ренти).

Третиот вид на политика е политиката на јавни инвестиции во земјоделството. Дел од буџетските средства на централната влада можат да се инвестираат во земјоделството за да се зголеми продуктивноста и да се намалат производствените трошоци. Најчести инвестиции се во истражување за да се развијат нови технологии, во инфраструктура (патишта, системи за наводнување, пристаништа, маркетинг активности), во специфични проекти за зголемување на производствените капацитети во земјоделството и во образованието и обуката на агрономите-инженери, со цел подобрување на квалитетот на човечкиот капитал во аграрниот сектор.

Анализата на политиката може да се опише како *техничка и економска активност која ги разгледува алтернативните инструменти на политиката, ги оценува и ги споредува од аспект на нето користите, а во подоцнежната фаза го вреднува влијанието на одбраната политика и ги пренесува искуствата за идните активности*.

Улогата на аналитичарот на политиката е многу важна за управување со процесот на донесување одлуки. Соодветната анализа на политиката бара солидно познавање на состојбата во секторот за кој е наменета политиката, како и познавање на општите услови на националната економија во целина. Исто така, солидното познавање на технолошките и на природните процеси, применети во производствениот процес, е значителна предност при оценувањето на физичките ефекти од јавната интервенција, заедно со монетарните ефекти.

На пример, предложената мерка за зголемување на цената на пченката влијае врз обемот на производството на пченка, количеството на пченка што ќе се продаде на пазарот наместо да се чува за сопствена потрошувачка, побарувачката на земјоделските производители за варијабилни инпути (на пр.: за ѓубрива) кои се употребуваат во производството на пченка и побарувачката за пченкарно брашно од страна на потрошувачите. Како што можеме да видиме, агроекономските, економските и социјалните аспекти на секторот се вклучени во определувањето на севкупните ефекти на политиката на цени.

Интересот за анализа на аграрната политика е релативно нов феномен. Пред средината на 1960-те години на минатиот век, индустријализацијата се сметаше основен предуслов за економски развој во најголем број од земјите во развој. Како резултат на тоа, буџетските средства и политиките беа насочени кон поддршка на развојот на индустријата, додека аграрниот сектор првенствено се сметаше како извор на ресурси за развој на неаграрните сектори во економијата. Капиталот за новите инвестиции во индустријата се обезбедуваше од даноците на руралното население или на земјоделското производство, додека работната сила се обезбедуваше со привлекување на вишокот на труд од земјоделството. Поради ставот дека работната сила во земјоделството се сметаше непродуктивна, таквото намалување на работната сила во земјоделството не би предизвикало намалување на земјоделското производство.

Наскоро се јавија проблеми со оваа стратегија која даваше предност на развојот на индустријата. Во многу земји во развој, малиот обем на домашните пазари ја принуди индустријата да се натпреварува на меѓународните пазари. Но, компаниите од другите земји многу често биле многу поефикасни. За да се задржи одржливоста на домашните компании, или домашните потрошувачи мора да плаќаат повисоки цени за индустриските производи кои беа повисоки од светските цени или владите мораа да ги субвенционираат производствените трошоци за да ја одржат меѓународната конкурентност на домашните фирми. Многу често се употребуваа и двете политики. Ова резултираше со зголемен товар врз буџетот на потрошувачите и владите.

Втор проблем со оваа стратегија е недостатокот на вишок на ресурси во земјоделството. Во најголемиот број од земјите, индустријата мораше да ја извлекува работната сила надвор од продуктивното земјоделство, па тоа доведе до опаѓање на земјоделското производство и пораст на индустриското производство. Девизните средства мораа во зголемен обем да се насочуваат кон увоз на храна, наместо кон увоз на сировини неопходни за развој на индустријата. Ова беше надополнето со намалување на износот на приходите од оданочувањето на земјоделството.

Конечно, оваа стратегија го поттикна нарушувањето на односот во доходот помеѓу руралните и урбаните области. Порастот на доходот беше концентриран во урбаните области, додека користите за работниците во аграрниот сектор беа насочени, главно, кон работниците кои успешно емигрираа во урбаните области. Оттука, ниските доходи на земјоделските производители доведоа до тоа руралната побарувачка за индустриското производство да остане на ниско ниво.

Сепак, во последните две декади се појавија нови стратегии на развојот. Земјоделството е ставено на чело на развојот, додека индустрискиот развој стана додаток на растот на земјоделството. На експанзијата на земјоделското производство се гледа како на водечки фактор за пораст на доходот на земјоделските производители, со што се поддржува зголемувањето на побарувачката за производството на индустриските сектори во националната економија. Иницијално, индустриското производство е доминирано од индустрии кои произведуваат инпути за земјоделството, потрошувачки стоки по ниски цени, градежни и транспортни услуги. Посложени индустрии се развиваат со зголемување на понудата на претприемнички и менаџерски способности,

подржани со јавни инвестиции во образованието и во инфраструктурата. Наспроти поранешните пристапи, стратегијата за индустриски раст е, главно, детерминирана од домашната побарувачка. Меѓународните пазари сè уште можат да обезбедат можности за раст, но овие пазари се искористуваат само со појавата на конкурентни индустрии. Обработката на земјоделските производи и трудо-интензивните производи доминираат со потенцијалните извозни индустрии.

Денес, аграрната политика е критичен елемент во определувањето на стапката и видот на економскиот раст. Една група на политики - инвестиции во образование, здравство и транспортна инфраструктура – имаат широко влијание врз продуктивноста на аграрниот сектор. Општо земено, економистите, креаторите на политиката и развојните институции постигнале согласност околу значењето на овие инвестиции. Друга група на политики влијаат врз одредени земјоделски производи или техники на производство. Овие политики вклучуваат даноци, субвенции и квантитативни контроли врз одредени аутпути и инпути, како и политики кои влијаат врз макро цените (каматни стапки, плати и наемнини и девизни курсеви). За оваа група на политики нема постигнато задоволителен консензус за соодветните нивоа на нивна примена и употреба.

На крајот на овој дел би можеле да споменеме една од можните поделби на фазите на процесот на анализа на аграрната политика:

- 1) вреднување на ценовните ефекти, не само на поединечните пазари, туку и на блиску поврзаните пазари;
- 2) производствени ефекти, вклучувајќи количества на аутпути и инпути;
- 3) ефекти на потрошувачката, т.е. влијанието на политиката врз побарувачката на засегнатите пазари;
- 4) ефекти врз платниот биланс, вклучително ефекти врз извозот, увозот, девизните резерви и девизниот курс;
- 5) ефекти врз буџетот, т.е. влијание врз јавните расходи и приходи;
- 6) ефекти врз распределбата на доходот, т.е. влијание на политиката врз правичната распределба на доходот;
- 7) ефекти врз општествената благосостојба, т.е. идентификување на добитниците и губитниците од интервенциите на политиката, како и мерење на севкупното влијание врз општествената благосостојба.³⁹

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Анализа на аграрната политика.

³⁹ Ministry of Agriculture and Agricultural Reform (2003): *Agricultural Policies in Developing Countries*, Damascus, Syria.

УЛОГАТА НА КВАНТИТАТИВНАТА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКАТА

Квантитативната анализа на економското влијание на политиките е од особено значење. Освен информирање на владата за соодветните активности кои треба да ги преземе (или да не ги преземе), квантитативната анализа дава придонес и кон тековната дебата помеѓу оние кои сакаат да ја променат политиката и оние кои сакаат политиката да не се менува. Многу малку, ако не и воопшто, политики се непроменливи, па дезагрегираните податоци за економските ефекти на политиката им овозможуваат на креаторите на политиката да изградат мислења за „добрите“ и „лошите“ политики на индивидуална основа. Потоа, произлегуваат соодветни политики како резултат на преговорите помеѓу оние кои имаат потенцијали да влијаат врз политиката.

Квантитативната анализа на политиката, исто така, има динамична улога во процесот на креирање на политиката преку обезбедување конзистентност на целите, ограничувањата и политиките во аграрниот сектор. Процесот на осовременување на економските анализи овозможува политиките да се менуваат во чекор со промените во економијата и според дефинираните развојни приоритети на аграрниот сектор во националната економија. Некои цели може да бидат застарени или несоодветни како што економијата расте и се менува. Ниските цени на храната стануваат помалку важни ако се зголемат доходите на потрошувачите; високите цени на производителите може да не бидат неопходни доколку настанат значителни промени во доходите на земјоделските производители и производните технологии. Од друга страна, развојот на транспортната инфраструктура, на пример, може да го промени потенцијалот за агроиндустриски развој, за воведување на производство на нови видови земјоделски производи и може да ја подобри ефикасноста на мерките за поддршка на цените на земјоделските производители.

Освен за обезбедување конзистентност, квантитативната анализа на политиката може да биде силна алатка за симулација, со што ќе се овозможи управување со начините на остварување раст и технолошка промена во аграрот. Се зголемува загриженоста за развојот на соодветни технологии во земјите во развој. Овие нови технологии ги одразуваат комбинациите на промени во приносите на земјоделското производство преку подобрен квалитет на семиња и ѓубрива, воведување нови работни машини, како и релативни промени во употребата на работната сила и капиталот.

Постојат различни рамки за анализа на политиката помеѓу оние кои се засновани на економската теорија. Најосновна заедничка рамка е онаа која се заснова на понудата и побарувачката. За да се следи оваа рамка, аналитичарот прво идентификува соодветен пазар (на пример: домашниот пазар за потрошувачка на пченка, или регионален пазар за збирно земјоделско производство, или пазар на труд во рурална заедница, итн.). Потоа, тој мора да ги специфицира функциите на побарувачката и на понудата. Ова е потенцијално најсложената задача на анализата. Функциите на побарувачката и на понудата можат, во принцип, да се оценат со употреба временска серија на податоци за одреден пазар, преку употреба на податоци за неколку различни економски единици (вкрстени податоци) или панел податоци. Сепак, проценката на функциите на побарувачката и на понудата,

конзистентна со економската теорија, наметнува многу предизвици и бара богатство на податоци. Исто така, оваа анализа бара време кое вообичаено аналитичарот можеби го нема. Поради таа причина, вообичаено во многу случаи аналитичарот се потпира на дополнителни податоци за проценка на еластичноста на функциите, од различни други извори на податоци.

Фази во анализата на политиката

Една од можните поделби на фазите на процесот на анализа на политиката е следната:

- Вреднување на ефектите на цените, што значи не само ефектите на цените на еден пазар, туку и влијанието на блиску поврзаните пазари;
- Ефектите врз производството, вклучително и количествата на аутпути и инпути;
- Ефекти врз потрошувачката, т.е. влијание врз побарувачката на соодветните пазари;
- Ефекти врз платниот биланс, вклучувајќи ефекти врз увозот, извозот, девизните резерви и девизниот курс;
- Ефекти врз буџетот, т.е. ефекти врз јавните приходи и расходи;
- Ефекти врз распределбата на доходот, т.е. ефекти на политиката врз еднаквоста и
- Ефекти врз општествената благосостојба, т.е. идентификување на победниците и губитниците од влијанието на политиката, како и мерење на комплетното влијание врз општествената благосостојба.

Како што може да се забележи, анализата на политиката е сложен процес, па оттука мора да се применат поедноставени претпоставки, со цел намалување на димензијата и обемот на анализата.

Главните поедноставувања, кои вообичаено се земаат предвид при спроведување на анализата на политиката, се следниве:

- 1) Спроведување на анализа на *парцијална рамнотежа*, наместо анализа на *општа рамнотежа*;
- 2) Спроведување *компаративно статичко* вреднување, наместо *динамичка* анализа;
- 3) Спроведување *анализа насочена кон производитите*, наместо *секторска анализа*;
- 4) Анализа на ефектите на *една политика*, изолирана од другите политики кои се спроведуваат во исто време, наместо анализа на комбинираните ефекти на *политиките* кои влијаат врз специфичен ланец на производи, регион или врз аграрниот сектор во целата економија.

Ние посебно ќе се осврнеме на првите два случаи.

1) Анализа на парцијалната, наспроти анализа на општата рамнотежа

Анализата на парцијалната рамнотежа го ограничува обемот на анализата на *еден пазар*, или најчесто, на ограничена група на цврсто поврзани пазари. На пример, кога се разгледуваат ефектите на политиката која ја модифицира цената на

пченката, за да се спроведе анализа на општата рамнотежа треба да се земат предвид сите ефекти кои таквата политика ќе ги има врз:

- производството на пченка од страна на земјоделците;
- потрошувачката на пченка од страна на крајните потрошувачи;
- пазарот на други земјоделски производи кои можат да бидат замена за потрошувачката на пченка;
- побарувачката за пченка од индустриите кои ја користат за исхрана на животните;
- пазарот на други земјоделски производи кои можат да бидат замена за пченката во исхраната на животните и
- производството на алтернативни земјоделски производи кои можат да се натпреваруваат со пченката за употреба на земјоделското земјиште, итн.

Овој список може да биде многу долг што ќе придонесе за зголемување на сложеноста на анализата. Во некои случаи ќе биде доволно анализата да се фокусира на првите два елементи: производството и потрошувачката на пченка, за сметка на фактот дека другите ефекти може да бидат занемарливи кога ќе се споредат со директните ефекти. Ова може да ја зголеми изводливоста на анализата, иако мора да го имаме предвид фактот дека поедноставувањето секогаш значи губење на одредени информации, па мора да бидеме внимателни при одлуките дали информацијата што ја губиме нема да ја промени природата и севкупните сознанија за политиката.

Од економска гледна точка, различните пазари можат да се поврзат од страна на потрошувачката, од страна на производството, или од двете страни.

Од гледна точка на потрошувачката, релевантни се односите на комплементарност (вкрстената ценовна еластичност е негативна, што значи дека ако се зголеми цената на едниот производ, се намалува потрошувачката на вториот производ) и заменливост (вкрстената ценовна еластичност е позитивна, што значи дека потрошувачката на еден производ се зголемува како резултат на зголемувањето на цената на другиот производ).

Од гледна точка на производството, *пазарите за аутпутите се поврзани со пазарите за инпутите*, употребени во процесот на производство. Всушност, изведената побарувачка за инпутите зависи директно од цената на аутпутот. Но, различни производи можат да бидат *заеднички во производството*, па оттука секоја промена во производството на еден аутпут неминовно ќе влијае врз производството на другиот. Конечно, различни производи можат да бидат меѓусебно поврзани, бидејќи нивното производство *се натпреварува за употребата на заеднички производствен фактор*, како што е земјоделското земјиште.

2) *Компаративна статичка, наспроти динамичка анализа*

Во најголемиот дел од направениите анализи се претпоставува статичка рамка на анализата. На пример, кога се дефинира концептот на промена во вишокот на производителот поради субвенции на цените, на пример, ние претпоставуваме функција на фиксна понуда. Сепак, во такви претпоставки на моделирањето на политиката постои прецизна ограничувачка претпоставка за динамиката на понудата, т.е. дека функцијата на понудата нема да се менува под влијание на присуството на субвенцијата.

Ова може да биде точно само ако постојат ограничувања во достапноста на технологијата и на природните ресурси. Во сите други случаи, би очекувале присуството на субвенции да привлече повеќе ресурси во секторот. Во исто време, другите појави, како развојот на нови технологии, ќе придонесе за зголемување на продуктивноста и на понудата.

Ова значи дека еластичноста на понудата е или нула или многу ниска поради ограничувањата, поврзани со технологијата и природните ресурси. Од друга страна, кога анализата се спроведува на ниво на кое не постојат такви ограничувања, еластичноста е позитивна и се зголемува со текот на времето. Прифаќањето на овој факт има многу важни последици за анализата на ефектите на политиката врз благосостојбата, особено оние политики кои се спроведуваат за да се подобрат условите на земјоделските производители.

Да претпоставиме дека сакаме да ги анализираме ефектите на субвенција на цената на определен земјоделски производ. Кога еластичноста на понудата е нула поради присуството на некој ограничен ресурс, на пример фиксна површина на земјоделско земјиште, секој вишок на производителот ќе послужи за плаќање само на рентите за земјиштето. Причината за ова е фактот дека повисоката цена ќе предизвика повисока изведена побарувачка за земјиштето. Како резултат на ова, повисоката побарувачка за земјиштето, соочена со перфектно нееластичната понуда ќе придонесе за зголемување на цената за земјоделското земјиште. Дополнителните трошоци за земјиштето ќе ги намалат користите од повисоката цена на производството, па во оваа ситуација единствени добитници се сопствениците на земјоделското земјиште. Оваа дискусија, кога ќе се разбере правилно, има интересни последици за ефектите од *отстранувањето на субвенциите* во земјоделството, нешто што станува сè поприфатено од страна на Светската трговска организација.

Вториот случај е кога еластичноста на понудата е позитивна и се зголемува во текот на времето. На краток рок, еластичноста на понудата може да биде ниска и постепено да се зголемува како што се движиме кон подолг рок. За да се спроведе статичка анализа на распределбата на благосостојбата, мора да се фиксира временскиот рок за кој се однесува. Да ги земеме повторно потенцијалните користи на фиксна поддршка на цената по единица производ. Во зависност од еластичноста на понудата, распределбата на користите ќе се промени. Погolem дел ќе оди кај потрошувачите доколку е повисока еластичноста на понудата. Во екстреман случај на перфектно еластична функција на понудата, сите користи ќе одат кај потрошувачите.

Она што може да се извлече како заклучок од комбинирањето на резултатите од овие два случаи е дека, на долг рок, секаква поддршка на земјоделското производство ќе заврши со плаќање рента на сопственикот на фиксните ресурси или кај потрошувачите (преку пониските цени на земјоделските производи). Објаснувањето за овој резултат може да се најде во фактот дека, според својата природа, трудот во земјоделството (другиот произведен фактор со кој изобилува земјоделството, особено во земјите во развој) не може да остварува долгорочни користи од политиките за поддршка на аграрниот сектор.

Од спроведување само на компаративна статичка анализа, се јавува ризик од преценување на користите за трудот (работната сила) во земјоделството и потценување на користите од аспект на приносите за земјоделското земјиште и другите фиксни фактори или на користите за потрошувачите кои произлегуваат од политиките за поддршка на аграрниот сектор. Слично на ова, истиот вид на анализа може да доведе до потценување на трошоците на политиките на оданочување на земјоделството поради финансирање на индустријата и

потрошувачите во урбаните области, толку честа пракса и во изминатите декади во многу земји во развој.

Матрица за анализа на политиката⁴⁰

Вовед

Алтернативната рамка за анализа на политиката, т.н. *матрица за анализа на политиката*, воведена од Monke и Pearson (1991), ја избегнува потребата за оценка на микроекономски односи кои ја сочинуваат основата на функциите на понудата и на побарувачката. Наместо тоа, оваа рамка е заснована на изработката на *репрезентативни производствени системи*, чии перформанси се анализираат преку *буџетска анализа*. Секој производ може да се опише преку ланец на производство, преработка и маркетинг активности кои го носат производот до финалните потрошувачи.

Овој метод содржи одреден број на теоретски претпоставки и емпириски поедноставувања, па јасното разбирање на неговите основи е од големо значење за негова корисна употреба. Во повеќето ситуации, предностите на овој метод ги надминуваат неговите недостатоци. Резултатите се истовремено разбирливи за креаторите на политиката и теоретски конзистентни. Овој метод овозможува мерење на ефектите на политиката врз доходот на земјоделските производители, како и идентификација на трансферите помеѓу различните клучни заинтересирани страни во земјоделските системи, потрошувачите на храна и креаторите на политиката кои ги контролираат алокациите на јавните буџетски средства. Резултатите може лесно да се дезагрегираат за да се фокусираат на одредени региони, видови на фарми или технологии. Овие ставки претставуваат критична информација за секоја анализа и вреднување на ефектите на аграрната политика.

Методологијата на матрицата за анализа на политиката обезбедува информации да им помогне на креаторите на политиката да се фокусираат кон **три централни прашања на анализата на аграрната политика**. *Првото прашање* е дали земјоделските системи се конкурентни со постојните технологии и цени, т.е. дали земјоделските производители, трговците и преработувачите обезбедуваат профит со постојните пазарни цени. Идните политики на цените ќе ја променат вредноста на производството или трошоците на инпутите, па оттука и приватната профитабилност на системот. Споредбата на приватната профитабилност пред и по промената на политиката го мери влијанието на промената на политиката врз конкурентноста. *Второто прашање* е влијанието на новите јавни инвестиции во инфраструктурата врз ефикасноста на аграрниот систем. Ефикасноста се мери преку општествената профитабилност, т.е. вреднувањето на профитите преку ефикасни цени. Последователните јавни инвестиции (наводнување или транспорт) ќе ја зголемат вредноста на производството или ќе ги намалат производствените трошоци. Споредбата на општествената профитабилност пред и по новите јавни инвестиции го мери зголемувањето на општествените профити. *Третото прашање*

⁴⁰ Monke, Eric A. and Scott R. Pearson (1989): *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*, outreach program.

е влијанието на новите јавни инвестиции во истражувања во земјоделството или во технологија врз ефикасноста на аграрниот систем. Последователните јавни инвестиции во нови семиња, фармерски техники или преработувачки технологии ќе го зајакнат земјоделското производство и преработка, па така ќе се зголемат приходите или ќе се намалат трошоците. Споредбата на општествените профити пред и по преземените инвестиции ја мерат добивката кај општествената профитабилност.

Методологијата на матрицата за анализа на политиката обезбедува информации и анализа за помош на следниве **три централни прашања на аграрната политика**. Изработката на матрицата за анализа на политиката за аграрните системи овозможува да се пресмета приватната профитабилност – мерка за конкурентноост на систем по тековни пазарни цени. Слични анализи на други системи овозможува рангирање на конкурентноста на аграрните системи по пазарни цени. Пресметката на приватната профитабилност или конкурентноста се спроведува во првиот (горен) ред на матрицата. *Втората цел* на матрицата за анализа на политиката е да ја оцени општествената профитабилност на аграрниот систем – во случај ако произведените производи и инпутите се вреднуваат според цени на ефикасност (општествени опортунитетни трошоци). Комплементарните анализи на другите системи овозможуваат рангирање на ефикасноста на аграрните системи. Пресметката на општествената профитабилност се спроведува во вториот (среден) ред на матрицата за анализа на политиката. *Третата цел* на матрицата за анализа на политиката е да ги измери трансферните ефекти на политиките. Преку споредување на приходите и трошоците пред и по воведувањето на политиката, може да се измери влијанието на таа политика. Методологијата на матрицата за анализа на политиката ги опфаќа ефектите од влијанието на политиките врз производите и производствените фактори (земја, труд и капитал). Мерењето на трансферните ефекти на политиките се спроведува во третиот (долен) ред на матрицата за анализа на политиката.

Приказ на матрицата за анализа на политиката

Матрицата за анализа на политиката е производ на два сметководствени идентитети, еден кој ја дефинира *профитабилноста* како разлика помеѓу приходите и трошоците и друг кој ги мери ефектите од *разликите* (политики кои нарушуваат и пазарни неуспеси) како разлика помеѓу набљудуваните параметри и параметрите кои би постоеле доколку се отстранат разликите. Со пополнување на елементите на матрицата за анализа на политиката, аналитичарот може да го измери обемот на трансферите кои се резултат на спроведените политики и економската ефикасност која е својствена за системот.

Профитите се дефинираат како разлика помеѓу вкупните (или по единица производ) приходи од продажбата и производствените трошоци. Оваа дефиниција го определува првиот идентитет на сметководствената матрица. Во матрицата за анализа на политиката, профитабилноста се мери хоризонтално, преку колоните на матрицата, како што е прикажано во табелата 7.1. Профитите, прикажани во колоната на десната страна, се добиваат преку одземање на трошоците (прикажани во двете средни колони) од приходите (прикажани во левата колона). Оттука,

секоја ставка во колоните е компонента на идентитетот на профитот – приходи минус трошоци е еднакво на профити.

Секоја матрица за анализа на политиката содржи колони за трошоци, една за разменливите инпути и друга за домашните фактори. Меѓуфазните инпути (ѓубрива, пестициди, купени семиња, струја, транспорт и гориво) се поделени во компоненти на разменлив инпут и домашни фактори. Овој процес на дезагрегација на меѓуфазните стоки или услуги ги дели меѓуфазните трошоци во четири категории – разменливи инпути, домашни фактори, трансфери (даноци или субвенции кои се оставени на страна во општествените вреднувања) и неразменливи инпути (кои мораат самите понатаму да се дезагрегираат, па оттука на крајот сите трошочни компоненти се класифицираат како: разменливи инпути, домашни фактори или трансфери).

Табела 7.1 Матрица за анализа на политиката

	Приходи	Трошоци		Профити
		Разменливи инпути	Домашни фактори	
Приватни цени	A	B	C	D
Општествени цени	E	F	G	H
Разлики	I	J	K	L

Забелешки за табелата:

Приватните профити (D) се еднакви на A минус B минус C.

Општествените профити (H) се еднакви на E минус F минус G.

Трансферите на аутпутот (I) се еднакви на A минус E.

Трансферите на инпутот (J) се еднакви на B минус F.

Трансферите на факторите (K) се еднакви на C минус G.

Нето трансферите (L) се еднакви на D минус H. Исто така, тие се еднакви на I минус J минус K.

Приватна профитабилност

Податоците, внесени во првиот ред на табелата 7.1 обезбедуваат мерка на приватната профитабилност. Поимот приватна се однесува на набљудуваните приходи и трошоци кои се одраз на тековните пазарни цени, примени или платени од страна на земјоделските производители, трговци или преработувачите во аграрниот систем. Приватните, или тековните, пазарни цени ги вклучуваат основните економски трошоци и вреднувања, плус ефектите на сите политики и пазарни недостатоци. Приватните профити, прикажани во табелата 7.1, се разлика помеѓу приходите (A) и трошоците (B + C), а сите четири ставки во горниот ред се прикажани преку набљудувани цени. Пресметката започнува со изработка на посебни буџети за земјоделското производство, маркетингот и преработувачката активност. Составните делови на овие буџети вообичаено се внесуваат во матрицата за анализа на политиката како локална валута на физичка единица, иако анализата може да се спроведе и со употреба на странска валута на физичка единица. Пресметките на приватната профитабилност ја прикажуваат конкурентноста на аграрниот систем, имајќи ги предвид постојните технологии, вредноста на аутпутот, трошоците за инпутите и трансферите на политиката.

Општествена профитабилност

Вториот ред на матрицата за анализа на политиката ги употребува општествените цени, како што е прикажано во табелата 7.1. Овие вреднувања ги мерат компаративните предности или ефикасноста во системот на земјоделски производи. Ефикасни резултати се постигнуваат кога ресурсите на економијата се употребуваат во активности кои создаваат највисоки нивоа на производство и доход. Општествените профити, H , се мерка на ефикасноста, бидејќи аутпутот, E , и инпутите, $F + G$, се вреднуваат по цени кои ги одразуваат вредностите на ретките ресурси или општествените опортунитетни трошоци. Општествените профити, исто како и приватните, се разлика помеѓу приходите и трошоците, сите изразени во општествени, т.е. $H = (E - F - G)$.

Ефекти од разликите

Вториот идентитет на матрицата за анализа на политиката се однесува на разликите помеѓу приватното и општественото вреднување на приходите, трошоците и профитите. За секоја ставка во матрицата, мерена вертикално, секоја разлика помеѓу набљудуваната приватна (тековна пазарна) цена и проценетата општествена (ефикасност) цена мора да се објасни преку ефектите на политиката или преку постоењето на пазарните неуспеси. Овој критичен однос произлегува директно од дефиницијата на општествените цени. Општествените цени ги корегираат ефектите од политиките кои нарушуваат, т.е. политики кои доведуваат до неефикасна употреба на ресурсите. Овие политики често се воведуваат, бидејќи креаторите на политиката се подготвени да прифатат одреден степен на неефикасност (оттука и намалување на вкупниот доход), со цел да се засилат целите кои немаат за цел постигнување на ефикасност (на пример: распределбата на доходот или подобрување на домашната сигурност на храната). Објаснувањето на ефектите од разликите може да се објасни со проширување на матрицата за анализа на политиката, прикажано во табелата 7.2.

Табела 7.2 Проширена матрица за анализа на политиката

	Приходи	Трошоци		Профити
		Разменливи инпути	Домашни фактори	
Приватни цени	A	B	C	D
Општествени цени	E	F	G	H
Разлики и ефикасна политика	I	J	K	L
Ефекти на пазарните неуспеси	M	N	O	P
Ефекти на политиката која нарушува	Q	R	S	T
Ефекти на ефикасна политика	U	V	W	X

Во оваа проширена матрица, секоја ставка која ги мери ефектите на разликите (I, J, K, и L) е дезагрегирана во три вида – пазарни неуспеси (четврти ред), политики кои нарушуваат (петти ред) и неефикасни политики (шести ред).

Еден извор на разлики е постоењето на пазарен неуспех. Пазарот е неуспешен ако не успее да создаде конкурентни цени кои го одразуваат општествениот опортунитетен трошок и водат кон ефикасна алокација на производите или факторите. Три основни вида на пазарни неуспеси креираат разлики. Првиот се монополите (контрола на пазарните цени од страна на продавачите) или моносоните (контрола на пазарните цени од страна на купувачите). Вториот се негативните екстернали (трошоци кои не можат да се наплатат од оние кои ги предизвикале) или позитивните екстернали (користи за кои оној што ги предизвикал не може да добие надомест). Третиот се несовршеностите на пазарите на производните фактори (несоодветен развој на институциите за обезбедување конкурентски услуги и целосно информирање).

Ефикасната политика е државна интервенција за корегирање на пазарниот неуспех и надминување на разликите. На пример, успешната регулација на монополот ќе ги намали цените на продавачите, ќе предизвика изедначување на приватните и на општествените цени и ќе го зголеми доходот.

Втор извор на разлика е политиката на владата која нарушува. Политиката која нарушува ја оневозможува ефикасната алокација на ресурсите за остварување на целите кои не се поврзани со ефикасноста (еднаквост или сигурност) и оттука креира разлики. Царината за увоз на ориз, на пример, може да се воведe за да се зголемат доходите на земјоделските производители (цел на еднаквост) и да се зголеми домашното производство на ориз (цел за сигурност), но ќе создаде загуби во ефикасноста доколку заменетиот увоз на ориз бил поевтин од трошоците на домашните ресурси за производство на дополнителното количество ориз во домашната економија. Затоа, ќе се создаде замена на целите, па креаторите на политиката ќе треба да определат пондери за овие конфликтни цели за да одлучат дали да се воведe царината за увоз на ориз.

Најефикасен резултат може да се оствари, во принцип, ако владата биде во можност да примени ефикасни политики кои ќе ги надминат пазарните неуспеси и ако владата одлучи да ги надмине целите кои не се поврзани со ефикасноста и да ги отстрани политиките кои ја нарушуваат сосотојбата на пазарот. Со ваквата комбинација на активности ќе се придонесе збирот на разликите да се сведе на нула.

Економски модели за аграрниот сектор

Дефинирање на економски модел во аграрниот сектор

Економскиот модел се дефинира како група на равенки, дизајнирани за симулација на понудата и побарувачката за различни стоки и услуги. Овие модели служат за предвидување на веројатните ефекти од промените во екстерните фактори (промени во политиките, светските цени и технологијата) врз цените, производството, потрошувачката, трговијата и доходот.

Економските модели за земјоделските пазари се фокусираат на понудата и на побарувачката на земјоделски култури и добиток, а понекогаш и на употребата на производствени фактори (земја, труд и капитал) и на доходот на земјоделските производители. Овие економски модели се разликуваат од моделите за

националната економија или од моделите за другите сектори во економијата, поради некои карактеристики на земјоделските производи:

- земјоделските производи се карактеризираат со висок степен на заменливост во производството и во потрошувачката;
- поголемиот дел од земјоделските производи се расипливи, па оттука постои поголема сезонска варијација кај цените на земјоделските производи, отколку кај цените на неземјоделските производи.

Економските модели во земјоделството се важна алатка за анализа на аграрната и на прехранбената политика. Тие се особено значајни за областите во развој, во кои голем дел од населението зависи од приходите од земјоделското производство. Овие модели се корисни за разбирање на ефектите на политиката, технологијата и светските цени врз сиромашните, бидејќи најголем дел од сиромашното население во земјите во развој се земјоделски производители и поради фактот што сиромашните потрошувачи наменуваат значително голем дел од нивните семејни буџети за набавка на храна.

Економските модели во земјоделството може да се употребуваат за одговор на следниве прашања:

- Каков е ефектот на увозните царини врз домашните цени и доходот на земјоделските производители?
- Какво влијание ќе имаат ограничувањата во интерната мобилност на земјоделските производи врз цените во различни региони на земјата?
- Каков ќе биде ефектот врз производството и цената на месото доколку се зголеми цената на пченката?
- Каков ќе биде ефектот од одгледувањето на пченка со високи приноси врз производството, цените и доходот на земјоделските производители?

Како и сите други модели, тие се толку добри колку што се добри применетите претпоставки за нивна изработка. Понекогаш се вели дека вредноста на моделот е во фактот дека ти ги прикажува логичните последици на твоите претпоставки.

Основни концепти во моделирањето

Математичките модели се изработуваат со помош на параметри, егзогени варијабли, ендогени варијабли и математички изрази.

Параметрите (коефициентите) се фиксни вредности кои го опишуваат влијанието на една варијабла врз друга варијабла. Еластичностите на понудата и на побарувачката се вообичаени видови на параметри во економските модели.

Егзогените варијабли се оние кои се фиксни, што значи дека не се менуваат во рамките на моделот. Врнежите од дожд, светските цени, понудата на земјоделско земјиште, техничката ефикасност и сл., често се сметаат како егзогени варијабли во економските модели во аграрниот сектор.

Ендогените варијабли се оние чии вредности се определуваат во рамките на моделот. Варијаблите кои се вообичаено ендогени се цените, потрошувачката, увозот и извозот. Сепак, моделите се разликуваат во нивните претпоставки за тоа кои се ендогени, а кои егзогени варијабли во моделот.

Математичките равенки се еднаквости и нееднаквости кои ги опишуваат односите помеѓу варијаблите. На пример, еднаквоста може да ја опише побарувачката за ориз како функција на цената на оризот и доходот на

потрошувачите. Нееднаквоста може да го опише фактот дека домашната цена на оризот ќе биде општо пониска или еднаква на трошоците за увоз на ориз со ист квалитет (вклучувајќи ги увозните царини и транспортните трошоци).

Решение на моделот е да се најде вредност на ендегените варијабли која ќе ги задоволи сите равенки и ограничувања. Решението е аутпут на моделот. Основна поента е дека, за да се реши моделот, *бројот на ендегените варијабли мора да биде еднаков на бројот на равенките*.

Видови на економски модели во аграрниот сектор

Постојат голем број и видови на економски модели во аграрниот сектор. Иако не постои стандарден систем за нивна класификација, ние можеме да ги групираме според различни димензии според кои тие можат да се разликуваат:

- Број и видови земјоделски производи;
- Модели со еден регион, наспроти модели со повеќе региони;
- Непросторни, наспроти просторни модели;
- Статички, наспроти динамички модели;
- Детерминистички, наспроти стохастички модели;
- Модели на парцијална рамнотежа, наспроти модели на општа рамнотежа и
- Модели за оптимизација, наспроти модели за рамнотежа.

Првата димензија се однесува на *бројот на земјоделски производи*. На еден крај, некои модели се фокусираат на еден единствен земјоделски производ, иако тој може да претставува неколку различни видови на квалитет на тој земјоделски производ. Тоа не значи дека се работи за едноставни модели. Тие можат да ја прикажат глобалната трговија за тој земјоделски производ со детални информации на царините, нецаринските бариери, домашните политики за поддршка на аграрот, итн.

Втор начин за разликување на економските модели во аграрниот сектор е според *бројот на регионите*, претставени во моделот, каде регион претставува која било просторна (територијална) единица како област, провинција, земја или група на земји. Многу економски модели симулираат пазари во само еден регион, вообичаено земја, иако можат да вклучат и трговија со остатокот на светот. Моделите со повеќе региони можат да симулираат пазари на различни локации во рамките на една земја или на различни земји. Глобалните модели често го делат светот на помеѓу 5 и 50 региони и се употребуваат за симулација на ефектите од трговската либерализација, климатските промени или од други глобални трендови.

Третата димензија се *непросторните и просторните модели*. Непросторен модел е оној во кој цените за секој земјоделски производ се исти насекаде во моделот или постојат фиксни маргини помеѓу цените на секоја група на региони. Така, моделот со еден регион е секогаш непросторен модел, додека моделот со повеќе региони може да биде просторен или непросторен. Ако цените се исти во сите региони, тоа значи дека транспортните трошоци се нула. Ако постојат фиксни маргини на цените помеѓу секоја група на региони, тоа значи дека еден од регионите секогаш извезува, а другиот секогаш увезува, па затоа правецот на размената е фиксен. Спротивно на ова, просторниот модел има повеќе региони,

позитивни транспортни трошоци и не постои фиксна насока на размена помеѓу регионите. Општо земено, скоро сите модели на општа рамнотежа и повеќето модели на парцијална рамнотежа се непросторни модели.

Четвртата разлика помеѓу моделите е таа помеѓу *статичките* и *динамичките* модели. Статичките модели симулираат определен период во времето. Постои базично сценарио, вообичаено тоа е најпоследната година. Се воведува промена во политиката или во технологијата и новата рамнотежа се споредува со старата рамнотежа. Во динамичниот модел се симулираат повеќекратни периоди. Динамичниот модел може да ги земе предвид ефектите од инвестициите од еден период врз производството во наредниот период, или може да вклучат случајни временски шокови (временски неприлики) и да го симулираат нивното влијание врз производството и цените. Традиционално, повеќето модели биле статични, додека динамичните модели сè почесто се употребуваат во пракса.

Петтата димензија е помеѓу *детерминистички* и *стохастички* модели. Кај детерминистичкиот модел, фиксирани се почетните услови и секогаш моделот има исто решение. Стохастичкиот модел, напротив, вклучува една или повеќе случајни компоненти, па затоа моделот дава различно решение по секоја негова употреба. Така, резултатите се изразуваат како распределба на ендогени варијабли.

Шестиот начин на класифицирање на моделите е помеѓу моделите на *парцијална рамнотежа* и моделите на *општа рамнотежа*. Моделите на парцијална рамнотежа симулираат една компонента на економијата (еден производ или еден сектор). Моделите на општа рамнотежа ги вклучуваат сите сектори во националната економија и доходот е целосно ендогена варијабла. Производството на стоки и услуги е поврзано со производствените фактори, вклучувајќи го трудот и капиталот. Доходот од факторските исплати го определува доходот на домаќинството, кој од друга страна влијае врз составот на финалната потрошувачка за стоки и услуги. Моделите на општа рамнотежа се типично многу големи и сложени модели и секогаш вклучуваат стотици равенки и параметри.

Седмиот (последен) начин за категоризација на моделите е помеѓу *моделите за оптимизација* и *моделите за рамнотежа*. Целта на моделот за оптимизација е да се максимизира (или минимизира) изразот, наречен целна функција, додека истовремено се почитуваат серија на ограничувања или нееднаквости. На пример, еден вообичаен вид на модел за оптимизација е моделот на транспорт, кој ги минимизира транспортните трошоци на стоките од едно место до друг деловен субјект, преку алтернативни транспортни коридори со придружни трошоци. Наспроти ова, моделот за рамнотежа има група на равенки кои мора да бидат задоволени, но нема целна функција која мора да ја максимизира или минимизира. Пред 1980-те, скоро сите економски модели биле засновани на линеарно програмирање, кај кои целта е да се максимизира линеарниот израз како функција на линеарните ограничувања. Оттогаш, развојот на софтверот овозможи да се решаваат нелинеарни програмски модели, како и голем број на линеарни и нелинеарни модели на рамнотежа.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Улогата на квантитативната анализа на политиката.
2. Матрица за анализа на политиката.
3. Економски модели за аграрниот сектор.

СТРАТЕГИЈА ЗА СЛЕДЕЊЕ И ВРЕДНУВАЊЕ ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ВО РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ⁴¹

Изборот на соодветни показатели е критичен чекор, но следењето и вреднувањето (monitoring and evaluation) е многу повеќе од обичниот избор на релевантни показатели, бидејќи тоа исто вклучува и идентификување и зајакнување на системите на податоци, со цел да се овозможи добивање на доверливи показатели во вистинско време. Потребно е да се вклучат одреден број на институции во овој процес, а ќе биде и неопходно да се зајакне нивниот капацитет за прибирање, анализа и објавување на соодветните податоци.

Основна цел на воспоставувањето на системот за следење и вреднување во земјоделството и во руралниот развој е да се подобри текот и употребата на показатели и други статистилки податоци за да се овозможи ефикасно вреднување и оцена на проектите и програмите за развој на земјоделството и рурален развој. Овој предизвик е најголем во земјите каде условите се далеку од идеални, т.е. каде има слаба побарувачка, не се користат доволно податоци за информиран процес на донесување одлуки и каде постои нередовен обем и тек на информации, кои, главно, се недоверливи и со неприфатлив временски јаз при нивното објавување.

Следењето (monitoring) може да се дефинира како „континуирана функција која употребува систематско прибирање на податоци за специфични показатели за да им обезбеди на раководителите и на главните заинтересирани страни на тековна развојна активност и показатели за обемот на напредокот и остварувањето на целите, како и напредокот од аспект на напредокот во употребата на алоцираните средства“. Така, следењето вклучува редовно следење на инпутите, активностите, аутпутите, резултатите и влијанијата на развојните активности на еден проект или програма, на секторско или на национално ниво.

Вреднувањето (evaluation) може да се дефинира како „процес со кој се определува вредноста или значењето на одредена развојна активност, политика или програма ... за да се определи релевантноста на целите, ефикасноста на дизајнот и спроведувањето, ефикасноста на употребата на ресурсите и одржливоста на резултатите. Вреднувањето треба да им овозможи на заинтересираните страни и на донаторите да ги вклучат научените лекции и препораки во процесот на донесувањето одлуки“.

Да заклучиме, основниот принцип е дека следењето е тековна активност, додека вреднувањето е периодична активност, спроведена во специфично време во текот на проектниот циклус (годишно, полугодишно, завршно) или по завршувањето на проектот (вреднување на влијанието). Поинаку кажано, следењето и вреднувањето се активности чија примарна функција е обезбедување соодветни информации во вистинско време за корисниците, со цел да им овозможи подобрување на процесот на донесувањето одлуки.

Земјите треба да го развијат нивниот капацитет за следење и вреднување како составен дел на нивната целосна стратегија за земјоделство и рурален развој. Прв чекор е да се направи анализа и оцена на постојната состојба. Капацитетот во

⁴¹ WB and FAO (2008): *Tracking Results in Agriculture and Rural Development in Less-than-ideal Conditions*, Bonn, Germany.

некои земји можеби веќе е доволно силен, додека во други земји, особено оние сиромашните и земјите што излегле од конфликт, може да не постои ни основна инфраструктура и услови за развој на систем за следење и вреднување. Главна цел на стратегијата е да им се помогне на земјите да дефинираат насока која е најсоодвета за нивната специфична состојба, за да можат да го следат напредокот во сопствениот развој.

Изградба на систем за следење и вреднување

Оваа активност се состои од шест чекори:

1. Оценка и дијагноза.
2. Преглед на показателите.
3. Преглед на постојните податоци, извори и јазови.
4. Изработка на акциони планови.
5. Преглед на потребните за ресурси.
6. Следење на перформансите на акциониот план за следење и вреднување.

Чекор 1: Оценка и дијагноза

Почетна точка е оцената и дијагнозата на постојната ситуација. Оцената треба да ги анализира постојните системи за следење и вреднување и соодветните иницијативи во оваа област и да ги надгради, а не да ги замени со други. Целта на оваа фаза не е само да се документира постојната состојба со системот за следење и вреднување, туку и да се потенцираат активностите кои делуваат и кои не делуваат и да се оцени побарувачката и потребата за обезбедување повисок степен на управување насочено кон постигнување резултати. Исполнувањето на оваа потреба мора да биде континуиран и постојан процес и е од особено значење ако сакаме оваа иницијатива да се оствари со успех. Шансите за успех со оваа активност ќе бидат значително поголеми доколку може да се идентификува силен адвокат кој ќе ја преземе раководната улога во овој процес.

Чекор 2: Преглед на показателите

Повторно, почетна точка е да се идентификуваат постојните развојни активности, тековни или планирани, и да се направи список на идни индикатори кои се употребуваат во моментот. Потоа, се избира соодветна група на показатели за секоја од развојните активности. Ова треба да се спореди со показателите кои моментално се прибираат и обработуваат, а потоа да се предложи дефинитивна листа на показатели. Секој показател мора да биде надополнет со дополнителна информација за изворот на податоците за тој показател и за временскиот период за кој се прибира и обработува.

Воспоставувањето на минимална група на основни показатели кои земјите би ги прибирале, обработувале, објавувале и користеле, со цел да се задоволат постојните и идните потреби, бара да се преземат следниве активности:

- Прибирање, преглед, анализа и документирање на добрите практики, како и вреднување на постојните групи на податоци во областа на земјоделството,

- со цел да се определат причините за неконзистентностите и разликите кај земјоделските податоци од различни извори на податоци и да се предложат начини за надминување на овие проблеми.
- Верификување на точноста и доверливоста на сериите на податоци за земјоделското производство, употребувајќи информации за, помеѓу другото, цените во земјоделството, обемот и вредноста на извозот, нивото и распределбата на врнежите и потрошувачката на домаќинствата, кои директно или индиректно можат да ги објаснат нивоата и трендовите на земјоделското производство.
 - Анализа на податоците кои ја прикажуваат меѓусебната зависност помеѓу економските, социјалните и еколошките аспекти на развојот на земјоделството во националната економија.

Чекор 3: Преглед на постојните податоци, извори и јазови

Во овој чекор вниманието се свртува кон националниот статистички систем, поточно кон Државниот завод за статистика, Министерството за земјоделство и други министерства кои придонесуваат кон прибирањето, обработката и објавувањето статистички податоци во националната економија. Притоа, потребно е да се направи споредба помеѓу податоците кои се нудат и податоците кои се потребни.

Оваа споредба има за цел да ги идентификува јазовите во сериите на податоци и слабостите присутни во системот на прибирање и обработка на податоците. Прегледот на состојбата не е наменет само за анализа на состојбата со податоците, туку и за состојбата со методологиите кои се употребуваат за прибирање и обработка на податоците.

Исто така, предвид се земаат и институциите, вклучително и оцената на нивниот капацитет да прибираат, обработуваат и објавуваат специфични статистички информации. Прегледот, исто така, треба да ги оцени и постојните или планираните програми наменети за зајакнување на институционалните капацитети на институциите вклучени во процесот на прибирање, обработка и објавување статистички податоци. Конечно, прегледот вклучува и анализа на самиот систем, неговите управувачки структури и улогите на различните заинтересирани страни, надополнувајќи ги на тој начин активностите прикажани во чекорот број 1.

Чекор 4: Изработка на акциони планови

Претходните чекори се однесуваат на логичната рамка за изработка на проект, почнувајќи од визијата за иднината (целта) и потоа со концептуализирање на патеката и насоката за нејзино спроведување. Чекорот 4 е фазата каде почнува овој процес. Од особена важност е да постои заедничка визија за системот на следење и вреднување. Секако, тоа во најголем дел ќе зависи од визијата на самата стратегија за земјоделството и руралниот развој.

Притоа, неопходно е да се посвети внимание на неколку прашања. Откако ќе се дефинира визијата, како таа ќе се оствари? Дали преку зајакнување на веќе постојното или преку воведување новини во работењето? Дали ова ќе биде

стриктно мрежа за следење и вреднување на земјоделството и на руралниот развој или ќе биде дел од поширок национален систем за следење и вреднување? Кои ќе бидат приоритетите од аспект на активностите – да се остварат резултати што е можно побргу или прво да се инвестира во обука на кадарот и зајакнување на капацитетот, а потоа да се почне со работа со процесот за обезбедување податоци?

Чекор 5: Преглед на потребните за ресурси

Чекорот 5 се однесува на прегледот на потребните ресурси. Како резултат на дијагнозата во чекорот 3, веќе би требало да е изработена анализа на тековните трошоци за следење и вреднување и висината на потребните финансиски средства за финансирање на овие активности. Овие податоци треба да се осовременат и да се проценат идните трошоци на системот. Последно прашање на кое треба да се посвети внимание е финансирањето и колкава сума на финансиски средства може навистина да се добие во вид на меѓународна помош. Она што можеби е поважно е нивото на јавни финансиски средства кои тековно се инвестираат во системот за следење и вреднување и колкаво ниво на меѓународна помош е неопходно и потребно.

Чекор 6: Следење на перформансите на акциониот план за следење и вреднување

Финална задача е да се дефинира системот за следење на перформансите на самиот акциски план за воспоставување на системот за следење и вреднување. Системот треба да идентификува кои извештаи треба да се достават, од кого и до кога и треба да вклучи показатели за секое од четирите нивоа – инпути, аутпути, резултати и влијание – вклучувајќи и детали како тие треба да се обезбедат и на кој временски период. Крајниот резултат треба да биде да се изработи развојна програма со прикажан ланец на резултати кои мора да се остварат.

Табела 7.3 Ланец на резултати за креирање систем на следење и вреднување

Резултати	Показател/Извор
Економски раст и намалување на сиромаштијата	Националниот статистички систем генерира доверливи и навремени податоци, како на пример: <ul style="list-style-type: none"> • БДП по глава на жител • % на неисхранети деца • Индекс на земјоделско производство (плус други приоритетни показатели)
ВЛИЈАНИЕ	
<ul style="list-style-type: none"> • Системот за следење и вреднување се употребува во процесот на одлучување на владата, алокација на ресурсите и изработка на политиката • Медиумите известуваат за главните наоди од процесот на следење и вреднување 	Анкета за истражување на задоволството на корисниците за мерење на пристапот, употребата и задоволството од услугите, поврзани со следењето у вреднувањето
РЕЗУЛТАТИ	
<ul style="list-style-type: none"> • Воспоставен формален систем за следење и вреднување 	Годишен преглед на планот за работа

<ul style="list-style-type: none"> • Ревидиран закон за статистика • Воспоставени бази на статистички податоци • Годишно истражување во земјоделството • Годишно истражување за обезбедување на услугите 	
АУТПУТИ	
<ul style="list-style-type: none"> • Одобрени акциони планови • Одобрена национална стратегија за одржлив развој • Следење и вреднување, статистичка обука • Спроведена програма за промоција • Обука на аналитичари • Обезбедени финансиски средства 	Годишен преглед на планот за работа
ИНПУТИ	

Резултатите кои ќе придонесат кон остварување на овие цели ќе бидат зголемувањето на опсегот и бројот на корисници и на вкупното ниво на задоволство од квалитетот и релевантноста на информативната база на податоци. Показателите ќе вклучат стандардни показатели на резултатот од пристапот, употребата и задоволството. На почетокот, примарни корисници или заинтересирани страни едноставно можат да бидат оние кои имаат финансиски или управувачки интерес во проектот (донаторите, владата). Подоцна, бројот на корисници ќе се прошири со вклучување на корисниците, невладиниот сектор и нивните претставници во Собранието на државата.

Со текот на време, може да се очекува зголемен интерес од различните видови на медиуми – пишани, електронски и други. Очекуваните промени во однесувањето на клиентите зависи од способноста на програмата за следење и вреднување да создаде корисен аутпут од аспект на показателите, извештаите, студиите и евалуациите, работилници и обуки, итн. Овие промени мора да се оценат не само од аспект на квантитетот, но исто така и од аспект на квалитетот на производот.

Конечно, на крајот на овој ланец се инпутите кои мора да станат достапни, со цел да создадат аутпути споменати погоре во текстот. Инпутите вклучуваат човечки ресурси, обуки, работилници, опрема и финансиски ресурси, домашни и меѓународни.

Како резултатите од следењето и вреднувањето им помагаат на корисниците?

- Поддршка на процесот на креирање на политиката, особено донесувањето одлуки поврзани со буџетот и националното планирање. Овие процеси се фокусираат на приоритетите на владата помеѓу конкурентските барања од граѓаните и групите во општеството. Информациите, добиени од активностите за следење и вреднување можат да ги поддржат напорите на владата преку обезбедување информации за трошочната ефективност на преземените мерки на политиката, како што се различните програми за вработување, здравствената заштита или условените социјални трансфери.
- Помош за министрите во владата во процесот на изработка на политиките, анализи, програми и проекти.

- Да им помогне на министрите и на агенциите да управуваат со нивните активности во рамките на секторот, програмата или проектот. Активностите за следење и вреднување ја идентификуваат најефикасната употреба на расположливите ресурси, со цел да се дефинираат проблемите при спроведувањето.
- Да се зајакне транспарентноста и да се поддржи отчетноста преку откривање на нивото до кое владата ги остварила своите посакувани и однапред дефинирани цели. Системот на следење и контрола ја поддржува транспарентноста и отчетноста и помеѓу секторските министерства и владата, помеѓу агенциите и секторските министерства, како и помеѓу министрите, менаџерите и вработените. Силната отчетност, од друга страна, може да обезбеди поттици неопходни за подобрување на перформансите од работењето.

Индикатори за следење и вреднување на аграрната политика

Основна цел на индикаторите за следење и вреднување на аграрната политика е да се објасни што претставува аграрната политика, како таа еволуирала низ годините и колку е ефективна во остварување на повеќекратни цели, вклучително и на оние поврзани со остварувањето економска ефикасност, промоција на еднаквост и обезбедување јавни добра. Клучни прашања кои треба да се одговорат, од аспект на земјите во развој, е дали политиките се пријателски настроени кон аграрот или го дискриминираат секторот, дали се пријателски настроени кон сиромашните лица и дали објективно ги поддржуваат целите за поддршка на безбедноста на храната.

Индикаторите треба да бидат лесно разбирливи и да обезбедуваат нивна јасна интерпретација. Индикаторите треба да остварат директна и индиректна функција. Тие треба да бидат директно корисни за мерење на ефективноста на политиката во многу домени, со што ќе се дефинираат областите на кои им треба итно внимание. Додека, индиректно, тие треба да формираат основен инпут во поформални видови на анализа на политиката, вклучително и во квантитативните модели за анализа на влијанијата на политиката.

Почетна точка за изработка и развој на индикаторите е мерењето на нарушувањата со кои се соочува аграрниот сектор, независно од нивното потекло: поврзани со одредени земјоделски производи, макроекономски, структурни или регулаторни. Овие нарушувања можат да бидат резултат на експлицитни политики – секторски политики, макроекономски политики, политики на цени на пазарите на инпути, структурни и регулаторни политики. Нарушувањата можат да се јават и имплицитно, како резултат на неуспесите на пазарот и недоволниот развој на економијата. На пример, слабата инфраструктура може да ги наруши иницијативите со кои се соочуваат извозниците, додека неразвиениот кредитен пазар може да ги ограничи можностите со кои се соочуваат малите земјоделски производители. Сè додека овие нарушувања не се директен резултат на политиката, политиките можат да имаат значителна улога во нивното намалување.

За сите пазари кои влијаат врз земјоделството, вклучително пазарите на земјоделски производи, пазарите на факторите (земјиште, труд, кредит, купени

инпути) и девизните пазари, се препорачува да постојат четири нивоа на индикатори за следење и вреднување на аграрната политика:

- 1) Прво ниво - мерки на експлицитни нарушувања на политиката, кои произлегуваат од директната примена на политиките (мерки поврзани со цените и трговијата) и од начинот на кој се третира секторот во однос на остатокот на економијата, како и преку политиката на девизен курс која ги нарушува релативните цени на разменливите и неразменливите производи.
- 2) Второ ниво - мерки на имплицитни нарушувања кои произлегуваат од пазарниот неуспех и недоволниот развој на националната економија.
- 3) Трето ниво - објаснувачки податоци кои можат да ја објаснат големината на имплицитните нарушувања.
- 4) Четврто ниво - мерки на напорите на политиката за намалување на имплицитните нарушувања и премостување на јазот во развојот.

Два примери треба да го објаснат овој принцип. На пазарите за аутпут, цените на домашните производители може да бидат повисоки од цените на увезените производи на границата, поради трговската заштита преку царински и нецарински бариери. Слично на ова, цените на домашните производители може да бидат пониски од цените кои преовладуваат на светските пазари, бидејќи тие се оданочуваат. Овие политики ги сочинуваат експлицитните нарушувања (прво ниво). Во исто време, домашните производители може да се соочат со непотребно високи транспортни трошоци, кои ќе имаат тенденција да ги заштитат увозно-конкурентните производители и да ги оданочат потенцијалните извозници. Ова е имплицитно нарушување, до ниво до кое може да се намали преку соодветни политики (второ ниво). Соодветните објаснувачки податоци вклучуваат информации за состојбата на руралните патишта и инфраструктура (трето ниво), додека мерките на напорот на политиката вклучуваат јавни расходи за рурални патишта и друга инфраструктура (четврто ниво). Во случајот на кредитните пазари, каматните стапки можат да се контролираат (прво ниво), но кредитите за ситните земјоделски производители може да се недостапни или неоправдано скапи, поради неуспесите на кредитниот пазар (второ ниво). Информациите за широчината на каматните стапки може да го прикаже степенот на пазарниот неуспех (трето ниво), додека целните интервенции на кредитниот пазар може да обезбедат показател за напорот на политиката (четврто ниво).

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Основни карактеристики на стратегијата за следење и вреднување во земјоделството и во руралниот развој.
2. Индикатори за следење и вреднување на аграрната политика.

ОСМИ ДЕЛ

АГРАРНА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ЕКОНОМСКОТО ЗНАЧЕЊЕ НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО ЗА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Географски карактеристики

Република Македонија се наоѓа во Европа, сместена на југозападниот дел на Балканскиот Полуостров. Се граничи со две земји-членки на ЕУ (Грција на југ и Бугарија на исток), Србија и Косово на север и Албанија на запад. Целосната должина на границата е 849 км., од кои западната граница е 191 км., јужната 262 км., источната 165 км. и северната 231 км. Иако е копнена земја, Република Македонија е на крстопат помеѓу два големи паневропски транспортни коридори (број 8 и 10) кои ја поврзуваат централна Европа со Јадранското, Егејското и со Црното Море.

Република Македонија е земја опкружена со копно, со површина од 25.713 км². Територијата е претежно ридско-планинска (79%), со 19% рамнини и 2% природни езера. Постои добро развиена хидролошка мрежа (четири речни басени, од кои три се значајни во однос на течението, каде Вардар зазема 80%, Црни Дрим 30% и Струмица 7%) и езера (Охридско, Преспанско и Дојранско кои се делат со соседните земји). Во Република Македонија има приближно 110 големи и мали вештачки езера (од кои само 20 со големина над 1 милион м³) кои се употребуваат за наводнување, водоснабдување и производство на хидроелектрична енергија. Република Македонија, исто така, е позната и по својата богата биоразновидност.

Почвениот покривач на Република Македонија е мошне хетероген (присутни се преку триесет почвени типови), што е последица на големото разнообразие на природните услови за образување на почвите (релјеф, климатски услови, вегетација, геолошки формации и антропогено влијание). Во 2012 година, околу половина од територијата на земјата припаѓа на земјоделското земјиште (1.268 милиони хектари, од кои 510.000 хектари или 40% се обработливо земјиште, а 758.000 хектари или 60% се пасишта).

Климатски карактеристики

Како последица на релјефот и на географската положба, Република Македонија е на крстопат каде се манифестира влијанието на континенталната и на медитеранската клима, што условува голема разновидност на климатските услови. Издвоени се осум климатски вегетациско-почвени подрачја со мошне хетерогени климатски, вегетациски и почвени услови. Земјиштето кое се користи за земјоделско производство е лоцирано во субмедитеранското, континентално-субмедитеранското и топло-континенталното подрачје со надморска височина од 50-900 метри над нивото на морето. Субмедитеранските и континенталните региони се карактеризираат со суши, што е главниот ограничувачки фактор во искористувањето на потенцијалот за поширок асортиман и интензитет на земјоделското производство. Сезоните лето-есен се жешки, а зимите се снежни со појава на краткотрајни ниски температури (измрзнување). Врнежите од дожд се нерамномерни, спорадични и во мала количина. Оттука, најголем дел од територијата на Република Македонија е сушна. Просечните годишни врнежи на

дожд изнесуваат 733 мм, при што средната годишна количина на врнежи во планините е околу 1.000-1.500 мм, а во котлините 600-700 мм. Климатските индикатори, меѓу кои - сушата, раните есенски и доцните пролетни мразеви се ограничувачки фактори на интензивното земјоделско производство. Во 2012 година, забележително е значајно намалување на врнежите во однос на просекот 2006-2010 година. Поради тоа, поголемиот дел од територијата е сув (регионот Овче Поле е најсушниот регион на Балканот). Поголема количина на врнежи се јавува во периодот октомври-декември и послаби од март до мај. Пролетно-есенските дождови често имаат пороен карактер што придонесува до лизгање на земјиштето, водна ерозија на земјиштето и локални поплави. Врнежите од дожд се нерамномерни, спорадични и во мала количина. Во текот на вегетациониот период редовна појава е сушата, што укажува на фактот дека водата е лимитирачки фактор за интензивно земјоделско производство.⁴²

Агроеколошки реони

Според Државниот завод за статистика на Република Македонија и неговата номенклатура на територијалните единици за статистика – НТЕС (NUTS), територијата на Република Македонија се следи преку осум региони: Пелагониски, Вардарски, Североисточен, Југозападен, Скопски, Југоисточен, Полошки и Источен регион. Тргувајќи од природните и од економските услови и земајќи ги предвид факторите од интерес на земјоделството, во Република Македонија можат да се издиференцираат шест земјоделски реони и тоа: Медитерански, Пелагониски, Скопско-кумановски, Западен, Источен и Големоезерски реон, кои се одликуваат со свои карактеристики. Поделбата на шест земјоделски реони е извршена според постоечките климатски и други карактеристики, кои во секој од реоните ги дефинираат специфичностите на аграрната структура.

Медитерански реон во кој припаѓаат општините: Велес, Неготино, Кавадарци, Валандово, Гевгелија, Струмица, Радовиш, Винаца, Кочани, Свети Николе и Штип. Во овој реон најголема е застапеноста на растителното производство и тоа првенствено лозарството, градинарството и индустриските култури, додека од житните култури повеќе се присутни пченицата и оризот.

Пелагонискиот реон го сочинуваат општините: Битола, Прилеп, Демир Капија и Крушево. Во овој реон ориентацијата е, главно, кон житата, како и кон производството на тутун и фуражни култури за сточарството.

Скопско-Кумановскиот реон се одликува со интензивно земјоделско производство и доминација на лозарството, средно и доцно градинарство, како и производство на тутун и житарки. Овој реон располага и со значаен дел пасишта, погодни за развој на сточарството.

Западниот реон се протега на територијата на општините Тетово, Гостивар, Дебар, Кичево и Македонски Брод. Во овој реон се простира Полошката котлина, позната како мошне интензивен земјоделски макрореон, каде што покрај

⁴² Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2008): *Национална програма за земјоделство и рурален развој 2007 – 2013 (ИПАРД програма)*, Скопје, стр. 20-21 и понови статистички податоци.

градинарски култури, се одгледуваат пченка и грав како здружени култури. Исто така, значајна е застапеноста и на тутунот и овошјето, со доминација на јаболката. Присуството на голем дел од површините под пасишта придонесува за развој на овчарството како доминантна сточарска гранка.

Источниот реон се протега низ општините: Крива Паланка, Кратово, Делчево, Берово и Пробиштип. Во овој реон, покрај застапеноста на лозарството, овоштарството и тутунот, присутни се и ридско-планински терени со пасишта, погодни и значајни за развој на овчарството.

Големоезерскиот реон ги опфаќа општините: Охрид, Струга и Ресен. Основна карактеристика на земјоделството во овој реон е овоштарството, со доминантно присуство на јаболкото. Ридско-планинскиот дел во големоезерскиот реон располага со висококвалитетни пасишта и овозможува добри услови за развој на интензивно сточарство.

Земјишен ресурс и почвени карактеристики

Од вкупната земјоделска површина во 2012 година, 510.000ha се обработливо земјиште, главно концентрирано во долините и старите езерски басени, додека 757.000ha се пасишта лоцирани, главно, во ридските и во високопланинските терени. Обработливото земјиште е намалено од 521.000ha во 2008 година на 510.000ha во 2012 година, главно, поради напуштање на земјиштето (миграција на населението село-град), како и урбанистичкиот, т.е. индустрискиот развој, кој се јавува со интензивна употреба на земјоделското земјиште. Најголем пад е регистриран во обемот на обработливата површина и ораниците и бавчите.

Следната табела дава подетален приказ на земјишните капацитети во земјата.

Табела 8.1. Земјишни капацитети (во 000 хектари)

Година	Земјоделска површина	Обработлива површина					Пасишта	Бари, трстици и рибници
		Вкупно	Ораници и бавчи	Овошни градини	Лозја	Ливади		
2008	1.064	521	424	14	22	61	542	1
2009	1.014	513	420	14	21	58	500	1
2010	1.121	509	415	14	21	59	611	1
2011	1.120	511	415	14	21	61	608	1
2012	1.268	510	414	15	21	60	757	1

Извор: Државен завод за статистика

Големото процентуално учество на необработеното земјиште е специфична појава во македонското земјоделство. Необработливото земјиште е потенцијален извор на ерозија, со што се предизвикува влошување и деградирање на почвените услови. Урбаното земјиште не секогаш е придружено со соодветен инфраструктурен развој и урбаната експанзија честопати се врши на висококвалитетно земјоделско обработливо земјиште. Ако се земе предвид зголемениот број на земјоделски домаќинства, трендот на намалување на обработеното земјоделско земјиште, зголемениот ангажман на работна сила и зголемениот индекс на производството, анализите укажуваат на намалување на

просечната големина на индивидуалните земјоделски стопанства, зголемена продуктивност на ниво на индивидуално земјоделско стопанство, но и зголемени трошоци по единица производ. На долг рок, ваквата развојна структура е неодржлива.

Почвата во Република Македонија е многу хетерогена, со големи промени на мала раздалеченост. Застапени се речиси сите форми на релјеф, геолошки формации, климатски влијанија, флора и почви кои се појавуваат во Европа. Во Македонија можат да се најдат повеќе од триесет типови на почва од кои најзначајни се колувијална, чернозем, алувијална, итн. Република Македонија се карактеризира со поволна клима, со плодни почви, како и со други фактори со кои се создаваат поволни услови за одгелдување на различни земјоделски култури во соодветни еколошки региони. Иако Македонија е нето-увозник на храна, таа има потенцијал сама да ги задоволува потребите за многу земјоделски и прехранбени производи.⁴³

Економски перформанси на земјоделството

Земјоделството (вклучувајќи лов, шумарство и риболов) претставува значаен економски сектор, трет по големина во Република Македонија, по секторите на услугите и индустријата. Во периодот 2006 – 2012 година, уделот на земјоделството во вкупниот БДП на земјата остана релативно стабилен на околу 10% (споредено со 1,6% во ЕУ - 25). Следната табела дава подетален приказ.

Табела 8.2. Основни индикатори на аграрниот сектор (2006-2012)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
БДП (милиони евра)	5.231	5.965	6.720	6.703	7.057	7.473	7.454
Земјоделски БДП (% од БДП)	10,5%	9,1%	10,0%	9,7%	10,1%	9,5%	8,9%

Извор: Државен завод за статистика

Целиот период по здобивањето со независност во 1991 година, земјоделството во Република Македонија служи како апсорбер на шоките, предизвикани од социо-економските и структурните промени во индустријата и другите сектори на економијата.

Официјално, секторот на земјоделството обезбедува вработување и приходи за приближно една петтина од националната работна сила, меѓутоа реалната состојба најверојатно ја надминува оваа бројка, имајќи го предвид фактот дека најголемиот дел од работната сила и сиромашното население кое живее во руралните средини, главно, се потпираат на фармерството, како главна форма на стопанска дејност, како и на работен ангажман во шумарството, занаетчиството и руралниот туризам. Населението ангажирано во фармерството вклучува голем дел на постари лица и млади луѓе кои имаат мотивација да влезат и да останат во земјоделството, пред сè како резултат на ниските и несигурни примања и недоволната понуда на нови работни места во националната економија на Република Македонија. Следната табела дава детален приказ за улогата на

⁴³ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2008): *Национална програма за земјоделство и рурален развој 2007 – 2013 (ИПАРД програма)*, Скопје, стр. 68-71 и понови статистички податоци.

земјоделството во поглед на вработувањето на работната сила во Република Македонија, за периодот 2008-2013 година.

Табела 8.3. Вработеност во земјоделството (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (трет квартал)
Вкупно вработени	609.015	629.901	637.855	645.085	650.554	682.448
Земјоделство	119.749	116.601	121.521	120.893	112.623	127.747
Учество (%)	19,6	18,5	19,1	18,7	17,3	18,7

Извор: Државен завод за статистика (Анкета за работна сила)

Несоодветниот човечки капитал е пречка за реструктурирање на земјоделската работна сила и за развој на бизнисот и на економските активности во руралните средини. Подоброто образование ја зголемува ефикасноста и го стимулира претприемништвото во земјоделството. Фармите во посед на домаќинства вработуваат непропорционален број на стари и млади работници, како и жени, сите со релативно ниско образование, додека земјоделските претпријатија вработуваат млади мажи со високо образование. Во моментот вработеноста во земјоделскиот сектор во Македонија е висока, делумно поради тоа што служи за амортизирање на потенцијалните социјални проблеми. Фармите, кои делумно се занимаваат со земјоделство за свои потреби и кои вработуваат работници кои немаат друг начин да заработат за живот, се особено значајни во Македонија. Иднината на овие фарми и нивната улога за вработеноста во земјоделскиот сектор многу повеќе зависи од создавањето додатни можности за остварување на доход, со посебен акцент на неземјоделските работни места и надоместоците за социјално осигурување, отколку од самата земјоделска политика.

Вработувањата во земјоделството, исто така, во голема мерка се сезонски и помагаат да се ублажи сиромаштијата и невработеноста. Споредбата на исклучително земјоделски домаќинства, мешани домаќинства (ангажирани во земјоделството на приватните имоти и каде што најмалку еден член од семејството е вработен во земјоделството) и домаќинства без земјоделски имоти, покажува дека мешаните домаќинства имаат највисоки приходи, а потоа доаѓаат земјоделските домаќинства. Неземјоделските рурални домаќинства се најсиромашни. Студиите покажаа тренд кон диверзификација на неземјоделско вработување како резултат на економската потреба (во помала мерка, ставови кон земјоделството) и потврдуваат позитивна корелација меѓу приходот и бројот на неземјоделски дејности во кои се ангажираат домаќинствата.

Високо релевантен извор на податоци во областа на сметководството се и *економските сметки во земјоделството*, кои ги изработува Државниот завод за статистика на Република Македонија. Според податоците од економските сметки во земјоделството, работната сила ангажирана во земјоделството во 2007 година (последен расположлив податок), од страна на сите вклучени индивидуи, е еднаква на 119.406 годишни работни единици (види ја следната табела), од кои уделот на неплатен труд (т.е. работната сила во рамките на земјоделското семејство) изнесува 59.847 годишни работни единици, додека другите 59.559 годишни работни единици се однесуваат на вработена работна сила, вклучувајќи сезонска работна сила и труд со полно работно време, како и услуги на фармите од страна на надворешни даватели на услуги. Сепак, земјоделската работна сила се состои, главно, од индивидуален фармерски труд.

Табела 8.4. Вкупен инпут на земјоделски труд (2004-2011), годишни работни единици (ГРЕ)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Вкупен инпут на земјоделски труд	101	123	112	119	-	-	117	131
Инпут за неплатен земјоделски труд	70	77	63	60	-	-	56	68
Инпут за платен земјоделски труд	32	46	48	60	-	-	62	63

Извор: Државен завод за статистика (Економски сметки во земјоделството)

Надворешната трговија во Република Македонија значително се прошири во последните пет години, во голема мера како резултат на намалувањето на трговските бариери, последица на барањата на СТО, потпишувањата на договорите за слободна трговија и Договорот за стабилизација и асоцијација со Европската унија, што прогресивно ги намали тарифите на голем број производи и вовеле квоти ослободени од тарифи за дополнителни категории производи. Другите трговски реформи опфаќаат укинување на субвенции за неколку значајни производи и укинување на заштита на цените, особено на тутунот.

Земјоделството во Република Македонија, од своја страна, значително придонесува кон надворешната трговија. Така, во 2012 година, извозот на земјоделско-прехранбените производи изнесува 478,9 милиони евра (15,4% во вкупниот извоз на Република Македонија). Од друга страна, во истата година, увозот на земјоделско-прехранбените производи изнесува 679,4 милиони евра (13,4% во вкупниот увоз на Република Македонија). Овие податоци укажуваат на состојбата дека сепак земјата е нето увозник на земјоделски и на прехранбени производи.

Трговскиот модел (извоз на работно-интензивни земјоделски производи и увоз на земјоделски производи со повисок степен на финална обработка) ја одразува компаративната предност и недостатоци на македонското земјоделство на светските пазари, Притоа, промоцијата на конкурентноста во производството и зголемувањето на приходот на руралното население претставува еден од предусловите за социјална стабилност во земјата. Оттука, влошувањето на состојбата во земјоделството, шумарството и рибарството и придружните индустрии може да има значителни негативни последици за развојот на руралните средини и за севкупната социо-економска стабилност на земјата.

Земјоделството во Република Македонија се соочува со големи предизвици и структурни реформи. Членството во СТО ги зголеми можностите за проширување на извозот, но исто така и конкуренцијата на домашниот пазар од увезените производи. Зајакнувањето на конкурентноста на агробизнисот во земјата претставува главна точка за опстојување и развој на аграрниот сектор во Република Македонија. Ова мора да биде поддржано од страна на реформата на јавните институции и со имплементација на добро осмислени и насочени политики за поддршка на развојот на земјоделството и на руралниот развој во Република Македонија.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Географски карактеристики.
2. Климатски карактеристики.
3. Агроколошки реони.
4. Земјишен ресурс и почвени карактеристики.
5. Економски перформанси на земјоделството.

ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА АГРАРНАТА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКАТА НА РУРАЛЕН РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Според членот 3 од Законот за земјоделство и рурален развој („Службен весник на Република Македонија“ бр. 49/2010; 53/2011, 126/2012, 15/2013 и 69/2013), главни цели на аграрната политика и политиката на рурален развој се:

- обезбедување стабилно производство на квалитетна и поевтина храна и обезбедување на населението со доволни количества на 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 на животната средина.

Според истиот закон, целите на аграрната политика и политиката на рурален развој се остваруваат преку мерки и инструменти на политиките за:

- уредување и поддршка на земјоделски пазари;
- директни плаќања и
- рурален развој.

За остварување на амбициозно дефинираните цели на аграрната политика и политиката на рурален развој воспоставена е соодветна институционална рамка, во која секоја институција има прецизно дефинирани права, надлежности и соодветни обврски. При реформата на сите институции од овој сектор, од особена важност е да се зачува функционалната поврзаност помеѓу државните административни институции, образованието и науката. Од особена важност во процесот на реформи на институциите е да се изврши зајакнување на капацитетите преку подобрување на нивото на човечките ресурси, како и техничката опременост, со цел успешно да се одговори на новите функции и задачи. Радикалните промени на задачите кои ќе ги донесе започнувањето на реформите, преговорите на техничко ниво со ЕУ, како и новата аграрна политика, нема да може успешно да се реализираат без коренити организациски и содржински промени.

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), со секторите, управите и инспекторатите, е одговорно за изработка на законските акти од областа на земјоделството и на руралниот развој. Со одлука на Владата на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија 05/2006), министерството е назначено како управно тело одговорно за спроведување на аграрната политика и политиката на рурален развој во Република Македонија. Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) е носител и ја креира општата аграрна политика и политиката на рурален развој во Република Македонија. Тоа е надлежно за земјоделството и за руралниот развој, шумарството

и ловот, риболовот, здравствената заштита на животните и ветеринарното јавно здравство, фитосанитарните служби, семе и саден материјал и водостопанство.

МЗШВ е надлежна институција од аспект на програмирањето на директните исплати и другите мерки наменети за развој на земјоделскиот сектор во Република Македонија. Покрај тоа, министерството е надлежно и за воспоставување на сите системи и регистри, неопходни за реализација на мерките за поддршка на земјоделството и на руралниот развој. Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство ги врши работите што се однесуваат на:

- земјоделство, шумарство и водостопанство;
- користење на земјоделското земјиште, шумите и другите природни богатства;
- ловот и риболовот;
- заштита на добитокот и растенијата од болести и штетници;
- следењето и проучувањето на состојбите со водите, одржувањето и подобрувањето на режимот на водите;
- хидромелиоративните системи;
- хидролошките и агрометеоролошките мерења, како и против градобијната заштита;
- проучувањето и истражувањето на метеоролошките, хидролошките и биометеоролошките појави и процеси;
- врши други работи утврдени со закон.

Клучни одговорности на МЗШВ се: формулирање и имплементација на земјоделската стратегија, политика и поврзаните мерки: изготвување на законодавство; планирање и администрација на програми финансирани од владата и инвестиции, вклучително билатерални и меѓународни програми; надзор, мониторинг и инспекциски служби и лаборатории во областите на растенијата, пестицидите, семе и саден материјал, ветеринарство (епидемиолошки служби и контрола на болести), шумарство и риболов. Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство подлежи на темелни институционални реформи и зајакнување на капацитетот на човечките ресурси, со цел нивно оспособување за спроведување (на централно и на локално ниво) на новото законодавство, усогласено со ЕУ.

Агенција за ветеринарство и храна

Одговорноста за организирање и работа на Агенција за храна и ветеринарство како независно тело на јавната администрација со улога на правно лице, е утврдено со *Законот за безбедност на храна* (Службен весник на РМ бр. 157/10). Оттука, во насока на обезбедување на интегриран и сеопфатен приод во безбедноста на храната во втората половина на 2010 година усвоен е новиот организациски модел за безбедност на храната во Република Македонија со формирање на Агенцијата за храна и ветеринарство како независна институција во рамките на државната управа на Република Македонија. Во неа се инкорпорираа постојните органи: Дирекцијата за храна во состав на Министерството за здравство и Управата за ветеринарство во состав на Министерството за земјоделство шумарство и водостопанство.

Агенцијата за храна и ветеринарство започна со работа на 1 јануари 2011 година, како независно тело на јавната администрација во улога на правен субјект. Агенцијата врши активности во рамките на безбедноста на храната и храната за животни, спроведување, контрола, надзор и мониторинг на ветеринарните активности од областа на здравствената заштита и благосостојба на животните, ветеринарното јавно здравство, како и контрола на националните референтни лаборатории и овластени лаборатории за потребите на Агенцијата.

Агенцијата за храна и ветеринарство (АХВ) е самостоен орган на Владата на Република Македонија надлежна за вршење на работите од областа на безбедноста на храната и храната за животни, спроведување, контрола, надзор и следење на ветеринарните активности во областа на здравствената заштита на животните, нивна благосостојба, ветеринарното јавно здравство, како и контрола на националните референтни и овластени лаборатории кои даваат соодветна поддршка за потребите на Агенцијата.

АХВ е одговорна за координација на законодавството и контролните системи за прашањата од областа на безбедноста на храната и храната за животни меѓу надлежните институции во Република Македонија, како и комуникација со институциите на Европската унија за активностите, утврдени во поглавјето 12-Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика.

Со своето работење, АХВ има за цел да обезбеди постојана грижа за заштита на здравјето на луѓето од болести кои се пренесуваат преку храната, заштита на потрошувачите од заблуда и нивно отворено, чесно и навремено информирање за можни опасности од храната, заштита на здравјето на животните и нивната благосостојба, како и заштита на животната средина од загадување со отпад од животинско потекло, преку контрола на спроведување на прописи, усогласени со стандардите на ЕУ, како и со меѓународните стандарди ратификувани од Република Македонија.

Во моментот, системот за безбедност на храна и храна за животни, вклучително и надзорот и официјалните контроли, се регулирани со осум закони и подзаконските акти кои произлегуваат од нив.

- Закон за безбедност на храна („Службен весник на РМ“ 157/2010; 53/11 и 1/12)“;
- Закон за ветеринарно здравство („Службен весник на РМ“ бр 113/07);
- Закон за здравствена заштита и благосостојба на животните („Службен весник на РМ“ бр 113/07);
- Закон за нус-производи од животинско потекло („Службен весник на РМ“ бр 113/07) ;
- Закон за идентификација и регистрација на животните („Службен весник на РМ“ бр 69/04);
- Закон за ветеринарно медицински препарати („Службен весник на РМ“ бр 42/2010) ;
- Закон за безбедност на храната за животни - („Службен весник на РМ“ бр 113/07, 53/2011) ;
- Закон за инспекциски надзор –2011 (обврзувачки за сите инспекциски служби).

Основниот правен акт е Законот за безбедност на храна („Службен весник на РМ“ бр. 157/10), со кој се регулира контролата на безбедноста на храната во сите фази (производство, преработка, складирање, транспорт, дистрибуција, малопродажба и достава). Со законот се регулираат општите и специфичните услови и обврски за операторите за храна, нивната регистрација и одобрение, условите за увоз и извоз на храна од животинско и од неживотинско потекло, официјалните контроли и нивното финансирање заедно со мониторингот на резидуи и недозволен супстанции.

Основниот закон во ветеринарната област е Законот за ветеринарно здравство („Службен весник на РМ“ бр. 113/2007) со кој се утврдуваат одредбите во однос на организацијата и надлежностите на ветеринарните служби и начелата и процедурите за спроведување на активностите во однос на заштитата на луѓето и на животните од болести кои се пренесуваат преку животни и производи од животинско потекло. Со законот за ветеринарно здравство исто така се регулира здравствената заштита на животните од болести; заштита од заразни болести кај животните кои се пренесуваат на луѓето; ветеринарно-санитарни инспекции и контрола; ветеринарна заштита, подобрување на животната средина и природата; надоместоци и трошоци за здравствена заштита на животните; организација и спроведување на активности од областа на ветеринарната медицина, како и други ветеринарни прашања. Со овој закон исто така се дефинирани надлежностите на ветеринарните служби и надлежностите на секој сегмент во рамките на службата.

Агенцијата за храна и ветеринарство е надлежна за:

- Извршување на работите од областа на безбедноста на храната и храната за животни;
- Спроведување, контрола, надзор и следење на ветеринарните активности во областа на здравствена заштита на животните;
- Заштита и благосостојба на домашните животни и на домашните миленици, животните во зоолошките градини и животните кои се користат за експериментални и други научни цели;
- Извршување на работите од областа на нуспроизводите од животинско потекло;
- Идентификација и регистрација на фармските и други животни;
- Извршување на работите од областа на ветеринарно-медицински препарати;
- Контрола на квалитетот на храната, со исклучок на примарното земјоделско производство од растително потекло.

Агенција за поддршка на развојот на земјоделството

Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството е основана со Закон (Службен весник на Република Македонија, 3/98), со поддршка од проектот на Светската банка, а во согласност со стратегијата за развој на земјоделството на Република Македонија за периодот 1995 – 2010 година. Согласно реформските зафати, поранешните индивидуални центри за развој на земјоделството се трансформираа во Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството во Република Македонија, со што се создаде квалитетна советодавна услуга во земјоделството.

Агенцијата за поддршка на развојот на земјоделството (АПРЗ) има за цел да овозможува примена на сознанија кај индивидуалните земјоделски стопанства за подобрување на квалитетот и квантитетот на земјоделското производство со економска оправданост, конкурентност на македонските пазари во ЕУ, одржлив развој на земјоделството во руралните подрачја, како и поддршка на развојот и реализацијата на аграрната политика со одржување на база на податоци од индивидуалните земјоделски стопанства преку теренски посети на фармите.

АПРЗ е одговорна за давање стручна помош на индивидуалните земјоделски стопанства, со цел зголемување на квалитетот, квантитетот и профитабилноста на земјоделското производство, со оптимално искористување на расположливите ресурси. Советодавните услуги, усогласени со стратешките програми и планови на Владата и на МЗШВ, се дизајнираат и се обезбедуваат преку:

- практична примена на научните и на техничките сознанија насочени според потребите на пазарот

- јакнење на соработката со земјоделските здруженија
- поддршка во спроведувањето на владините програми и мерки наменети за индивидуалниот земјоделски сектор
- воспоставување и примена на информативни системи во функција на подобрување на следењето на земјоделските активности и размена на информации со заинтересираните страни во агро-комплексот.

Според Законот за основање на АПРЗ, нејзини основни активности се:

- давање непосредна помош на земјоделците за примена на соодветни мерки во поделството, лозарството, овоштарството и во сточарството
- соработка со здруженијата на земјоделците и единиците на локалната самоуправа
- насочување на земјоделските производители за производство на земјоделски производи според потребите на пазарот
- непосредно извршување на дел од мерките за спроведување на Програмата за поттикнување на развојот на земјоделството
- давање насоки за развој на земјоделството врз основа на сознанијата на терен
- пренесување на стручни сознанија до непосредните земјоделски производители
- давање насоки во изборот на соодветна земјоделска механизација и опрема за растително и за сточарско производство
- инструкции и обука за современи постапки за чување и преработка на земјоделски производи
- стручно оспособување на земјоделските производители преку советувања, семинари, курсеви и слично
- подготвување истражувачки предлози во земјоделството
- воспоставување и користење на информативни системи во земјоделството
- изработка на информативни и рекламни списанија, брошури, памфлети и прирачници, во кои би биле опфатени новитети од домашни и странски извори на информации во областа на земјоделството и
- други стручни и апликативни мерки за кои ќе се јави потреба.

Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и на руралниот развој⁴⁴

Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и на руралниот развој (во натамошниот текст АФПЗРР) е оперативен орган, основан како самостоен орган, согласно Законот за основање на Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и во руралниот развој („Службен весник на Република Македонија“ број 72/07 и „Службен весник на Република Македонија“ број 05/09) и е под директна одговорност на Владата на РМ.

Согласно член 2 од Законот за основање на Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и во руралниот развој („Службен весник на Република Македонија“ број 72/07) АФПЗРР е основана за остварување на следниве цели:

- спроведување на земјоделска политика и поддршка на руралниот развој во РМ;
- користење на средствата од претпристапната помош на Европската унија за рурален развој во согласност со критериумите пропишани во билатералните договори меѓу РМ и ЕУ;
- спроведување на заедничката рибарска политика на ЕУ во РМ;
- спроведување на мерките на државна помош во земјоделството;
- спроведување на други мерки кои ги утврдува Владата на РМ.

Почнувајќи од 2008 година, со донесувањето на Законот за основање на Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и на руралниот развој („Службен весник на Република Македонија“, број 72/2007), Агенцијата, формирана како независно тело, е надлежна за имплементација на финансиската поддршка, следење и контрола на средствата наменети за земјоделството, како и за администрација и контрола на исплатите во земјоделството.

Според тоа, Агенцијата треба да овозможи:

- спроведување на аграрната политика и поддршка на руралниот развој во земјата
- користење на претпристапните фондови на ЕУ усогласено со критериумите, утврдени во билатералниот договор помеѓу Република Македонија и ЕУ
- спроведување на Заедничката земјоделска политика на ЕУ во земјата
- спроведување на заедничката риболовна политика на ЕУ во земјата
- спроведување на владините мерки за помош во рамките на земјоделството и
- спроведување на други мерки определени од Владата на Република Македонија.

Според Законот за основање на Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и во руралниот развој, АФПЗРР ги има следниве надлежности:

- спроведување на мерките за директни плаќања во земјоделството;
- интервенции на пазарот на земјоделски производи;
- имплементација на производните квоти;
- спроведување на мерките за рурален развој;
- реализација на средствата од претпристапната помош на ЕУ за рурален развој;

⁴⁴ <http://www.pa.gov.mk/>

- спроведување на мерките за државна помош во земјоделството и
 - вршење на други работи утврдени со закон.
- Работи на Агенцијата:**
- прием, евиденција и обработка на барања за финансиска поддршка;
 - одобрување на исплата на средства;
 - организирање на финансиски и сметководствени работи;
 - внатрешна ревизија;
 - организирање, спроведување и координирање на административни технички контроли и контролите на лице место;
 - прибирање и обработка на податоци;
 - водење бази на податоци и регистри;
 - подготовка на извештаи и анализи;
- За вршење на работите, Агенцијата ги спроведува следниве постапки:**
- објавување на огласи и критериуми за доделување на финансиска поддршка;
 - одобрување на финансиски средства во согласност со критериумите;
 - склучување на договори за финансиска поддршка со корисниците;
 - вршење на исплати;
 - вршење на контрола на терен пред и по одобрување на барањето;
 - одобрување на прифатливи финансиски расходи на барателите пред исплатата на финансиските средства;
 - следење на реализацијата на проектот;
 - водење на постапки против корисници кои ги искористиле финансиските средства спротивно на договорот.

Во составот на својата работа АФПЗРР спроведува административни контроли и контроли на лице место за комплетноста и соодветноста на пристигнатите апликации за финансиска поддршка. Во процесот на проверка на апликациите извршува постојана контрола, на чија основа го пресметува плаќањето, односно ги определува сумите за плаќање согласно националното и европското законодавство. Дополнително се грижи за правилно и навремено плаќање на средствата на крајниот корисник и за тоа ги известува владините институции на Р. Македонија и институциите на ЕУ. АФПЗРР има статус на самостоен орган на државната управа со својство на правно лице и работи согласно националното и соодветното ЕУ законодавство.

Прашања за размислување и контрола на знаењето:

1. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство.
2. Агенција за ветеринарство и храна.
3. Агенција за поддршка на развојот на земјоделството.
4. Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и на руралниот развој.

АГРАРНАТА ПОЛИТИКА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Република Македонија почна со развој на своја аграрна политика откако стана независна држава. По здобивање на независноста на државата, земјоделската политика беше вклучена во целокупните промени на економија на Република Македонија од централизиран до пазарно ориентиран модел. Целта на оваа земјоделска политика во Македонија беше создавањето на пазарно ориентирано производство, либерализација на земјоделското производство од заштитата на државата и стимулирање на одделните земјоделски сектори за зголемување на продуктивноста. За да се постигнат овие цели Република Македонија првично започна да ги совладува законските и административните бариери.

Земјоделството (заедно со шумарството и рибарството) е третиот најголем економски сектор по услугите и индустријата во економијата на Република Македонија. Земјоделството и руралниот развој се клучните претпристапни елементи на Република Македонија за Европската унија. Поради неодржливата состојба на руралните подрачја во Република Македонија, како и насоките на ЕУ во сè позначајната финансиска поддршка на руралниот развој, во јануари 2007 година, Владата на Република Македонија донесе Закон за земјоделство и рурален развој („Службен весник на Република Македонија“, бр. 134/07). Донесувањето на овој закон, како највисок правен акт во земјоделството, претставува појдовна основа на реформите и фундамент на развојот не само на секторот, туку и на македонската економија во целина.

Следствено на Законот, во јуни 2007 година се донесе Националната стратегија за земјоделство и рурален развој 2007-2013, со јасни меѓусебно поврзани цели, со што Владата и институциите и интересните групи (руралното население, земјоделците и земјоделските здруженија, групите на производители и преработувачи) обезбедија стратегија и инструмент за развој на македонското земјоделство и на руралните области. Исто така, се воспостави база за поддршка на нацртот на хиерархиски пониски оперативни планови за земјоделство и рурален развој, особено Претпристапниот документ за земјоделство и рурален развој (ИПАРД) и за нивната дискусија со Европската комисија.

Целите на националната земјоделска политика на Република Македонија, кои согласно законот треба да бидат остварени преку погоре наведените политики, 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 на животната средина.⁴⁵

⁴⁵ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2013): *Годишен извештај за земјоделство и рурален развој*, Скопје, стр. 6-10.

Политики за поддршка на земјоделството

Стратешката одлука за воведување на сеопфатните политики за поддршка на земјоделството и на руралниот развој во 2007 година беше овозможено со одлуката на Владата на Република Македонија за алоцирање на значително повисоки средства, наменети за политиките на државна поддршка на земјоделството и руралниот развој и на нивно повеќегодишно планирање со континуирано зголемувачки износ на годишна основа. Позитивниот нагорен тренд на издвојувања во земјоделството и руралниот развој продолжија и во периодот по 2009 година и покрај негативното влијание на светската финансиска криза.

Законот за земјоделство и рурален развој од 2010 година, кој е надоградување на законот од 2007 година, претставува системска основа за земјоделските политики на поддршка кои во голема мера се прилагодени и со политиките на Заедничката земјоделска политика на Европската унија и тој ги вклучува одредбите за програмирање и имплементација на државните политики и мерките на директна поддршка за земјоделството и за руралниот развој, организација на пазарите со земјоделски производи и за државната помош во земјоделството.

Согласно овој закон, за долгорочно планирање на националната земјоделска политика, а во насока на остварувањето на секторските цели, се донесува Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој која беше донесена за периодот 2007-2013 година и која се реализира преку спроведување на тригодишна Национална програма за развој на земјоделството и рурален развој. Во следниот период ќе се спроведува Националната програма за земјоделство и рурален развој, за периодот 2013-2017 година.⁴⁶

Политиките на поддршка се поставени да овозможат создавање на поволна деловна клима за инвестирање во земјоделскиот сектор, во насока на подобрување на конкурентноста на македонското земјоделско производство. Политиките обезбедуваат подеднаков пристап на потенцијалните корисници без преферирање на категории и победници. Пропорцијално најголем дел од средствата за поддршка на земјоделството и на руралниот развој се алоцираат за политиките на директни плаќања, додека остатокот за нововведените мерки за рурален развој се наменети за кофинансирање на инвестициите за зголемување на обемот на производство и осовременување на земјоделските стопанства и преработувачките капацитети. Покрај финансиската поддршка, земјоделските стопанства се поддржани преку интензивно доделување на земјоделско земјиште во државна сопственост, ослободување или намалување на данокот на добивка и преференцијални социјални плаќања, како и со обезбедување на бесплатни советодавни служби и рурални кредити со поволни услови преку Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд.

Како посебно значајни мерки за поддршка на земјоделците во последниот период се издвојуваат и напорите за поддршка на формирањето на земјоделски задруги, зајакнување на договорното производство и започнување на важните политики за консолидација на земјоделското земјиште. Во последните две години,

⁴⁶ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2013): *Годишен извештај за земјоделство и рурален развој*, Скопје, стр. 6-10.

исто така, особено внимание се посветува на подобрување на маркетинг инфраструктурата со обезбедување услови за инвестирање во нови откупни логистички центри кои треба да го помогнат пласманот на земјоделските производите, пред сè од помалите производители.

Политика за поддршка на руралниот развој

Политиката за рурален развој ги содржи сите елементи на модерна државна интервенција за поттикнување на развој преку модернизација и структурно прилагодување на земјоделско-прехранбениот сектор, како и поттикнување на економски активности за зачувување на природните, културните и развојните вредности на руралните подрачја, а кои се дефинираат во согласност со потребите, можностите и целите на ефикасна и ефективна политика. Во рамките на политиката за рурален развој се остваруваат следниве приоритетни области за поддршка:

Приоритетна област 1: Зголемување на конкурентската способност на земјоделскиот и на шумарскиот сектор - насочена кон промовирање на знаење и унапредување на човечкиот потенцијал во руралните средини; реструктурирање и развој на физичкиот потенцијал и промовирање на иновативни практики и подобрување на квалитетот на земјоделски производи преку поддршка на економско здружување на земјоделски стопанства за заедничко вршење на земјоделска дејност.

Приоритетна област 2: Заштита и унапредување на животната средина и руралните предели - насочена кон промоција на земјоделски производни практики за одржлива употреба на земјоделско земјиште, заштита и унапредување на животната средина и на руралните предели, со цел за зачувување на растителната и на животинската разновидност и унапредување на почвата, водата и воздухот.

Приоритетна област 3: Подобрување на квалитетот на живот во руралните средини и поттикнување на диверзификација на економски активности во руралните средини - вклучува поддршка на капитални инвестиции за воспоставување и јакнење на микро и мали претпријатија во рурални средини, капитални инвестиции во рурална инфраструктура за подобрување на квалитетот на живот во рурални средини и обезбедување на поддршка за обука и информирање на физички и правни лица кои вршат дејност во руралните подрачја.

Приоритетна област 4: Поттикнување на локален развој на рурални средини - се спроведува преку мерките наменети за поддршка на реализација на стратегии за локален развој на рурални средини кои предвидуваат спроведување на мерки согласно со овој закон, реализација на стратегии за рурален развој на единиците на локалната самоуправа со седиште во рурална средина и работата на локалната акциона група за развој на руралните средини и за вклучување на жителите на територијата на ЛАГ за развој на руралните средини.⁴⁷

Земајќи ја во предвид анализата на состојбите во земјоделството и секторските развојни потенцијали, како и специфичните потреби за развој на руралните средини, мерките за спроведување на политиката за рурален развој

⁴⁷ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2013): *Национална програма за земјоделство и рурален развој*, Скопје, стр. 32.

приоритетно се насочени кон зголемување на конкурентската способност на земјоделско-прехранбениот сектор и јакнење на економската и социјалната позиција на руралните подрачја преку зголемување на приходите на земјоделските стопанства, зголемување на можноста за вработување на руралната популација надвор од земјоделската дејност.

Посебен осврт во политиката за рурален развој се дава на инвестиции во инфраструктурата за водостопанство (микро-акумулации и системи за наводнување и одводнување), **консолидација на земјоделско земјиште, патна инфраструктура за пристап до земјоделско земјиште** (т.н. полски патишта) и **јакнење на руралната инфраструктура** (обновување на селата, воведување на селска патна инфраструктура, пазарна инфраструктура, социјална инфраструктура - младински и пензионерски клубови итн.), како и на воведување на **мерките за одржливо стопанисување и искористување на природните ресурси, заштита на биодиверзитот и животната средина.**

Временскиот распоред за спроведување на мерките е одреден од аспект на неопходните системски предуслови и институционални подготовки за ефикасно спроведување на мерките со примена на принципите за добро буџетско финансирање кои подразбираат покрај дефинирани индикатори за следење на ефикасност и ефективност на мерките кон реализација на поставените и примена на контролни активности за административна проверка за наменско трошење на јавните расходи. Воедно, при дефинирање на мерките за рурален развој, временскиот распоред за примена на мерките во една кохерентна рамка за успешна политика за рурален развој е усогласен со циклусите на програмирање на мерките во ИПАРД програмата и периодот неопходен за нивна претходна акредитација за спроведување во согласност со буџетските принципи на ЕУ.⁴⁸

Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој⁴⁹

Националната стратегија е основниот стратешки документ на земјоделската политика во Република Македонија кој се донесува за период од седум години. Првата Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за период 2007-2013 година, каде општата развојна визија е преточена во следните долгорочни секторски стратешки цели како основа за земјоделски и рурален развој и формулирање на идната земјоделска политика:

„Да се зајакне земјоделството за да може да биде конкурентно на интегрираните регионални пазари на Европската унија и југоисточна Европа преку мерки за зголемување на ефикасноста на земјоделското производство, обработка и пласман и да се изградат соодветни ефективни јавни и приватни институции; да се подобрат приходите на фармата; да се осигура дека потрошувачите имаат пристап до безбедна, здрава храна; да се оптимизира користа од лимитирана почва, шума и водени ресурси, на начин соодветен на

⁴⁸ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2012): *Национална програма за развој на земјоделството и рурален развој 2013–2017*, Скопје, стр. 33.

⁴⁹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2007): *Национална стратегија за развој на земјоделството и рурален развој 2007–2013*, Скопје.

околината; и да изградат витални рурални заедници преку одржлив рурален развој.“

Национални програми за развој на земјоделството и руралниот развој⁵⁰

Дефинирањето и разработка на мерките на финансиска поддршка за земјоделството и руралниот развој за временски период од пет години, претставува повеќегодишно буџетско и стратешко планирање кое за прв пат се воведува во спроведувањето на земјоделската политика во Република Македонија. Покрај унапредување на планирањето на расходите за финансиската поддршка на земјоделските политики на административно ниво, програмирањето на мерките на поддршка истовремено ќе обезбеди зголемување на извесноста во планирањето на приходите на земјоделските производители и следствено донесување на соодветни деловни одлуки во земјоделското производство и во инвестициите.

Спроведувањето на Националната стратегија за земјоделството и руралниот развој се реализира преку спроведување на повеќегодишна Национална програма за развој на земјоделството и руралниот развој која се однесува за период до пет години и годишни програми за финансиска поддршка во земјоделството и за финансиска поддршка на руралниот развој за спроведување на повеќегодишната национална програма. Сите програми ги донесува Владата на предлог на министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство. Согласно член 7 од законот, националната програма особено содржи:

- инструменти и мерки и активности за спроведување на мерките;
- временски распоред и рокови за спроведување и
- индикативна финансиска рамка за нивно спроведување.

Националната програма за развој на земјоделството и руралниот развој за следниот период 2013-2017 година, го одразува континуитетот на интересот на македонската држава за развојот на земјоделството и руралните средини, преку понатамошно унапредување на воспоставените политики во насока на зголемување на нивната ефикасност да обезбеди поддршка на земјоделскиот сектор во неговото соочување со предизвиците на отворениот и променлив пазар и да обезбеди одржлив развој на руралните средини.

Националната програма за развој на земјоделството и руралниот развој е плански и оперативен документ за спроведување на националната политика за земјоделство и рурален развој која ги содржи политиките на пазарно-ценовна политика и мерки на рурален развој, нивните мерките и инструменти презентирани во временски контекст и со индикативна финансиска рамка. Всушност, програмата ги поврзува стратешките документи на политиките, пред сè, Националната стратегија за земјоделството и руралниот развој и повеќегодишното буџетско планирање, со годишните оперативни програми и годишни уредби за спроведување на земјоделските и руралните политики.⁵¹

⁵⁰ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2012): *Национална програма за земјоделство и рурален развој 2013 – 2017*, Скопје.

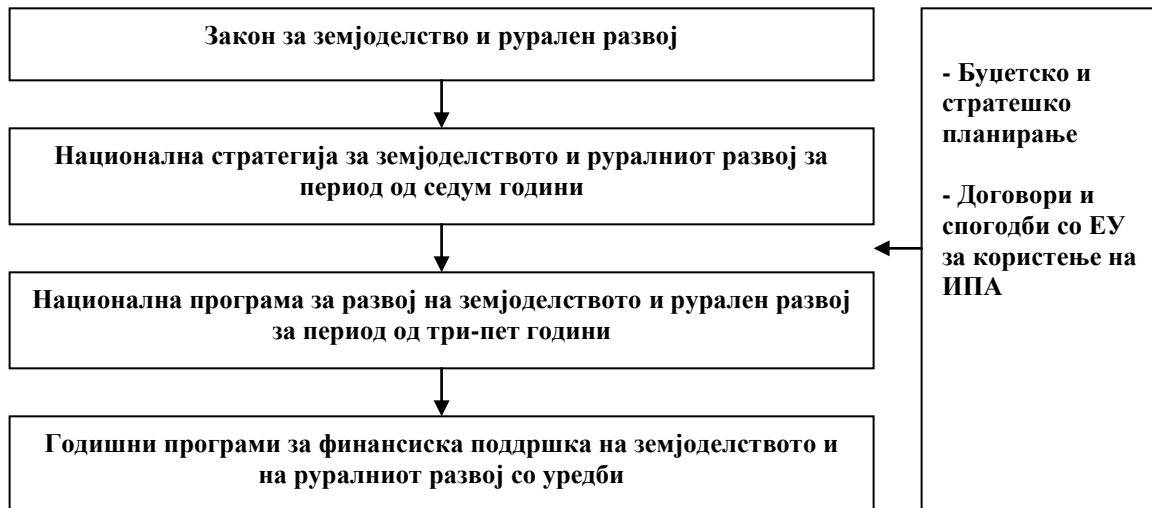
⁵¹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2013): *Годишен извештај за земјоделство и рурален развој*, Скопје, стр. 6-10.

Мерките од Националната програма за развој на земјоделството и руралниот развој се групирани согласно поделбата на политиките пропишани во Законот за земјоделство и рурален развој, односно како мерки на:

- директни плаќања;
- рурален развој;
- уредување и поддршка на земјоделски пазари и
- технички мерки на поддршка.

Изборот на мерките во соодветните групи политики и големината на алоцираните средства по политики е направен во насока на придонесување кон постигнување на приоритетите од поставените развојни цели во земјоделството и руралните подрачја во Република Македонија коишто се дефинирани во програмата и стратегијата и со запазување на претходно елаборираните принципи и расположливост на буџетските средства. Воведувањето на мерките е условено и усогласено со потребата за развој на соодветен институционален капацитет и предусловите на терен за спроведување на одредени видови на поддршка (прифатливост и разбирање на целите за спроведување на соодветната мерка на поддршка, логистика итн.).

Слика 7.1. Преглед на системот на планирање на политиките на поддршка на земјоделството и руралниот развој⁵²



Целта на Националната програма за развој на земјоделството и на руралниот развој (2013-2017) е обезбедување поддршка на развојот на земјоделството и на руралните подрачја во насока на постигнување на стратешката цел од Националната стратегија за земјоделство и руралниот развој 2007-2013 година - зголемување на конкурентноста на македонското земјоделско производство и прехранбената индустрија и обезбедување на одржлив развој на руралните средини.

⁵² Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2012): *Национална програма за развој на земјоделство и рурален развој 2013 – 2017*, Скопје, стр. 6.

Мерките на државната поддршка во земјоделството и во руралниот развој се дополнителна поддршка на основниот приход на земјоделците, кој тие го остваруваат преку реализација на нивните производи на пазарите со земјоделско-прехранбени производи, или поддршка на нивните инвестициони идеи за подобрување на успешноста во работењето. Поради примарната улога на влијанието на пазарот, политиките на државна поддршка се насочени, пред сè, кон подобрување на условите за стопанисување и зајакнување на способноста на земјоделците и преработувачите за поуспешен настап на пазарот.

Политиките на поддршка на развојот на земјоделството и на руралните средини, во наредните години, ќе бидат насочени кон следниве мерки:

1) подобрување на технолошката, пазарната и руралната инфраструктура, со цел зголемување на додадена вредност и постигнување на ЕУ стандардите;

2) зајакнување на хоризонталната и вертикална (откупувачи-примарни производители) интеграција на економските субјекти во агро-прехранбениот сектор и развој на пазарните договорни основи во ланецот на создавањето на вредноста во земјоделското производство што треба да овозможи подобра размена на пазарни информации и планирање на производството и откупот;

3) обезбедување на пристап до производните фактори, особено до земјоделско земјиште и негова консолидација, пристап до капитал и квалитетни инпути за производство, како и подобрување на човечкиот потенцијал во секторот и

4) подобрување на маркетингот на земјоделските производи и промоција на надворешните пазари.

Во Инструментот за претпристапна помош за периодот 2014 – 2020 година, (ИПА 2)⁵³, за да може да се оствари главната стратешка цел на националната програма во наредниот период - зголемување на конкурентноста на македонските земјоделски производи и одржлив развој на руралните области – предвидено е да се преземат активности за спроведување на следниве цели на аграрната политика:

1. Реструктурирање и модернизација на агро-прехранбениот сектор. Неопходно ќе биде да се промени постојната разновидност и расната структура на добитокот, да се модернизираат постојните и да се воведат нови технологии во земјоделското производство и во преработувачката индустрија за храна, да се обезбеди и да се зголеми достапноста на земјоделско земјиште (распределба на преостанатото државно земјиште) и капитал (продолжување на доделување поволни рурални кредити).

2. Хоризонтална и вертикална интеграција и регулација на пазарните односи. Посебен акцент треба да се стави на воспоставувањето и доброто функционирање на земјоделските задруги, на групите и организациите на производители, на организирањето на пазарите на земјоделски производи и пазарните интервенции. Очекуваните промени во пазарните односи треба да придонесат кон концентрација на понудата, зајакнување на планирањето и извесноста на производството, квалитетот на производите и подобрување на пазарната конкурентност.

⁵³ Инструмент за претпристапна помош за периодот 2014 – 2020 година (ИПА 2).

3. Подобрување и заштита на квалитетот на земјоделските производи.

Подобрениот квалитет на земјоделските производи е важен предуслов за повисока конкурентска позиција на странските пазари. Примената на одредбите од Законот за квалитет на земјоделските производи од страна на деловните ентитети, особено од аспект на класификацијата и означувањето на квалитетот на земјоделските производи, воведувањето повисоки стандарди за пазарен квалитет и заштитата на квалитетот се главни приоритетни цели во оваа област.

4. Зајакнување на пост-жетвените активности, маркетингот и промоцијата. Во услови на зголемена конкуренција на светските пазари, од особена важност е да се прилагодат производите на преференциите на потрошувачите и да се примени концепт на активна пазарна промоција (особено на пазарите каде има недоволен извоз и присуство на домашни производи).

5. Гарантирана безбедност на храната. Очекуваните ефекти во областа на безбедноста на храната во наредниот седумгодишен период, треба да:

- ги елиминираат или минимизираат биолошките, хемиските и физичките ризици на храната;
- ја исполнат политиката на јавно здравје преку намалување на ризикот од болести преку храна и повреди;
- остварат задоволително ниво на здравје на растенијата и на животните и имплементација на ЕУ стандардите во сите фази на ланецот на исхрана;
- придонесат кон економски развој на индустријата, особено за оние индустрии каде безбедноста на храната е клучен показател за деловните активности;
- обезбедат соодветна реакција при појава на криза и итни ситуации, кои можат да нанесат штета на луѓето, животните и животната средина.

6. Подобрување на животните услови и економските активности во руралните области. Развојот на руралните области преку функционирање на одржливи рурални заедници е еден од клучните приоритети на националната политика за земјоделство и рурален развој. Создавањето динамични рурални заедници треба да се оствари преку поттикнување на економските активности и поддршка на вработувањето, подобрување на техничката и на општествената инфраструктура за повисок животен стандард и пристап до услуги. Специфични цели се:

- *Одржливоста на економските активности во руралните области ќе се подобри со зајакнување на земјоделските и на неземјоделските активности преку: продолжување на директната поддршка на земјоделските активности, поддршка на основањето нови бизниси, поттикнување на влезот на млади фармери во земјоделскиот бизнис, диверзификација на економските активности во руралните области;*
- *Обнова и изградба на рурална инфраструктура, вклучувајќи урбана инфраструктура (локални патишта и урбанизација на јавните области во селата) и системи за наводнување, особено од аспект на намалување на ефектите од климатските промени;*

- *Подобрена социјална заштита на руралното население преку натамошна примена на преференцијалните политики за социјално осигурување, активни социјални политики за намалување на невработеноста во руралните области, воведување на шеми за предвременно пензионирање на фармерите кои ги отстапуваат фармите на младите поколенија, како и изградба на социјална инфраструктура во руралните области (клубови за пензионери или центри за млади лица) ;*
- *Оживување на раселените рурални области преку давање повластен третман во рамки на националните политики, насочени кон започнување нови бизниси и подобрување на животните услови во тие области.*

7. Иновации и трансфер на знаење. Долгорочниот одржлив развој на земјоделството и подобрувањето на конкурентноста може да се обезбеди со имплементација на нови технологии во земјоделството и континуиран трансфер на знаење. Затоа, треба да се воспостави функционален систем на истражувања и иновации, кој би вклучувал:

- *создавање и имплементација на земјоделски иновации со акцент на прилагодливи истражувања;*
- *изградба на силен, функционален и одржлив национален советодавен систем за трансформација на земјоделските стопанства во успешни деловни ентитети;*
- *развој на систем за неформално образование, обука, преквалификација, континуирано доживотно учење;*
- *подобрување на средното и на универзитетското образование во областите на земјоделството, истражувањето и развојот.*

8. Одржливо управување со природните ресурси и намалување на ефектите од климатските промени. Целта е да се заштитат и да се подобрат физичките, хемиските и биолошките својства на почвите и да се намали негативното влијание на земјоделските активности врз животната средина.

9. Зајакнување на институционалниот капацитет. Спроведувањето на политиката на земјоделство и рурален развој бара институции кои добро функционираат. Во Македонија веќе постои јадро на институционален капацитет за подготовка и имплементација на современа аграрна политика, кој вклучува компетентни институции и примена на соодветен систем на информациони и комуникациски технологии. Оттука, во наредниот период приоритет ќе се стави на:

- да се подобрат оперативните структури на ИПАРД за да се зголеми капацитетот за апсорпција на средствата од ИПАРД програмата, преку модификација на постојните и воведување на нови мерки кои треба да се акредитираат;
- создавање и имплементација на земјоделски иновации со акцент на прилагодливи истражувања;
- обезбедување поедноставен и поефикасен систем на директни плаќања, со примена на поефикасни контролни механизми и да се подготви платежната агенција да стане способна за имплементација на ЗЗП;

- изградба на комплетен систем за обезбедување безбедност на храна, кој треба да се заснова на одговорност, ефективност и ефикасност на сите институции одговорни за безбедност на храната.

Финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој

Согласно Законот за земјоделство и рурален развој и други закони, државната поддршка за земјоделството и руралниот развој која во програмата се проектира за периодот од следните пет години, ги опфаќа следниве шеми на финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој:

- директни плаќања;
- уредување на пазарите на земјоделските производи;
- капиталните грантови за рурален развој (финансирани од националните и од европските ИПАРД средства);
- поволно рурално кредитирање и
- државна помош во земјоделството и руралниот развој, вклучувајќи и мерки за техничка помош.

Покрај од средствата обезбедени од буџетот на Република Македонија, финансирањето на националната земјоделска политика се врши и од буџетот на Европската унија, врз основа на повеќегодишна програма за користење на финансиските средства од Инструментот за претпристапна помош за развој на земјоделството и руралниот развој од Европската унија (ИПАРД), а во согласност со склучените договори и спогодби со Европската унија за користење на инструментите за претпристапна финансиска помош и планските документи на Европската унија. По спроведувањето на поставените предуслови, Република Македонија од декември 2009 година го обезбеди правото за децентрализирано управување со претпристапните средства од петтата компонента на ИПА.

Покрај претходно наведените два извори, помал дел од средствата за финансирање на земјоделската политика се обезбедуваат и од донаторски проекти, но и од средствата на единиците на локалната самоуправа при кофинансирање на одредени мерки на рурален развој.⁵⁴

Индикативен финансиски план

Индикативниот финансиски план го содржи алоцирањето на вкупните финансиски средства на ниво на политиките на поддршка од националната земјоделска политика, согласно дефинираните принципи на програмирање и планирањето на буџетот на Република Македонија, во делот на поддршката на земјоделството и руралниот развој за периодот од 2013 до 2017 година.

Финансискиот план е основа за планирање на тековните буџетски издвојувања и за следење на реализација на програмата за секоја планска година од периодот. Поради повеќегодишната временска рамка на планирање, финансискиот план по мерки на политиките треба да се земе како индикативен со настојување да

⁵⁴ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2012): *Национална програма за развој на земјоделство и рурален развој 2013 – 2017*, Скопје, стр. 6.

се одржат планираните пропорции на средства по поделни политики на поддршка. При спроведување на националната програма преку едногодишните програми за финансиска поддршка можно е соодветно прилагодување од помал обем, согласно развојот на актуелните состојби, пред сè на ангажираните производни капацитети.

Табела 8.5: Извори на средства од национални и ЕУ средства за периодот 2013-2017 година

Извори на средства (милион €)	2012	2013	2014	2015-2017
Буџет на РМ за финансиска поддршка во земјоделството, руралниот развој и во рибарството	130	135	140	150
ИПАРД	3	3	5	5
Субвенционирани советодавни служби (буџет на АПРЗ)	1,1	1,2	1,4	1,5
Вкупно	134,1	139,2	146,4	156,5

Од податоците, прикажани во претходните табели, очигледен е позитивниот тренд на пораст на фискалните издвојувања за развојот на земјоделството и руралните средини во целина, како и издвојувањата насочени кон политиките на рурален развој во однос на политиките на директни плаќања, а во насока на поизбалансирано меѓусебно учество во поделбата на вкупните средства.⁵⁵

Финансирање на мерките за рурален развој

Финансирањето на политиката на рурален развој се врши во рамките на националниот буџет и буџетот на ЕУ за мерките од Инструментот за претпристапна помош за земјоделство и рурален развој (ИПАРД).

Поддршката која се доделува преку мерките за рурален развој основно се заснова на доделување на неповратни финансиски средства за капитални инвестиции за изградба или подобрување на недвижен имот наменет за економска дејност или јавна инфраструктура. Неповратна финансиска помош за инвестиции е поддршка која се доделува во вид на финансирање или кофинансирање на вредноста на преземени и реализирани инвестиции, согласно прифатливите трошоци и во висина на поддршката по корисник. Поддршката може да е наменета и за нематеријални вложувања т.н. општи трошоци кои се поврзани со капиталната инвестиција за нејзино успешно спроведување, како на пример трошоци за надоместоци за архитекти, инженери и консултанти, физибилити студии, анализи и набавка на патенти и лиценци, со исклучок на трошоци за поврзани јавни давачки и осигурување. Одобрените и исплатени средства се неповратни, при што корисникот не смее да ја отуѓи ниту да ја наруши намената на инвестицијата во рок од пет до седум години од денот на приемот на последната исплата на поддршката.

Покрај неповратната финансиска поддршка за инвестиции, мерките за рурален развој се спроведуваат преку следниве механизми на поддршка:

- финансиска помош и
- директни плаќања за рурален развој.

⁵⁵ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2012): *Национална програма за развој на земјоделство и рурален развој 2013 – 2017*, Скопје, стр. 16-17.

Финансиска помош е поддршка која се доделува за обука и информирање на земјоделските производители, советодавни услуги за развој на земјоделството, започнување со земјоделска дејност, напуштање на вршење на земјоделска дејност и за групи на производители.

Директните плаќања за рурален развој е компензационо плаќање за поддршка на приходот остварен од земјоделска дејност како надоместок на загубите кои настанале поради неискористеност на производниот потенцијал заради примена на земјоделски производни практики за заштита на животната средина или поради зголемени трошоци за примена на повисоки стандарди за заштита на животната средина.⁵⁶

*Национална програма за земјоделство и рурален развој 2007-2013 (ИПАРД програма)*⁵⁷

Националната програма за земјоделство и рурален развој (ИПАРД), која се изработи и се спроведуваше во периодот 2007 – 2013 година, имаше за цел да придонесе кон остварување на општите национални развојни цели (дефинирани во *Националниот план за развој 2007 – 2009 година*), како и на специфичните цели за развој на земјоделството и руралниот развој (дефинирани во *Националната стратегија за земјоделство и рурален развој 2007-2013*), во согласност со другите национални и меѓународни (мултилатерални и билатерални) програми и активности и во согласност со структурните и процедуралните рамки, воспоставени и дефинирани за реализација на процесот на подготовка за пристапување кон ЕУ.

Општите и посебните цели на ИПАРД програмата произлегуваат од принципите на ИПА во земјите-кандидатки во претпристапниот период, дефинирани и одредени од Регулативата на Советот на ЕУ 1085/2006 (член 12), која ги дефинира ставовите и гледиштата во врска со улогата на петтата компонента на ИПА (ИПАРД), според која: **„Компонентата за рурален развој (ИПАРД) ќе ги поддржува земјите-кандидатки за членство во развојот на политиката, како и подготовка за спроведување и управување со заедничката земјоделска политика на ЕУ. Таа особено ќе придонесе за одржливо прилагодување на земјоделскиот сектор и руралните области и за подготовката на земјите-кандидати за спроведување на европското законодавство што се однесува до заедничката земјоделска политика на ЕУ и со неа поврзаните релевантни останати политики.“**

Оттука, главната општа цел на ИПАРД програмата во Република Македонија е:

„Подобрување на конкурентноста на земјоделските стопанства и прехранбената индустрија, донесувајќи ги во целост во согласност со стандардите на ЕУ, додека одржливиот социо-економски развој и развојот на околината во руралните области ќе се осигура преку зголемување на економските активности и можностите за вработување“.

⁵⁶ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2012): *Национална програма за развој на земјоделството и рурален развој 2013 – 2017*, Скопје, стр. 34-35.

⁵⁷ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2008): *Национална програма за развој на земјоделството и рурален развој 2007 – 2013 (ИПАРД програма)*, Скопје.

Од погоре наведеното произлегува заклучокот дека **општи цели** на овој финансиски инструмент се:

1) придонес кон одржлива модернизација на земјоделскиот сектор и прехранбената индустрија преку целно насочени инвестиции, а во исто време подобрување на состојбата со безбедноста на храната, ветеринарните, фитосанитарните и еколошките стандарди, специфицирани во критериумите за пристап кон ЕУ и

2) придонес кон одржливиот развој на руралните области.

Главните приоритети на програмата се идентификувани во консултација со различни клучни актери од земјоделскиот сектор. Во дефинирањето на програмата учествувале локалните самоуправи, регионалните земјоделски оддели, федерацијата на фармерите, невладини организации и технички комитети за советување на секторите. Оттука, изработената ИПАРД програма вклучува проценка на целокупната состојба во руралната економија, развој на секторите во земјоделството и секторите поврзани со земјоделството, како и дефинирање на главните проблеми и можните решенија врз основа на поставените приоритети (анализа на регионалните разлики, диференцијација и приоритизација).⁵⁸

Спроведувањето на ИПАРД програмата 2007 - 2013 започна веднаш по донесувањето на одлуката за пренос на правото на управување со средствата наменети за Компонента V на ИПА за рурален развој (ИПАРД), доделена од страна на Европската комисија на 18 декември 2010 година (Одлука на Комисијата, бр. (Ц) 2009/987/ЕУ).

Преносот на правото т.н. акредитација се однесува на трите мерки од ИПАРД програмата:

- Мерка 101** – Инвестиции во земјоделски стопанства за реструктурирање и надградба до стандардите на ЕУ.
- Мерка 103** – Инвестиции во преработка и маркетинг на земјоделските и на рибните производи за нивно реструктурирање и надградба до стандардите на ЕУ.
- Мерка 302** – Диверзификација и развој на рурални економски активности ЕУ.⁵⁹

ИПАРД програмски активности за периодот 2014-2020⁶⁰

Во насока на обезбедување на дополнителни финансиски средства за рурален развој, до крајот на планскиот период се планира започнување на користење на ИПАРД средствата со нови мерки кои се во процес на акредитација или ќе започнат да се акредитираат во следниот период, како што се мерките за: техничка помош, рурална инфраструктура, агроеколошки мерки и др.

Воведувањето на мерките за рурален развој како дел од политиките на поддршка ќе започне со пилотирање на новите мерки во националната програма за рурален развој во првите неколку години од воведувањето на мерката, паралелно со одвивање на постапките за акредитација на мерките во ИПАРД програмата, со цел

⁵⁸ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2008): *Национална програма за развој на земјоделството и рурален развој 2007 – 2013 (ИПАРД програма)*, Скопје.

⁵⁹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2012): *Годишен извештај за земјоделство и рурален развој 2012*, Скопје.

⁶⁰ Инструмент за претпристапна помош за периодот 2014 – 2020 година (ИПА 2).

постепено преземање на нивното финансирање од европските претпристапни средства во период од три години.

Зголемувањето на ефикасноста и обемот на искористеност на претпристапните ИПА средства за земјоделството и руралниот развој се обезбедува и со активности на отстранување на идентификуваните слаби точки во имплементацијата на ИПАРД програмата, како што се: слабиот капацитет на државната советодавна служба, прилагодување на кредитната политика и гаранциите за пристап кон поволни финансиски средства, поедноставување на административните постапки, забрзување на легализацијата на имоти на земјоделско земјиште и измени и спроведување на соодетните закони.

Улогата на ИПА 2⁶¹ во областа на земјоделството и руралниот развој е да придонесе кон заштитата и безбедноста на понудата на храна, како и за промовирање на одржлива и ефикасна употреба на земјата во земјоделството, одржување диверзифицирани фармерски системи и динамични рурални заедници. Специфичната цел на ИПА 2 програмата, во областа на земјоделството и руралниот развој, е да придонесе кон подготвеноста на Република Македонија за ефективна и ефикасна употреба на финансиските средства од Европскиот фонд за земјоделство и рурален развој (European Agriculture Rural Development Fund - EAFRD), откако ќе стане земја-членка на ЕУ.

Оттука, во периодот 2014-2020 година посебен нагласок ќе се стави на следниве мерки:

Приоритетна област 1:

Подобрување на одржливоста на земјоделските стопанства и конкурентност на сите видови на земјоделство и примарна преработка на храна, со прогресивно усогласување со стандардите на ЕУ.

- Мерка 101. Инвестиции во физички средства на земјоделските стопанства.
- Мерка 102. Поддршка за формирање на групи на производители.
- Мерка 103. Инвестиции во физички средства во врска со преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи.

Приоритетна област 2:

Обновување, зачувување и подобрување на екосистемите, зависни од земјоделството и од шумарството.

- Мерка 201. Агро-еколошки мерки и органско земјоделство.

Приоритетна област 3:

Промовирање социјална и економска вклученост, намалување на сиромаштијата и рамномерен просторен развој во руралните средини.

- Мерка 301. Подобрување и развој на руралната инфраструктура.
- Мерка 302. Диверзификација на фармите и развој на бизнисот.
- Мерка 202. Подготовка и имплементација на стратегии за локален развој - примена на пристапот LEADER.

Приоритетна област 4:

⁶¹ Инструмент за претпристапна помош за периодот 2014 – 2020 година (ИПА 2).

Трансфер на знаење и иновации во земјоделството, шумарството и во руралните области и зајакнување на капацитетот на јавната администрација во спроведувањето на програмите за рурален развој.

- Мерка 303. Подобрување на обуките.
- Мерка 501. Техничка помош.

Прашања за размислување и контрола на знаењето

1. Политики за поддршка на земјоделството.
2. Политики за поддршка на руралниот развој.
3. Национална стратегија за земјоделство и рурален развој.
4. Национална програма за земјоделство и рурален развој.
5. Финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој.
6. Национална програма за земјоделство и рурален развој 2007-2013 (ИПАРД програма).

ЛИТЕРАТУРА

1. Altomonte, Carlo and Mario Nava (2005): *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom.
2. Anderson, Kym and Will Martin, editors (2006): *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, a co-publication of Palgrave Macmillan and the World Bank, Washington D.C., USA.
3. APRODEV (2005): *Trade Liberalization in Agriculture – Lessons from the First 10 Years of the WTO*, Brussels, Belgium.
4. Baldwin, Richard and Charles Wyplosz (2006): *The Economics of European Integration*, second edition, McGraw-Hill Companies, United Kingdom.
5. Beckmann, Volker and Martina Padmanabhan, editors (2009): *Institutions and Sustainability – Political Economy of Agriculture and the Environment – Essays in Honour of Konrad Hagedorn*, Springer Science+Business Media B.V., USA.
6. Blandford, D. and B. Hill (2006): *Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries*, CABI Publishing, United Kingdom.
7. Bouët, Antoine, Bureau, Jean-Christophe, Decreux, Yvan and Sébastien Jean (2004): *Multilateral Agricultural Trade Liberalization - the Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round*, CEPII, Paris, France.
8. Влада на Република Македонија (2013): *Национална програма за усвојување на правото на Европската унија*, Скопје.
9. Dimitri, Carolyn, Effland, Anne and Neilson Conklin (2005): *The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy*, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, Washington D.C., USA.
10. Directorate General for Agriculture and Rural Development (2008): *Rural Development in the European Union – Economic and Statistical Information*, Brussels, Belgium.
11. ECORYS and IDEA Consult (2005): *Impact Analysis – Study on Baseline and Impact Indicators for Rural Development Programming 2007-2013*, Rotterdam, the Netherlands.
12. Eicher, K. Carl and John M. Staatz (1998): *International Agricultural Development* (The Johns Hopkins Studies in Development), Paperback, The Johns Hopkins University Press, 3rd edition, USA.
13. Ellis, Frank and Stephen Biggs (2001): *Evolving Themes in Rural Development 1950's – 2000's*, Development Policy Review, 19 (4): 437-448.
14. European Commission (2010): *The CAP towards 2020 – Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM (2010) 672 final, Brussels, Belgium.
15. European Commission (2008): *The EU Rural Development Policy – Facing the Challenges*, Brussels, Belgium.
16. European Commission (2007): *CAP Explained*, Brussels, Belgium.
17. European Commission (2006): *Fact Sheet – New Perspectives for EU Rural Development*, Brussels, Belgium.
18. European Commission (2003): *Fact Sheet – Rural Development in the European Union*, Brussels, Belgium.

19. European Union (2006): *Council Regulation EC No. 144/2006 on Community Strategic Guidelines for Rural Development (Programming Period 2007-2013)*, Official Journal of the EU, Brussels, Belgium.
20. European Union (2005): *Council Regulation EC No. 1698/2005 on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development*, Official Journal of the EU, Brussels, Belgium.
21. FAO (2012): *The State of Food and Agriculture*, Rome, Italy.
22. FAO (2002): *The Role of Agriculture in the Development of the Least-Developed Countries and Their Integration in the World Economy*, Rome, Italy.
23. Fernando, Nimal A. (2008): *Rural Development Outcomes and Drivers*, Asian Development Bank, Philippines.
24. Fonseca, Mario Blanco (2010): *Literature Review of Methodologies to Generate Baselines for Agriculture and Land Use*, John Wiley & Sons Ltd, United Kingdom.
25. Gardner, Bruce L. (2002): *American Agriculture in the Twentieth Century: How It Flourished and What It Cost*, Harvard University Press, USA.
26. Global Donor Platform for Rural Development (2006): *On Common Ground – a Joint Donor Concept on Rural Development*, Bonn, Germany.
27. Greer, Alan (2005): *Agricultural Policy in Europe*, Manchester University Press, United Kingdom.
28. Healy, Stephen, Pearce, Richard and Michael Stockbridge (1998): *The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for developing countries*, FAO, Rome, Italy.
29. Hitiris, Theo (2003): *European Union Economics*, Pearson Education Limited, United Kingdom.
30. Hoekman, Bernard, Mattoo, Aaditya and Philip English, editors (2002): *Development, Trade and The WTO - a Handbook*, World Bank, Washington D.C., USA.
31. Ingo, D. Merlinda and John D. Nash, editors (2004): *Agriculture and the WTO – Creating a Trading System for Development*, World Bank, Washington D.C., USA.
32. Ingo, D. Merlinda and Alan L. Winters, editors (2000): *Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round – Perspectives of Developing Countries and Transition Economies*, World Bank, Washington D.C., USA.
33. Ministry of Agriculture and Agricultural Reform (2003): *Agricultural Policies in Developing Countries*, Damascus, Syria.
34. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2012): *Национална стратегија за земјоделство и рурален развој 2013 – 2017*, Скопје.
35. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2012): *Годишен извештај за земјоделство и рурален развој 2012*, Скопје.
36. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2008): *Национална програма за земјоделство и рурален развој 2007 – 2013 (ИПАРД програма)*, Скопје.
37. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2007): *Национална стратегија за земјоделство и рурален развој 2007 – 2013*, Скопје.
38. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (2007): *Национална стратегија со акционен план за органско земјоделство на Република Македонија 2008 – 2011*, Скопје.
39. Министерство за финансии (2014): *Претпристапна економска програма 2014 - 2016*, Влада на Република Македонија, Скопје.

40. Министерство за финансии (2009): *Приближување кон Европската унија – предизвици и можности*, Скопје.
41. Monke, Eric A. and Scott R. Pearson (1989): *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*, outreach program.
42. Moussis, Nicholas (2003): *Access to European Union*, European Study Service, United Kingdom.
43. Moyer, Wayne and Tim Josling (2002): *Agricultural Policy Reform – Politics and Process in the EU and US in the 1990s*, Ashgate Publishing Limited, United Kingdom.
44. Neal, Larry (2007): *The Economics of Europe and the European Union*, Cambridge Univeristy Press, United Kingdom.
45. Neuwirth, Julia and Klaus Wagner (2006): *Multifunctional Territories – Importance of Rural Areas Beyond Food Production*, European Rural Development Network, Vienna, Austria.
46. Norton, W. George, Alwang Jeffrey and William A. Masters (2006): *The Economics of Agricultural Development*, (paperback), Routledge, 1st edition, United Kingdom.
47. Norton, Roger D.(2004): *Agricultural Development Policy – Concepts and Experiences*, John Wiley & Sons Ltd, United Kingdom.
48. O’Callaghan, Bernadette Andreosso (2003): *The Economics of European Agriculture*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, United Kingdom.
49. OECD (2006): *Reinventing Rural Policy*, Policy Brief, Paris, France.
50. Ray, Daryll E., De La Torre Ugarte, Daniel G. and Kelly J. Tiller (2003): *Rethinking US Agricultural Policy - Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide*, Agricultural Policy Analysis Center, The University of Tennessee, Tennessee, USA.
51. WB and FAO (2008): *Tracking Results in Agriculture and Rural Development in Less-than-ideal Conditions*, Bonn, Germany.
52. World Bank (2008): *Agriculture for Development – World Development Report 2008*, Washington D.C., USA.
53. World Bank (2007): *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries*, Washington D.C., USA.
54. World Bank (2006): *Agricultural Growth for the Poor – an Agenda for Development*, Washington D.C., USA.
55. World Bank (2003): *Reaching the Rural Poor – a Renewed Strategy for Rural Development*, Washington D.C., USA.
56. World Bank (2002): *Reaching the Rural Poor in the Eastern Europe and Central Asia – Rural Development Action Plan*, Washington D.C., USA.
57. World Bank (2001): *Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round – Perspectives of Developing Countries and Transition Economies*, Washington D.C., USA
58. World Bank (1998): *Agriculture and the Environemnt – Perspectives on Sustainable Rural Development*, Washington D.C., USA.
59. World Bank (1997): *Rural Development – From Vision to Action*, Washington D.C., USA.
60. Zacic, Zorka i Zaklina Stojanovic (2008): *Ekonomika agrara*, Ekonomski fakultet, Beograd.

CIP - Каталогизација во публикација Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

338.43.02(075.8)

ЌОСЕВ, Сашо

Аграрна политика [Електронски извор] / Сашо Ќосев. - Скопје :
Универзитет "Св. Кирил и Методиј", Економски факултет, 2015

Начин на пристап (URL): <http://www.ukim.edu.mk/e-izdavastvo>
- Текст во ПДФ формат, содржи 248 стр.. - Наслов
преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 09.07.2015. - Фусноти
кон текстот. - Библиографија: стр. 246-248

ISBN 978-9989-43-382-5

а) Аграрна политика - Високошколски учебници
COBISS.MK-ID 98986250