



Republika Crna Gora
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

KONCEPT REORGANIZACIJE INSTITUCIJA U OBLASTI POLJOPRIVREDE



SADRŽAJ

	Strana
UVODNE NAPOMENE	3
CILJ DOKUMENTA	3
OSVRT NA DOSADAŠNJE REFORME U POLJOPRIVREDI	4
NOVA STRATEGIJA – PLATFORMA BUDUĆIH REFORMI	5
MEĐUZAVISNOST OSNOVNIH REFORMSKIH PRAVACA	6
ZAŠTO JE VAŽNA INSTITUCIONALNA PODRŠKA POLJOPRIVREDI	6
NOVI IZAZOVI U SEKTORU POLJOPRIVREDE	7
A) Izazovi koje nameće razvoj	7
B) Izazovi koje nose integracije	8
ISPUNJAVANJE MEĐUNARODNIH OBAVEZA	9
I) EU integracije	9
Šta se zahtijeva od Crne Gore na putu EU integracija?	9
II) Ostali integracioni procesi i međunarodne obaveze	10
Pristupanje Svjetskoj trgovinskoj organizaciji	10
Regionalni CEFTA sporazum	10
Članstvo u međunarodnim organizacijama	11
SPROVOĐENJE NOVE ZAKONSKE REGULATIVE	11
SPROVOĐENJE PROPISA SA NIVOVA BIVŠE DRŽAVNE ZAJEDNICE	12
OSNOVNA POLAZIŠTA U REFORMI INSTITUCIJA	12
Zašto je potrebno jačati apsorpcionu moć za korišćenje pretpristupne i pristupne podrške?	12
PRIKAZ POSTOJEĆE INSTITUCIONALNE PODRŠKE RAZVOJU POLJOPRIVREDE	13
BUDUĆI KORACI U REFORMI I JAČANJU INSTITUCIJA	17
A) Izmjena unutrašnje organizacije Ministarstva	17
B) Kadrovsko jačanje Ministarstva	19
C) Reforma i jačanje kapaciteta ostalih institucija u poljoprivredi	19
ZAKLJUČAK	21

UVODNE NAPOMENE

Crna Gora i njen ekonomski sistem u posljednjih deset godina prolaze intenzivan proces reformi, koji su u većoj ili manjoj mjeri prisutni u svim segmentima društva: promjena svijesti i odnosa prema svojini, privatizacija društvenog vlasništva, izgradnja otvorene tržišne ekonomije, usklađivanje zakonske regulative sa međunarodnim standardima i dr. Reformski procesi koje je sprovodila Vlada CG doprinijeli su sazrijevanju svijesti i narastanju uvjerenja o potrebi redefinisanja državnog okvira, odnosno o potrebi uspostavljanja pune državne samostalnosti Crne Gore, koja je ostvarena na majskom referendumu 2006. godine.

Nova Vlada nastavila je reforme koje je započela i sprovodila prethodna, a koje su definisane Agendom ekonomskih reformi do 2007. godine, usvojenom marta 2003. Nakon dvije godine implementacije Agende, urađena je analiza ostvarenih rezultata, pri čemu su redefinisani neki od ranijih ciljeva, a postavljeni su i novi. Tako je bilo i sa sektorom poljoprivrede, gdje je u prvoj verziji definisano 5 osnovnih ciljeva (podsticajna politika u poljoprivredi, redefinisanje mjera zaštite, reforme u politici kreditiranja, izgradnja institucija u poljoprivredi i izgradnja robne marke proizvoda organske poljoprivrede), a pri reviziji Agende 2005. godine dodat je šesti cilj: statistička podrška poljoprivredi, a peti je modifikovan i proširen tako da sada nosi naziv: standardi kvaliteta i uvođenje međunarodno priznatih sertifikata za crnogorske poljoprivredne proizvode.

Sektor poljoprivrede ima zapaženo mjesto u Agendi, među nekoliko ključnih sektora ukupne ekonomije, što govori o dobrom prihvatanju značaja koji poljoprivreda zajedno sa razvojem sela ima za ukupan razvoj crnogorske ekonomije i društva. Istovremeno, definisani ciljevi u Agendi upravo potvrđuju opredijeljenost Vlade za višestruke reforme u ovom sektoru, od izmještanja kreditne politike u finansijske institucije, redefinisanja podsticajne politike i mjera carinske zaštite, uvođenje međunarodnih standarda i sertifikata do jačanja institucija.

Konkretnija razrada reformskih koraka koji će se realizovati u ovoj godini data je u Programu rada Vlade za 2007. Ti reformski koraci proističu iz nove Strategije razvoja poljoprivrede, kao i iz preuzetih međunarodnih obaveza (Akcioni plan evropskog partnerstva i Akcioni plan jačanja administrativnih kapaciteta za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, nastavak procesa pridruživanja STO).

Jedan od zadataka iz Programa rada Vlade za prvu polovinu ove godine jeste i donošenje koncepta reforme i jačanja institucija u poljoprivredi.

CILJ DOKUMENTA

Ovaj dokument ima za cilj da:

- a) predstavi dosadašnje reforme ostvarene u sektoru poljoprivrede i njihovu usklađenost sa zahtjevima EU integracija;
- b) ukaže na obaveze koje budući razvoj i integracije nameću institucijama u poljoprivredi;
- c) prikaže najvažnije buduće funkcije Ministarstva poljoprivrede i drugih institucija u poljoprivredi, kako bi se iz tih novih funkcija Ministarstva u sljedećem koraku mogla izvesti njegova konkretna organizaciona struktura.

OSVRT NA DOSADAŠNJE REFORME U POLJOPRIVREDI

Promjene u makroekonomskom okviru i uvođenje tržišnih principa u crnogorsku ekonomiju intenzivno su se odvijali u sektoru poljoprivrede.

Prije početka tranzicije, agrarna politika bila je primarno fokusirana na razvoj društvenog sektora, dok je poljoprivreda na privatnim porodičnim gazdinstvima bila u sjenci tadašnjih kombinata. Stoga, poljoprivreda na porodičnim gazdinstvima, iako sa dominantnim učešćem, nije bila dovoljno tržišno usmjerena i imala je više socijalni nego ekonomski značaj.

Sa uvođenjem tržišnih principa, dolazi do prestrukturiranja tadašnjeg društvenog sektora u kojem su se mnogi od kombinata ugasil. Jedan od prvih tranzicijskih koraka bilo je vraćanje poljoprivrednog zemljišta iz društvene svojine prethodnim vlasnicima, što je praktično bilo preteča ukupne privatizacije.

U proteklom osmogodišnjem periodu Vlada je pokrenula i sprovodila značajan broj inicijativa i reformskih koraka u poljoprivredi:

- Usmjeravanje agrarne politike prvenstveno u razvoj poljoprivrede na porodičnim gazdinstvima i u izgradnju seoske infrastrukture, kao i usklađivanje te politike sa principima STO;
- Uvođenje potpune liberalizacije i ukidanja državnog intervencionizma u politici formiranja cijena;
- Stalno prilagođavanje politike carinske zaštite razvojnim potrebama poljoprivrede i prerađivačke industrije, ukidanje svih kvantitativnih ograničenja i postepeno usklađivanje sa principima STO;
- Realizacija brojnih projekata međunarodne podrške razvoju poljoprivrede koji su za rezultat imali uvođenje tehnoloških inovacija u proizvodnju, podizanje stručnog i obrazovnog nivoa proizvođača i stručnih službi u poljoprivredi;
- Pokretanje brojnih investicionih programa i podrška preduzetništvu u otvaranju novih prerađivačkih pogona i realizaciji projekata u primarnoj poljoprivredi koji su značili otvaranje novih radnih mjesta za tehnološke viškove iz drugih sektora;
- Podizanje obrazovnog i stručnog nivoa administracije i službi koje prate razvoj poljoprivrede (stručnih i inspeksijskih) kroz razne vidove obuke (TAIEX seminari, bilateralna podrška, studijska putovanja i usavršavanja u brojnim zemljama i sl.);
- Preuzimanje sve većeg broja nadležnosti koje su bile na nivou SRJ, pa potom Državne zajednice Srbija i Crna Gora;
- Modernizacija postojećih i formiranje novih laboratorija (Laboratorija za mljekarstvo, Specijalistička dijagnostička laboratorija u veterini, Fitosanitarna laboratorija i dr.);
- Formiranje stručnih službi na savremenim principima (Služba za selekciju stoke i Savjetodavna služba za biljnu proizvodnju);
- Privatizacija terenske veterinarske službe i formiranje Veterinarske uprave;
- Donošenje strateških dokumenata koji definišu buduće reforme u poljoprivredi, među kojima centralno mjesto ima strategija razvoja poljoprivrede, pod nazivom: "CRNOGORSKA POLJOPRIVREDA I EVROPSKA UNIJA –Strategija razvoja proizvodnje hrane i ruralnih područja", a u ribarskom sektoru: "STRATEGIJA RAZVOJA RIBARSTVA CRNE GORE I JAČANJE KAPACITETA ZA IMPLEMENTACIJU ZAJEDNIČKE POLITIKE RIBARSTVA EU".

NOVA STRATEGIJA - PLATFORMA BUDUĆIH REFORMI

Navedeni reformski iskoraci ubrzali su postavljanje brojnih pitanja i otvaranje novih dilema vezanih za budući održiv razvoj proizvodnje hrane i ruralnih područja Crna Gore. Tome treba dodati i intenzivne međunarodne integracione procese: pristupanje Crne Gore Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, završetak pregovora i parafiranje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji i novi CEFTA sporazum. U svim tim integracionim procesima, poljoprivreda je, bez sumnje, jedno od **najosjetljivijih, najobimnijih i najsloženijih** pitanja za pregovore.

Raniji strateški dokumenti u oblasti poljoprivrede uveliko su prevaziđeni i nijesu mogli biti osnova za dalje reformske korake. Sačinjeni su bili za neko drugo vrijeme, kada se na razvoj poljoprivrede gledalo znatno drugačije i, što je najbitnije, nijesu sadržavali definisanje značaja poljoprivrede i uloge države u njenom razvoju.

Sve veći broj izazova i novi ambijent za dalji razvoj poljoprivrede neminovno su nametnuli potrebu za izradom nove strategije. S tim u vezi, postavljalo se nekoliko suštinskih pitanja:

- ❖ Kako izgraditi održiv i efikasan sektor koji može da bude konkurentan na širem tržištu?
- ❖ Kako ubrzano raditi na povećanju ukupne poljoprivredne proizvodnje do optimalnog korišćenja raspoloživih resursa?
- ❖ Kako osigurati održiv razvoj ruralnih područja, imajući u vidu sve njegove aspekte, posebno očuvanje životne sredine i poboljšanje životnog standarda ruralnog stanovništva?
- ❖ U kom pravcu reformisati i izgrađivati institucije kako bi one mogle odgovoriti razvojnim potrebama i zahtjevima EU integracija?

Odgovore na ova i mnoga druga pitanja dala je upravo nova strategija: "CRNOGORSKA POLJOPRIVREDA I EVROPSKA UNIJA – Strategija razvoja proizvodnje hrane i ruralnih područja", koju su zajednički realizovali Ministarstvo i Evropska agencija za rekonstrukciju. Ministarstvo je obezbijedilo uključivanje u izradu Strategije širok krug predstavnika domaćih institucija i stručnjaka, a EAR slovenački tim koji je iza sebe već imao bogato iskustvo iz uspješnog procesa pridruživanja Slovenije EU. Nakon intenzivnog jednogodišnjeg rada, Strategija je usvojena sredinom 2006. godine.

Iz samog naslova može se zaključiti da Strategija, pored toga što nudi novi razvojni put za crnogorsku poljoprivredu, predstavlja platformu za usklađivanje agrarne politike, zakonodavstva i institucionalne podrške poljoprivredi sa principima i zahtjevima EU pridruživanja.

Strategija daje okvire za dalje prestrukturiranje i izgradnju moderne uloge države, koja treba da omogući približavanje Evropskoj uniji. U postizanju te uloge, Crna Gora treba još temeljnije da radi na preuzimanju i implementaciji novog zakonodavstva, reformi postojećih i osnivanju novih institucija.

Razvoj i prilagođavanje crnogorske poljoprivrede ne zavisi samo od finansijske podrške države, nego je za nužne promjene potrebno:

- A. Izgradnja transparentnih procedura i sistema primjene nove agrarne politike;
- B. Izgradnja tržišta i jačanje konkurentnosti cijelog lanca proizvodnje hrane, gdje država može i treba da doprinosi sistemskom izgradnjom tržišne infrastrukture i finansijskim strukturnim podrškama,
- C. Novi tehnološki razvoj u poljoprivredi i prerađivačkoj industriji, prilagođen crnogorskim uslovima, ali i zahtjevima moderne ekonomije. Direktno prenošenje (kopiranje) tuđih

modela u tehnologiji i organizaciji, bez uvažavanja mentaliteta i istorijskih iskustava, ne može donijeti dobre rezultate.

Ovim dokumentom praktično se otvara novi put u razvoju crnogorske poljoprivrede i ruralnih sredina. Sa preuzimanjem evropskih standarda i uloge poljoprivrede i ruralnog razvoja otvara se i nova dugoročna perspektiva razvoja poljoprivrede.

MEĐUZAVISNOST OSNOVNIH REFORMSKIH PRAVACA

Reforme u poljoprivredi mogu se posmatrati, a tako ih i Strategija tretira, u tri osnovna pravca:

- 1. Reforma agrarne politike,**
- 2. Reforma u zakonodavnoj oblasti, i**
- 3. Institucionalne reforme**

U poglavlju ovog dokumenta "OSVRT NA DOSADAŠNJE REFORME", dat je prikaz najvažnijih reformskih koraka u oblasti poljoprivrede iz kojeg je vidljivo da su dosadašnje reforme bile prisutne u sva tri osnovna pravca.

U agrarnoj politici iz godinu u godinu dešavaju se promjene i pomaci koji znače njeno usklađivanje sa principima Sporazuma o poljoprivredi Svjetske trgovinske organizacije, koji definiše dozvoljene i manje dozvoljene vidove podrške razvoju poljoprivrede. Te promjene istovremeno znače i približavanje EU modelu podrške razvoju poljoprivrede i sela.

Istovremeno, donose se novi zakoni koji su u najvećoj mjeri ili u potpunosti usklađeni sa legislativom EU.

Takođe, osnivanjem novih laboratorija, transformacijom terenske veterinarske službe i formiranjem novih stručnih službi reformiše se i prilagođava institucionalna podrška razvoju poljoprivrede.

Generalno, može se kazati da prva dva pravca reformi nameću i iziskuju promjene u institucijama. Potrebno je prvo stvoriti nužne pretpostavke u najširem smislu, ugraditi promjene u instrumente agrarne politike i pretočiti ih u odgovarajuće zakone, a onda uspostaviti institucionalni okvir za promjene. Jasno je, međutim, da se ova uslovna međuzavisnost ne može kruto posmatrati nego u mnogim slučajevima ove su reforme tijesno isprepletene i teku istovremeno.

ZAŠTO JE VAŽNA INSTITUCIONALNA PODRŠKA POLJOPRIVREDI?

Moderna državna uloga u oblasti proizvodnje i prometa hrane u osnovi je dvostruka:

- ⇒ stvaranje povoljnog ekonomskog ambijenta za proizvodnju, i
- ⇒ obezbjeđivanje uslova da se potrošačima garantuje zdravstveno bezbjedan proizvod određenog kvaliteta.

Obje od navedenih funkcija podjednako su važne i međusobno su čvrsto povezane.

Kada se govori o razvoju poljoprivrede mora se uvijek imati u vidu složenost poljoprivredne proizvodnje i njene brojne specifičnosti:

- Poljoprivreda je, kao ni jedna druga privredna djelatnost, podložna uticaju spoljnih činilaca (dovoljno je ukazati na odmaćeni termin da je to "fabrika pod otvorenim nebom");

- Odvija se u veoma heterogenom sektoru od malih porodičnih (često staračkih) gazdinstava do modernih kompanija, drugim riječima: poljoprivreda je i držanje nekoliko grla stoke ili proizvodnja povrća za potrebe sopstvenog domaćinstva ali i proizvodnja grožđa u vinogradu od 2000 ha, uz primjenu najnovijih tehnoloških dostignuća;
- To je djelatnost u kojoj se primjenjuju veoma različiti postupci, od najprimitivnijih zahvata u obradi zemlje i držanju stoke do najsloženijih tehnoloških operacija;
- Poljoprivreda nudi ogromnu paletu različitih, često nestandardizovanih i neujednačenih proizvoda (znatan dio proizvoda prerađuje se u samim domaćinstvima), koji su u znatnoj mjeri podložni brzim promjenama i kvarenju s jedne strane, a potrošači očekuju maksimalni kvalitet i njegovu ujednačenost, s druge;
- Poljoprivredom se u najvećem broju bavi najmanje obrazovani sloj stanovništva, ali u različitim njenim sektorima svoje preduzetničke ideje plasiraju i najšire obrazovani pojedinci;
- Po pravilu, najmanji je nivo razvijenosti u najudaljenijim selima gdje je istovremeno migracija aktivne radne snage najprisutnija i najizraženija.

Navedene, i mnoge druge, karakteristike nameću i **brojne obaveze državi ukoliko hoće da ima dugoročno održiv poljoprivredni sektor.**

Moderan koncept razvoja poljoprivrede polazi od njene višestruke uloge ili **multifunkcionalnosti**, koji poljoprivredu stavlja u znatno širi kontekst od njenog značaja u pogledu doprinosa ukupnom GDP-u. U ukupnoj razvojnoj politici sve veći značaj ima politika ruralnog razvoja (održivo korišćenje prirodnih resursa, životne i radne sredine, zatim socijalna dimenzija), što je na veoma jasan način i dosta detaljno obrazloženo u Strategiji.

Izgradnja sistema koji omogućava bezbjednu proizvodnju hrane u čitavom lancu od njive do trpeze, stavlja takođe pred državu brojne obaveze. Najmanji propusti u tom segmentu mogu da imaju nesagledive posljedice, o čemu svjedoče propusti kojih nijesu bile pošteđene ni najrazvijenije evropske države (bolest ludih krava, dioksin i sl.).

Na maksimalnom uvažavanju multifunkcionalnosti poljoprivrede i podizanju bezbjednosti proizvodnje hrane na najviši nivo odgovornosti upravo se bazira EU koncept razvoja i podrške poljoprivrednom sektoru, a slično je i u drugim razvijenim zemljama (SAD, Japan, Švajcarska, Norveška).

Prema tome, da bi se odgovorilo sve brojnijim izazovima koje donose razvoj i integracije, država mora posjedovati odgovarajuće institucionalne kapacitete. **Praksa razvijenijih država, i onih koje su već u EU, govori da nije moguće uspostaviti dugoročno održiv razvoj poljoprivrede bez adekvatnih institucija u poljoprivredi.**

Treba, takođe, kazati da je uvođenje principa EU politike relativno skupo i kompleksno, ali sa sobom nosi i modernizaciju u djelovanju države i njenih institucija. Funkcionalan državni aparat nije samo trošak, nego je suštinska pretpostavka za proizvodnju i promet bezbjedne hrane, čuvanje životne sredine i drugih važnih komponenti održivog razvoja. Efikasan državni aparat predstavljaće i znak da se Crna Gora modernizovala i u tom pogledu postala razvijena zemlja, što mora da bude krajni cilj reformi i prilagođavanja EU standardima.

NOVI IZAZOVI U SEKTORU POLJOPRIVREDE

A) Izazovi koje nameće razvoj

U sektoru poljoprivrede prisutni su u posljednje vrijeme brojni i dinamični razvojni procesi: privatna gazdinstva se modernizuju uvođenjem novih tehnologija i primjenom novih znanja, javlja se sve više preduzetničkih ideja koje se realizuju kroz pokretanje različitih

vidova proizvodnje, uspostavlja se i jača veza između primarne poljoprivrede i prerađivačkog sektora, znatan dio poljoprivrede okreće se zadovoljavanju turističke tražnje ili se izvozno orijentiše, novi prerađivački kapaciteti nude tržištu sve širu paletu proizvoda za koje traže mjesto ne samo na domaćem nego i izvoznom tržištu.

S druge strane, ovaj razvoj i pozitivni pomaci u ukupnoj ekonomiji ne doprinose smanjivanju pritiska za migracijom stanovništva iz najudaljenijih i najmanje razvijenih seoskih područja. Tamo se i dalje poljoprivreda u najvećoj mjeri odvija na tradicionalan način uz sve karakteristike koje takva proizvodnja nosi: nepovoljna starosna struktura radne snage, usitnjen posjed, niska produktivnost, nedovoljna konkurentnost, znatan dio proizvoda prerađuje se direktno u domaćinstvu itd.

Da li, onda, zanemariti ovaj manje razvijeni segment poljoprivrede i okrenuti se samo onima koji su relativno uspješni i koji mogu biti konkurentni. I bez detaljnije elaboracije, dovoljno je samo pogledati šta su uradile i šta rade razvijenije zemlje i kako one podstiču razvoj sela i manje razvijenih područja. U okviru mjera ruralnog razvoja, razrađuju se posebni programi podrške za razvoj manje razvijenih (povoljnih) područja, kao i brojne druge olakšice.

Stoga je jasno da u agrarnoj politici nije dovoljno imati dobre mjere za podsticaj proizvodnje nego je još neophodnije, sa stanovišta uloge države, imati mjere za izbalansiran razvoj seoskih područja, kako bi se održao život u najmanje atraktivnim seoskim sredinama.

B) Izazovi koje nose EU integracije

Ciljevi kojima treba težiti u procesu EU integracija jesu sljedeći:

- ⇒ Puna integracija u EU pravni sistem, sa svim pravima i obavezama,
- ⇒ Pristupanje ne bi smjelo da pogorša ekonomski položaj poljoprivrede,
- ⇒ Pretpristupni period maksimalno koristiti za prevladavanje strukturnih i razvojnih poteškoća sektora i podizanje njegove konkurentnosti,
- ⇒ Podizanje apsorpcijskih kapaciteta poljoprivrede za mogućnosti koje članstvo u EU pruža,
- ⇒ Samo pristupanje EU treba da bude bez velikih potresa u poljoprivrednom sektoru, tzv "soft landing".

Dosadašnje iskustvo već potvrđuje da su EU integracije u sektoru proizvodnje hrane veoma zahtjevan proces, koji se manifestuje u više pravaca:

- tehnički pregovori u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a kasnije i njegova implementacija;
- usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU (*Acquis communautaire*) i praktična primjena harmonizovanih zakonskih rješenja;
- postepeno preuzimanje EU modela razvoja i podrške poljoprivrede i seoskih sredina, koji je definisan Zajedničkom poljoprivrednom politikom –CAP.

Posebno su izričiti i složeni zahtjevi vezani za bezbjednu proizvodnju hrane, budući da je u toj oblasti EU zakonska regulativa veoma obimna i stalno se mijenja i dograđuje, s jedne, a u toj oblasti nema mogućnosti za neka veća odstupanja u implementaciji propisa, s druge strane.

Na bazi naših dosadašnjih iskustava, proizlazi ono što je u posljednje vrijeme često isticalo ovo Ministarstvo: da je poljoprivreda u svim integracionim procesima **najsloženiji i najosjetljiviji sektor!**

ISPUNJAVANJE MEĐUNARODNIH OBAVEZA

I. EU integracije

U prethodnih godinu i po, intenzivno se pregovaralo u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji je nedavno i parafiran. Taj sporazum, pored toga što donosi niz pogodnosti crnogorskim proizvođačima putem otvaranja EU tržišta, istovremeno nameće i ispunjavanje brojnih obaveza sa naše strane. Imajući to u vidu, Vlada je već donijela Akcioni plan jačanja administrativnih kapaciteta za implementaciju Sporazuma koji se odnosi i na Ministarstvo poljoprivrede, posebno u oblasti jačanja kapaciteta veterinarske i fitosanitarne službe.

Paralelno sa pregovaračkim procesom obavljaju se pripreme za korišćenje pretpristupne podrške (IPA), koja će biti na raspolaganju od sljedeće godine. Za razliku od dosadašnje podrške Evropske unije kroz CARDS programe, gdje je Ministarstvo iniciralo projekte i učestvovalo u njihovoj realizaciji, ali je kompletno administriranje projekata obavljala Evropska agencija za rekonstrukciju, buduća IPA podrška poljoprivredi i ruralnom razvoju u najvećoj mjeri će zavisiti od samog Ministarstva i njegovih kapaciteta, počev od identifikovanja i kandidovanja kvalitetnih projekata, potom pripreme projektne dokumentacije i kasnije ukupne realizacije projekata.

Šta se zahtijeva od Crne Gore na EU putu?

U Crnoj Gori postoji najširi konsenzus oko potrebe ulaska u EU. Zajednička poljoprivredna politika EU je najobimnija i najkompleksnija politika koja je u potpunosti prenijeta sa nacionalnog na nivo EU (oko 50% zajedničkog budžeta i oko 75% pravnih propisa godišnje odnosi se na poljoprivredu). Stoga Vlada, u ovom slučaju Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede mora permanentno raditi na više pravaca, kako bi se brojne pripreme za ulazak u EU obavile kvalitetno i pravovremeno.

U oblasti bezbjednosti hrane (*veterinarski i fitosanitarni sektor*) legislativa EU ima za cilj da olakša unutrašnju i spoljnu trgovinu. Štiteći zdravlje bilja i životinja, uz dobrobit životinja, istovremeno se štiti i zdravlje stanovništva i tako ispunjavaju očekivanja potrošača. Osnovni preduslov za proširenje jedinstvenog tržišta u ovoj oblasti, osim približavanja legislative, jeste **posjedovanje adekvatne i obučene administracije**.

Pored toga, u sektoru bezbjedne proizvodnje hrane, potrebno je obezbijediti:

- ⇒ Odgovarajući sistem nediskriminatorne kontrole na mjestu porijekla roba, tokom transporta, na krajnjim destinacijama, kao i na spoljnim granicama,
- ⇒ Zadovoljavajući sistem laboratorijske kontrole,
- ⇒ Kompetentna tijela iz veterine i zaštite bilja,
- ⇒ Ostali uslovi: sveobuhvatni program kontrole rezidua, program suzbijanja zoonoza, program nadzora i monitoringa i sl.

U oblasti uređivanja tržišta poljoprivrednih proizvoda zahtijeva se, takođe, primjena osnovnih principa i instrumenata Zajedničke poljoprivredne politike (CAP), što uslovljava postojanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta. Pored toga, potrebni su i sljedeći uslovi:

- Poljoprivredna statistika: popis poljoprivrednih resursa; ispitivanja strukture poljoprivrede; ispitivanja prihoda farmi (Farm Income Survey -FIS), sakupljanja podataka o površini i prinosima usjeva; mreža računovodstvenih podataka na farmama - FADN;
- Administracija za upravljanje troškovima CAP - Agencija za plaćanja – direktna plaćanja farmerima u skladu sa pravilima EU;

- Integrirani sistem administracije i kontrole –IACS (baze podataka; sistem identifikacije poljoprivrednih parcela; integrirani sistem kontrole; relevantni registri);
- Administracija za uređivanje unutrašnjeg tržišta i za upravljanje trgovinom sa trećim zemljama;
- Organizacije proizvođača, posebno u proizvodnji voća i povrća, ovlašćene destilerije u proizvodnji vina;
- Registri: uzgoja maslina, vinograda, citrusa i td.

U oblasti implementacije politike ruralnog razvoja, koja u EU dobija sve veći značaj u okviru CAP-a, zahtijeva se, između ostalog, i formiranje administrativnih struktura koje moraju biti sposobne da vrše: identifikaciju potreba pojedinih ruralnih oblasti; izradu, implementaciju i upravljanje programima razvoja sela; kontrolu finansijskih tokova i sprovedenih mjera; monitoring, izvještavanje, kontrolu i vrednovanje programa i individualnih aktivnosti.

II) Ostali integracioni procesi i međunarodne obaveze

Ostali integracioni procesi, takođe, imaju veliki značaj za budući razvoj crnogorske poljoprivrede.

Pristupanje Svjetskoj trgovinskoj organizaciji

U procesu pristupanja Crne Gore STO, koji traje 1,5 godinu, već je ispunjeno mnogo obaveza: održane su tri Radne grupe; u nekoliko navrata odgovoreno je na pitanja STO članica i sada su ta pitanja, koja se donose na Sporazum o poljoprivredi i Sporazum o sanitarnim i fitosanitarnim mjerama, svedena na relativno mali broj; održani sastanci o podsticajnim mjerama u poljoprivredi. U toku su pregovori o gornjim obavezujućim stopama carinske zaštite (bound rates) koje se kasnije ne mogu povećavati. Od ishoda ovog dijela pregovora zavisice i ukupna carinska zaštita u crnogorskoj poljoprivredi, budući da je sa EU dogovorena postepena liberalizacija.

Članice STO su i sada zainteresovane, a to će biti predmet njihove pažnje i u budućem periodu, na koji se način implementiraju novi zakoni (Zakon o veterini, Zakon o zdravstvenoj zaštiti bilja, Zakon o sjemenu i Zakon o sadnom materijalu i dr.). Posebno će pratiti donošenje podzakonske regulative koja proističe iz navedene legislative.

Na nivou Ministarstva neće biti potrebno formiranje posebne jedinice za praćenje odnosa sa STO, ali će se svakako obaveze za administraciju Ministarstva znatno uvećati.

Regionalni CEFTA Sporazum

Budući da se u Regionu, odnosno sa partnerima CEFTA sporazuma odvija više od polovine crnogorskog uvoza i izvoza poljoprivrednih proizvoda, pravilna implementacija CEFTA sporazuma biće od velikog značaja za budući rad Ministarstva. Posebno kada se ima u vidu da je sa većinom partnera trgovina već potpuno liberalizovana (BiH, Makedonijom, Srbijom i UNMIK Kosovom), a da će se sa Albanijom i Hrvatskom, takođe, postepeno ići u dalju liberalizaciju.

Tržište koje obuhvata CEFTA 2006 ima oko 30 miliona stanovnika i ono će imati veliki značaj za brojne crnogorske izvoznike. CEFTA ugovor predviđa i mehanizme zaštite od poremećaja na tržištu, kao i zabranu primjene izvoznih subvencija između partnera.

Sve aspekte primjene CEFTA sporazuma potrebno je pratiti kroz zajedničke komitete, što nameće dodatne obaveze za administraciju Ministarstva poljoprivrede.

Članstvo u međunarodnim organizacijama

Nakon sticanja potpune nezavisnosti, Crna Gora je pokrenula neophodne procedure učlanjivanja u najvažnije međunarodne organizacije, kao što su: Organizacija za poljoprivredu i hranu - FAO i potkomiteti ove organizacije; Međunarodna organizacija za zaštitu zdravlja životinja - OIE, Međunarodna organizacija za vino, - OIV, Međunarodna organizacija za maslinarstvo - IOOC, Organizacija za zaštitu biljnih sorti UPOV, Evropska zootehnička federacija - EAAP i mnoge druge.

Članstvo u svim međunarodnim organizacijama zahtijeva aktivno učešće Ministarstva poljoprivrede, putem stalne komunikacije i razmjene informacija, stalnog praćenja informacija o pojavi bolesti bilja i životinja, učešća u radu tijela navedenih organizacija i sl. U ispunjavanju ovih obaveza, pored profesionalne administracije neophodno je i uključivanje predstavnika naučnih i stručnih institucija, laboratorija i dr.

SPROVOĐENJE NOVE ZAKONSKE REGULATIVE

U posljednje vrijeme doneseno je niz novih zakona, čija implementacija zahtijeva i odgovarajuća institucionalna rješenja: Zakon o veterini, Zakon o duvanu, Zakon o organskoj poljoprivredi, Zakon o morskom ribarstvu, Zakon o zdravstvenoj zaštiti bilja, Zakon o sjemenu poljoprivrednog bilja, Zakon o sadnom materijalu.

Pripremljeni su, ili su već u parlamentarnoj proceduri sljedeći prijedlozi zakona: Zakon o vinu, Izmjene i dopune Zakona o veterini, Zakon o zaštiti biljnih sorti, Zakon o sredstvima za ishranu bilja, Zakon o dobrobiti životinja, Zakon o bezbjednosti hrane, Zakon o slatkovodnom ribarstvu, Zakon o identifikaciji i registraciji životinja.

U planu je donošenje i nekoliko važnih zakona koji su predviđeni Strategijom, a među njima su u 2007. godini najvažniji: Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakon o korišćenju poljoprivrednog zemljišta.

Najvažniji principi kojih se Ministarstvo pridržava u reformi zakonodavstva su: novi zakoni treba da omoguće dalji razvoj poljoprivrede; da su zakonska rješenja realno primjenjiva u praksi i da su zakoni uklađeni sa principima STO i pravnim poretkom EU.

Navedeni zakoni zahtijevaju i odgovarajuća tijela za njihovu punu implementaciju. Najčešće je u pitanju organ državne uprave. U slučaju nekih, kao što su Zakon o veterini, Zakon o duvanu i Zakon o organskoj poljoprivredi, već je uspostavljena neophodna administrativna infrastruktura za njihovu implementaciju (formirana Veterinarska uprava, Agencija za duvan, formiran referat u Ministarstvu za organsku poljoprivredu i agencija za sertifikaciju "Monteorganica"). Zakon o zdravstvenoj zaštiti bilja, Zakon o vinu, Zakon o bezbjednosti hrane traže i uspostavljanje jasne nadležnosti za njihovu implementaciju.

Puna implementacija Zakona o zdravstvenoj zaštiti bilja, Zakon o sadnom materijalu, Zakona o sjemenu poljoprivrednog bilja zahtijeva formiranje tijela nadležnog za sva pitanja iz fitosanitarnog sektora (minimalni uslov je da u svom sastavu ima odjeljenje za zaštitu bilja, odjeljenje za inspekcijску kontrolu - fitosanitarna inspekcija, odjeljenje za registraciju sredstava za zaštitu bilja, odjeljenje za sjemenarstvo i rasadničku proizvodnju).

Na potrebu formiranja tijela nadležnog za zaštitu bilja ukazuje i godišnji izvještaj Evropske komisije, koji jasno saopštava da će implementacija novih zakona zahtijevati osnivanje zasebnog fitosanitarnog direktorata sa funkcionalnom nezavisnošću, kao i posljednji izvještaj Misije Evropske komisije (Direktorat za hranu i veterinu - DG SANCO), koja je obavljena sredinom 2006. godine.

SPROVOĐENJE PROPISA SA NIVOVA BIVŠE DRŽAVNE ZAJEDNICE

Na nivou bivše Državne zajednice Srbija i Crna Gora bili su uglavnom tehnički propisi, koji se odnose na pitanje kvaliteta poljoprivrednih proizvoda i sada predstoji period da se zajedno sa drugim Ministarstvima i drugim Vladinim tijelima uspostavi administrativna infrastruktura za njihovu punu primjenu u praksi, kao i za njihovu harmonizaciju sa regulativom EU.

OSNOVNA POLAZIŠTA U REFORMI INSTITUCIJA

Imajući u vidu navedene izazove i sve veće zahtjeve koje Crna Gora u ovom sektoru treba da ispuni na EU putu, reforme institucija u poljoprivredi treba da se baziraju na sljedećim principima:

1. Usklađenost i kompatibilnost institucija u poljoprivredi sa sistemom ukupne državne uprave;
2. Što veći nivo koordinacije između institucija koje se bave razvojem poljoprivrede, kako bi one činile cjelinu i međusobno se nadopunjavale;
3. Institucije treba da su permanentna podrška razvoju i da daju prave odgovore na sve brojnije izazove, anticipirajući buduća globalna kretanja, a posebno ona koja se dešavaju u EU;
4. Reforme institucija treba da budu postupne i u najvećem broju slučajeva da se odvijaju u tri koraka: a) potpuno razumijevanje promjena – kroz stvaranje dovoljne kritične mase za odgovarajuću promjenu; b) stvaranje nužnih pretpostavki (kadrovskih, materijalnih i sl.), i c) sprovođenje reforme ili osnivanje nove institucije;
5. Primarni zadatak institucija treba da bude podrška razvoju svih aspekata poljoprivrede i bezbjedne proizvodnje hrane, a nikako nekritičko preuzimanje rješenja drugih država;
6. Veličina institucija mora da bude primjerena realnim mogućnostima Crne Gore, njenoj veličini i ekonomskoj snazi, ali prvenstveno veličini poljoprivrednog sektora, opet pravilno anticipirajući njegov razvoj u neposrednoj budućnosti;
7. Institucionalni kapaciteti treba da odgovore zahtjevima EU integracija i da imaju dovoljnu apsorpcionu moć za korišćenje pretpripristupne i pristupne podrške na putu EU integracija.

Zašto je potrebno jačati apsorpcionu moć za korišćenje pretpripristupne i pristupne podrške EU?

Zajednička poljoprivredna politika (CAP) EU predstavlja pokretni cilj za zemlje koje se pridružuju. To znači da ono što je važno za jednu rundu pridruživanja, ne znači da će važiti i u budućim, jer se CAP stalno reformiše pa se tako definišu i drugačija pravila za pristupanje.

U Strategiji je data nešto pesimističnija procjena pretpripristupne podrške ruralnom razvoju (IPARD) od oko 4 miliona € godišnje, koja će se koristiti od momenta kada država postane kandidat za pristup u EU. Ovome treba dodati da će iz istog paketa EU podrške IPA (Tranziciona pomoć i jačanje institucija, komponenta III - EU standardi, za koju je planirano 30-35% ukupne podrške od 28 mil. € godišnje) već od sljedeće godine znatan dio sredstva biti usmjeren u jačanje institucionalnih kapaciteta u oblasti proizvodnje hrane.

Što se podrške poljoprivredi po pristupanju tiče, u Strategiji se predviđa da bi dio za tržišno–cjenovnu politiku, tj. direktna plaćanja farmerima u prvoj godini po pristupu mogao iznositi oko 8 miliona eura. Međutim, za mjere ruralnog razvoja moguće je računati sa znatno

više sredstava, opet u nešto pesimističnijoj varijanti oko **30 miliona €** godišnje. **To je blizu tri puta više od sadašnjeg ukupnog agrobudžeta!**

Treba posebno naglasiti da će stvarni iznos podrške **gotovo isključivo** zavisiti od spremnosti Crne Gore i njenih institucionalnih kapaciteta za korišćenje te podrške. Takođe, nivo ukupne podrške pri ulasku biće osnova za dalju podršku iz EU fondova za poljoprivredu, a već je sada jasno da će Crna Gora biti neto primalac te podrške.

Šta kažu iskustva Slovenije, koja je proces pristupanja u oblasti poljoprivrede završila najuspješnije od tadašnjih 10 kandidata?

Prema objektivnim pokazateljima, Slovenija je mogla koristiti 1,2-2,1% ukupne podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju opredijeljene za 10 tadašnjih kandidata. Međutim, u pregovorima uspjela je dobiti 4,1% za direktnu podršku poljoprivredi (tržišno-cjenovne mjere) i čak 8% ruralnom razvoju, upravo zahvaljujući dobro odrađenim domaćim zadacima u susret korišćenju te podrške.

Slovenija je jedina nova članica koja je već 2007. dostigla isti nivo direktnih plaćanja kao i stare članice.

Preporuke Crnoj Gori od glavnih slovenačkih pregovarača, koji su bili uključeni u izradu crnogorske Strategije, mogle bi se sumirati na sljedeći način: u pregovorima je važna dobra argumentacija koja se može imati jedino uz kvalitetno pripremljene podatke, prihvatati rješenja koja je moguće implementirati u praksi, uspostaviti sistem direktne podrške farmerima već prije pristupa imajući u vidu da je ta podrška vezana za unakrsno ispunjavanje uslova (cross-compliance) vezanih za životnu sredinu i dobrobit životinja, ispunjavanje uslova bezbjednosti hrane (food safety) ključno je pitanje za agroindustriju, i obavezno ići na povećanje proizvodnje prije pristupa.

Na kraju ovog poglavlja, nedvosmisleno se nameće zaključak da nije realno očekivati da se može ukupan put pridruživanja Evropskoj uniji uspješno savladati bez dobro osposobljenih i profesionalnih institucija.

PRIKAZ POSTOJEĆE INSTITUCIONALNE PODRŠKE RAZVOJU POLJOPRIVREDE

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

Šta je misija Ministarstva? - Ministarstvo predlaže sistemsku rješenja u poljoprivredi, utvrđuje agrarnu politiku i preduzima mjere za njeno sprovođenje. Predlaže Vladi obim podsticajnih mjera za poljoprivredu i ruralni razvoj (Agrarni budžet) u okviru budžeta Republike i niz drugih dokumenata, propisa i akata koji su neophodni za skladno funkcionisanje poljoprivrednog sektora. Predlaže donošenje zakona i drugih propisa u oblasti poljoprivrede i veterinarstva, predlaže mjere i analizira njihov uticaj na ekonomski položaj i uslove privređivanja u poljoprivredi i agroindustriji. Prati uslove proizvodnje i kretanje cijena, vrši nadzor nad izvršavanjem zakona iz ove oblasti, vrši poslove inspekcijske kontrole iz oblasti poljoprivrede i sl.

Ministarstvo u svom sastavu ima 3 sektora:

1. Sektor poljoprivrede
2. Sektor šumarstva i lovstva
3. Sektor vodoprivrede

Pored sektora, sadrži i Odjeljenje za praćenje podsticajnih mjera, tržište i cijene, Referat za normativno pravne poslove iz oblasti veterinarstva, Referat za vođenje prekršajnog postupka i Službu za opšte poslove.

Sektor poljoprivrede vrši poslove koji se odnose na: tekuću i razvojnu politiku, normativnu djelatnost, upravni nadzor i izvršavanje zakona i drugih propisa u oblasti poljoprivrede i agroindustrije kroz djelovanje dva odsjeka: Odsjeka za poljoprivredu i Odsjeka za inspekcijski nadzor.

Iz Sektora poljoprivrede izdvojen je veterinarski sektor u Veterinarsku upravu, dok drugih značajnijih organizacionih izmjena nije bilo u posljednje vrijeme. Pozitivno je što se stalno odvija kadrovsko podmlađivanje Ministarstva. Pa i pored toga, sadašnji kapaciteti Ministarstva nijesu dovoljni da bi se na kvalitetan način odgovorilo svim navedenim izazovima u sektoru poljoprivrede, koji se iz dana u dan uvećavaju.

Stoga je neminovna reforma unutrašnje strukture Ministarstva sa ciljem da se postojeće organizacione jedinice dodatno kadrovski osnaže i da se formiraju nove, o čemu će biti riječi u narednom poglavlju.

Veterinarska uprava

Veterinarska uprava funkcioniše kao posebno tijelo u nadležnosti Ministarstva, a zadužena je za vršenje upravnih i sa njima povezanih stručnih poslova koji se odnose na: praćenje i rano otkrivanje zaraznih bolesti, sprečavanje pojave, suzbijanje i iskorjenjivanje određenih zaraznih bolesti životinja, sprovođenje veterinarske preventive, dijagnostička i druga ispitivanja; promet živih životinja, proizvoda životinjskog porijekla, hrane za životinje u unutrašnjem prometu i prometu preko granice Crne Gore. Uprava je odgovorna za vršenja poslova od javnog interesa, utvrđivanje ispunjenosti veterinarsko-sanitarnih uslova za obavljanje veterinarske djelatnosti i za obavljanje djelatnosti u objektima za proizvodnju, za identifikaciju i registraciju životinja; izradu godišnjih programa monitoringa i prevencije pojedinih zaraznih bolesti životinja i zoonoza na cijeloj teritoriji Crne Gore. U okviru veterinarske uprave funkcioniše veterinarska inspekcija.

Specijalistička veterinarska laboratorija

Osnovana je kao javna ustanova u vlasništvu države i u nadležnosti je Veterinarske uprave. Djelatnost Laboratorije obuhvata specijalističko- dijagnostičku i istraživačku veterinarsku djelatnost na teritoriji Crne Gore, s ciljem: zaštite i poboljšanja zdravlja životinja, otkrivanja i dijagnostikovanja bolesti životinja, kontrole zdravstvene ispravnosti sirovina, namirnica i proizvoda životinjskog porijekla, hrane za životinje i vode za napajanje, istraživačkog rada, edukacije iz raznih aspekata veterine.

Veterinarska uprava u tijesnoj saradnji sa terenskom veterinarskom službom i novoformiranom Specijalističkom veterinarskom laboratorijom realizuje program zdravstvene zaštite domaćih životinja i bezbjedne proizvodnje i prometa hrane animalnog porijekla. U izvještajima misija koje je obavila EC, naglašava se značaj veterinarskog sektora u narednim fazama pristupanja EU. Takođe, ističe se potreba daljeg jačanja ove službe kroz modernizaciju inspekcijskog nadzora, podizanje stručne sposobnosti svih zaposlenih u veterinarskom sektoru i dalje modernizacije i razvoja Laboratorije.

Naučne i obrazovne institucije i stručne službe

Biotehnički institut

Institut je članica Univerziteta CG i ima obrazovnu, naučnoistraživačku i stručno-savjetodavnu djelatnost iz oblasti poljoprivrede i šumarstva.

Obrazovna (nastavna) djelatnost realizuje se od sredine 2005. godine organizovanjem visokoškolskog akademskog studija poljoprivrede sa dva usmjerenja: Biljna proizvodnja i Stočarstvo.

Naučnoistraživačka djelatnost Instituta sastoji se od fundamentalnih i primijenjenih istraživanja iz oblasti voćarstva, vinogradarstva, ratarstva, zaštite bilja, stočarstva, agroekonomike, veterinarstva, šumarstva, slatkovodnog ribarstva i zaštite životne sredine.

Stručno-savjetodavna djelatnost Instituta realizuje se pružanjem savjetodavnih usluga i širokog spektra laboratorijskih usluga trećim licima, te organizovanjem stručnih seminara, sajmova, izložbi i sl.

U organizacionom pogledu, Institut čini deset naučnoistraživačkih centara: Centar za agroekonomiku, Centar za zemljište i melioracije, Centar za šumarstvo, Centar za zaštitu bilja, Centar za ratarstvo i povrtarstvo, Centar za stočarstvo, Centar za veterinu, Centar za vinogradarstvo i voćarstvo, Centar za subtropske kulture i Centar za kontinentalno voćarstvo, zatim prateće laboratorije i dva ogledna imanja.

U sastavu Instituta su i tri službe koje finansira Ministarstvo poljoprivrede: Služba za selekciju stoke, Laboratorija za mljekarstvo, Savjetodavna služba u biljnoj proizvodnji.

Služba za selekciju stoke funkcioniše kao jedinstvena služba za cijelu Crnu Goru. Sastavljena je od 6 regionalnih centara koji pokrivaju područje svih opština. Poslovi Službe mogu se svrstati u tri osnovne grupe: selekcija i oplemenjivanje domaćih životinja, davanje stručnih savjeta i uputstava farmerima i realizacija podsticajnih mjera koje se finansiraju iz Agrarnog budžeta.

Republička savjetodavna služba u biljnoj proizvodnji pokriva teritoriju čitave Crne Gore i organizovana je u pet centara: Bar, Bijelo Polje, Berane, Nikšić i Podgorica. Glavni je cilj Službe unapređivanje biljne proizvodnje u pogledu povećanja prinosa i kvaliteta proizvoda. Osnovni način rada je davanje stručnih savjeta, preporuka i uputstava farmerima na terenu, kao i edukacija putem seminara i okruglih stolova i sl. Takođe, Služba realizuje brojne mjere koje se podstiču iz Agrobudžeta.

Laboratorija za mljekarstvo funkcioniše u okviru Biotehničkog instituta sa ciljem poboljšanja kvaliteta mlijeka i mliječnih proizvoda. Njen kapacitet je dovoljan da pruži usluge svim prerađivačima mlijeka u Crnoj Gori, uključujući dosljedno sprovođenja Uredbe o kriterijumima i načinu određivanja otkupne cijene sirovog mlijeka.

Služba za selekciju stoke, Republička savjetodavna služba u biljnoj proizvodnji i Laboratorija za mljekarstvo finansiraju se iz Agrobudžeta, prve dvije u potpunosti a Laboratorija dijelom. Njihova je misija i osnovni zadatak da budu servis poljoprivrednim proizvođačima i organizovane su na provjerenim principima tzv. Extension service-a u razvijenim zemljama. Najveći broj podsticajnih mjera u poljoprivredi Ministarstvo realizuje upravo preko ovih službi. One u posljednje dvije godine realizuju projekat AMIS -Agrarni marketinški informacioni sistem u poljoprivredi, koji znači sakupljanje, objavljivanje i distribuciju tržišnih informacija u poljoprivredi. Takođe, učestvuju i u realizaciji međunarodnih projekata i povremenih aktivnosti koje Ministarstvo pokreće. Njihova će uloga biti sve značajnija i u narednom periodu, posebno u implementaciji evropskog koncepta razvoja i u obuci farmera za ispunjavanje sve brojnijih zahtjeva za ostvarivanje prava na odgovarajuće podsticajne mjere.

Srednje stručne škole

Srednje stručno obrazovanje iz oblasti poljoprivrede, prerade poljoprivrednih proizvoda i veterine odvija se u pet stručnih škola. Samo jedna od njih je usko profilisana kao srednja poljoprivredna škola i nalazi se u Baru, a ostale su konstituisane kao mješovite stručne škole, u kojima se, između ostalih, obrazuju i kadrovi za potrebe poljoprivrede. Takve stručne škole postoje u Podgorici, Beranama, Andrijevići i Šavniku. U njima se obrazuje profil

poljoprivrednog tehničara raznih usmjerenja (ratar, voćar, vinogradar, povrtar, stočar, veterinar, proizvođač mlijeka, proizvođač duvana, mesar, pekar i sl.).

Broj učenika koji pohađa stručne škole, naročito za poljoprivredna zanimanja, iz godine u godinu se smanjuje. U toku je reforma srednjeg stručnog obrazovanja i pripremaju se novi i obnavljaju stari obrazovni programi.

Ostale državne institucije i organizacije

Na razvoju poljoprivrede, ali u znatno manjoj mjeri, rade i Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Sekretarijat za razvoj, Fond za razvoj i dr.

Stručne službe na nivou lokalne samouprave

Opštinske samouprave u okviru svojih nadležnosti imaju i referat za poljoprivredu. U zavisnosti od veličine i značaja poljoprivrede različit je broj zaposlenih u poljoprivrednoj službi. Budući da većina opština nema sopstvena izdvajanja za poljoprivredu, zaposleni u poljoprivrednoj službi više se bave administrativnim poslovima u oblasti poljoprivrede.

Zadugarstvo, udruženja i ostale nevladine organizacije

Zadružni savez Crne Gore. Zadružni sistem je u institucionalnoj i finansijskoj krizi, budući da je još uvijek opterećen hipotekom iz ranijeg (socijalističkog) načina funkcionisanja. Sada važeći Zakon o zadrugama tretira zadrugu kao organizaciju isključivo fizičkih lica bez izgrađenog mehanizma za privlačenje kapitala u zadruge.

Rad zadruga koordinira Zadružni savez CG. Njegove se aktivnosti odnose na pružanje stručne pomoći zadrugama (kooperativama) iz domena pravnog statusa zadruga i njihove imovine, oblasti razvoja, sagledavanja funkcionisanja tržišta, organizovanja takmičarskih aktivnosti, saradnje sa drugim sličnim asocijacijama, državnim organima i razvojnim institucijama.

Udruženje poljoprivrede, prehrambene i duvanske industrije Privredne komore CG

Ciljevi Udruženja su: da prati i analizira kretanja u ovim granama, da predlaže mjere unapređivanja uslova rada i poslovanja svojih članova; da učestvuje u pripremi mjera ekonomske politike i strategija daljeg razvoja, da sprovodi aktivnosti na povezivanju privrednih subjekata i razvoju kooperativnih odnosa; da učestvuje u izgradnji i definisanju mehanizama zaštite domaće proizvodnje; davanje inicijativa i predlaganje mjera radi otklanjanja monopolskog položaja na domaćem tržištu i učestvovanje u izradi i primjeni granskih kolektivnih ugovora.

Udruženja poljoprivrednih proizvođača

Poljoprivredni proizvođači u Crnoj Gori organizovani su u nacionalno Udruženje koje obuhvata oko 40 lokalnih udruženja u koja su manje-više uključeni proizvođači iz iste grane poljoprivrede. Neka udruženja se gase, a formiraju se nova, a većina od njih registrovana su kao nevladine organizacije.

Postoji nekoliko strukovnih udruženja, kao što su: Savez pčelarskih organizacija kojeg čini dvadeset pet opštinskih pčelarskih udruženja, Udruženje proizvođača duvana, Udruženje proizvođača povrća u zaštićenom prostoru, Udruženje živinara, Udruženje veterinara Crne Gore, kao i mnoga druga udruženja koja rade na afirmaciji različitih segmenata poljoprivrede (organska poljoprivreda, zaštita životne sredine itd.).

BUDUĆI KORACI U REFORMI I JAČANJU INSTITUCIJA

Već je istaknuto da je Crna Gora napravila određene korake u reformi institucija: veterinarska služba je transformisana, organizovane su stručne službe (savjetodavna i za selekciju stoke) na novim osnovama, formirane su nove laboratorije, nove agencije itd.

Međutim, to ni izdaleka nije dovoljno da bi se udovoljilo svim do sada navedenim zahtjevima koje nameće održivi razvoj poljoprivrede i njegova podrška po EU modelu.

Najodgovorniji subjekt za budući razvoj i integracije je, bez sumnje, **Ministarstvo poljoprivrede**. Od njegovih odgovora na izazove i načina na koji bude uključivalo ostale institucije iz oblasti poljoprivrede, zavisice ne samo kvalitet procesa pristupanja u poljoprivredi nego i pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji u cjelini.

Reformski zadaci Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

U oblasti institucionalnih reformi, Ministarstvo svoje aktivnosti treba da usmjeri u nekoliko osnovnih pravaca:

- A.** Da reformiše unutrašnju organizaciju, kako bi što uspješnije obavljalo brojne zadatke na EU putu,
- B.** Permanentno da radi na sopstvenom kadrovskom jačanju,
- C.** Da jača kapacitete ostalih institucija i inicira njihovu reformu tamo gdje je neophodno.

A) RAD NA IZMJENI UNUTRAŠNJE ORGANIZACIJE MINISTARSTVA

Centralno mjesto u reformi institucija upravo treba da bude postepena promjena unutrašnje organizacije samog Ministarstva.

Unutrašnja organizacija treba da proistekne iz **neophodnih funkcija** Ministarstva, a one su sljedeće:

- a) bezbjednost hrane,
- b) tržišno-cjenovna politika,
- c) politika ruralnog razvoja,
- d) informaciona podrška i kontrola sprovođenja mjera,
- e) izrada ekonomskih analiza u poljoprivredi i praćenje efekata mjera tekuće agrarne politike.

a) Bezbjednost hrane. Infrastruktura za sprovođenje politike bezbjednosti hrane proističe iz cijelog niza zadataka. Jačanje sistema za bezbjednost hrane predmet je posebne pažnje partnera iz Evropske komisije. Bez obzira kakvu će konačnu organizacionu strukturu imati, da li samostalne jedinice za veterinu, fitosanitarna i druga pitanja ili, pak, objedinjene u jednu cjelinu za bezbjednost hrane, u ovom segmentu mora da se ispunjavaju brojne obaveze.

U oblasti **Veterine** u pitanju su sljedeći poslovi: sprovođenje programa zdravstvene zaštite životinja, sprovođenje zakonske regulative iz dobrobiti životinja, registracija objekata i gazdinstava, spoljno-trgovinski promet živih životinja i proizvoda animalnog porijekla; identifikacija, registracija i kontrola kretanja životinja; veterinarski lijekovi; sprovođenje programa: kontrole rezidua, suzbijanja zoonoza, nadzora i monitoringa i dr.

U **Fitosanitarnoj službi** osnovni zadaci su: pitanja zaštite bilja u najširem smislu (proizvodnja, unutrašnji i spoljni promet bilja i biljnih proizvoda), pesticidi i mineralna đubriva, sjemenarstvo i rasadnička proizvodnja.

Politika kvaliteta (standardi, tehnički propisi, označavanje) i regulisanje pitanja GMO treba da nađu mjesto u ovom segmentu.

b) Tržišno–cjenovna politika podrazumijeva obavljanje sljedećih zadataka: međunarodna trgovina i tržišne intervencije; direktna plaćanja u biljnoj i direktna plaćanja u stočarskoj proizvodnji; sprovođenje pravne regulative vezane za višegodišnje zasade, sprovođenje regulative za zootehniku i hitne intervencije u poljoprivredi.

c) U okviru Politike ruralnog razvoja treba obavljati sljedeće poslove: strukturna politika u primarnoj poljoprivredi, strukturna politika u agroindustriji, zemljišna politika, promocija i šeme kvaliteta, održivo gazdovanje resursima, organska poljoprivreda, diverzifikacija i razvoj sela, socijalna politika.

d) Informatika i registri obuhvataju: Integrisani sistem administracije i kontrole (IACS); registri u poljoprivredi; sistem za identifikaciju i registraciju životinja; informacione baze podataka za vođenje politike (postepena izgradnja centralnog informacionog sistema sa višestrukom namjenom), sistem računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima (FADN); sistem identifikacije poljoprivrednih parcela; sistem prikupljanja i distribucije tržišnih informacija; informatička potpora održivom gazdovanju resursima (LFA, Natura2000).

e) Ekonomske analize treba da obuhvate sljedeće: izrada godišnjeg izvještaja o poljoprivredi (Green report), ekonomski račun u poljoprivredi, programiranje i monitoring, ekonomske analize, budžetsko planiranje, programiranje mjera ruralnog razvoja, monitoring i evaluacija sektorskih politika.

Razvojem funkcija navedenih pod: **b, c, d i e** razvijace se i najvažnije funkcije buduće **agencije za plaćanje**, kako bi se kasnije ona mogla formalno osnovati i akreditovati u skladu sa propisima Evropske komisije. Sva novčana sredstva usmjerena u podršku razvoja poljoprivrede (za tržišno-cjenovnu i politiku ruralnog razvoja) iz fondova EU biće usmjeravana preko agencije za plaćanje. Stoga ona mora da razvije odgovarajuću infrastrukturu za funkcionisanje na području čitave Crne Gore.

Potrebno je unapređivati **inspekcijsku funkciju**, a imajući u vidu njene specifičnosti, Crnoj Gori najviše bi odgovarao jedinstven inspektorat koji bi objedinjavao Veterinarsku, Fitosanitar nu, Poljoprivrednu i Inspekciju za ribarstvo, sa jasnom podjelom odgovornosti između svake od njih.

Potrebno je ojačati i **jedinicu za ribarstvo** s ciljem da ona u svom sastavu ima tri podjedinice: upravljanje resursima u ribarstvu, strukturne mjere i evidencije i registri u ribarstvu.

Novi poslovi i obaveze na EU putu zahtijevaju jačanje **jedinice za međunarodne integracije, posebno za pridruživanje EU**. Takođe, neophodno je dograđivati i snažiti i opšte funkcije Ministarstva, posebno odnose sa javnošću, odnose sa Sekretarijatom za EU integracije, sa drugim državnim organima, odborima Parlamenta i sl.

Pri isticanju novih funkcija Ministarstva, pored uvažavanja sadašnjeg stanja i budućih prioriteta, analizirana su iskustva drugih zemalja, posebno onih iz posljednjeg pridruživanja (Slovenija, Baltičke zemlje, Kipar), a uzeta je u obzir i organizaciona struktura DG Agriculture Evropske komisije.

B) KADROVSKO JAČANJE MINISTARSTVA

Kadrovske jačanje Ministarstva podrazumijeva rad na dva kolosijeka: a) osposobljavanje i veća profesionalizacija rada postojećeg osoblja; b) povećavanje broja zaposlenih u Ministarstvu.

a) Osposobljavanje postojećeg osoblja podrazumijeva:

- program redovne obuke zaposlenih, sa posebnim naglaskom na upoznavanje sa legislativom EU,
- maksimalno korišćenje mogućnosti koje nude TAIEX i Twinning programi EU,
- uvođenje poznavanja stranih jezika i informatičke pismenosti kao minimalnih kriterijuma za prijem novih saradnika,
- primjena modernih tehnika upravljanja,
- uvođenje sistema praćenja rezultata rada,
- uspostavljanje novog sistema nagrađivanja ključnih kadrova Ministarstva.

b) Povećavanje broja zaposlenih u Ministarstvu. Sa uvođenjem novih funkcija u rad Ministarstva potrebno je regrutovati i nove saradnike, uvažavajući sve do sada navedene principe i kriterijume, kao i ograničenja Crne Gore kao države.

Evropski model uspješnog funkcionisanja i održivog razvoja poljoprivrednog sektora, veličine kakav je crnogorski, nije moguće sprovesti sa brojem osoblja koje je sada angažovano u Ministarstvu.

C) REFORMA I JAČANJE KAPACITETA DRUGIH INSTITUCIJA U POLJOPRIVREDI

Održivi koncept razvoja poljoprivrede, definisan novom Strategijom, i integracioni procesi zahtijevaju reformu i jačanje ostalih institucija u poljoprivredi.

Obrazovanje. Moderni sistem srednjoškolskog obrazovanja treba da osposobljava mlade ljude da po završetku škole mogu samostalno da se bave poljoprivredom na svojim imanjima. Što prije napustiti praksu, naslijeđenu iz ranijeg sistema, da se programi školovanja prilagođavaju zaposlenima, a ne realnim potrebama poljoprivrede.

Reforme poljoprivrede zahtijevaju od novoosnovanih studija u okviru Biotehničkog instituta, sa dva obrazovna profila: studijska grupa za biljnu proizvodnju i stočarsku proizvodnju, da stvaraju kadar koji će moći da doprinosi bržem razvoju prije svega kroz pokretanje sopstvenog biznisa u oblasti poljoprivrede i proizvodnji hrane uopšte i koji će biti osposobljen da prati i primjenjuje moderne trendove u razvoju poljoprivrede.

Uspostaviti znatno čvršću koordinaciju između Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva prosvjete i nauke kako bi se školski sistem u poljoprivredi usaglasio sa strateškim pravcima razvoja poljoprivrede i realnim potrebama pojedinih sektora. Nedopustiva je praksa postojanja odvojenih kolosijeka!

Istraživanja. Biotehnički institut, svojim raspoloživim kadrovskim potencijalom, treba da bude kreator budućeg razvoja poljoprivrede i ruralnih područja. Jačati ona istraživanja koja mogu imati direktnu praktičnu primjenu i koja služe rješavanju pitanja razvoja, s posebnim naglaskom na jačanju ekonomskih analiza i ruralnog razvoja. Razvojne potrebe ukupne poljoprivrede treba da budu osnovni kriterijum u regrutovanju novih kadrova u Institutu.

Istraživanja u sektoru poljoprivrede, pored uključivanja naučnih jedinica i pojedinaca u međunarodne projekte, moraju da budu razvojno usmjerena i samo kao takva da imaju prioritet u finansiranju!

Stručne službe u poljoprivredi. Služba za selekciju stoke i Savjetodavna služba u biljnoj proizvodnji treba da svoju djelatnost odvijaju na bazi jasno definisanog programa i godišnjih planova rada. Program razvoja službi, između ostalog, treba da sadrži:

- program stalne obuke i provjere obučenosti zaposlenih,
- modernizaciju rada sa poljoprivrednim proizvođačima, koristeći iskustva razvijenih evropskih zemalja,
- uvođenje sistema praćenja rezultata rada,
- program proširenja aktivnosti i prijema novih saradnika.

Intenzivirati obuku stručnih službi za preuzimanje i praktičnu primjenu instrumenata Zajedničke poljoprivredne politike EU (direktna plaćanja, unakrsna uspunjenost uslova za direktna plaćanja u pogledu očuvanja okoline i dobrobiti životinja), kako bi one bile osposobljene za obuku farmera.

Zadrugarstvo. Evropski koncept razvoja zahtijeva moderno zadrugarstvo, koje će biti osnovni činilac povezivanja malih, usitnjenih poljoprivrednih gazdinstava. Za uspješno funkcionisanje poljoprivrede, bolje interesno povezivanje, podizanje konkurentnosti, zajednički nastup na tržištu, zajedničku promociju proizvoda i brojne druge poslove, potrebno je čvršće interesno povezivanje proizvođača.

Drugi oblici organizovanja u poljoprivredi i agroindustriji. Sadašnja udruženja formirana na teritorijalnom principu treba usmjeravati da se transformišu u interesna udruženja (udruženja po pojedinim kulturama ili po vrstama i rasama stoke). Za konkurentnost crnogorske proizvodnje hrane važno je i interesno povezivanje prerađivača, kao i čvršće povezivanje sa distributerima i lancima prodaje proizvoda.

Pored pomenutih vidova povezivanja proizvođača, potrebno je inicirati i podržati formiranje **proizvođačkih grupa**, posebno u nekim sektorima, kao što su proizvođači povrća i voća, kako bi te proizvođačke grupe pri zajedničkom nastupu na tržištu mogle koristiti odgovarajuće vidove budžetske podrške.

Statistika. Paralelno sa jačanjem Minsitarstva i institucija iz oblasti poljoprivrede, potrebno je dograđivati i unapređivati nacionalnu statistiku. To posebno važi u poljoprivredi, koja se znatnim dijelom odvija na malim porodičnim gazdinstvima koja su praktično van regularnih ekonomskih tokova i za koja je stoga teško imati pouzdane podatke. S druge strane, budući pregovori će u velikoj mjeri zavisiti od prezentiranih podataka o pojedinim sektorima.

Potrebne su značajne reforme u statistici cijena, zemljišta i stočarstva. Pored toga, potrebno je razviti statistiku prehrambenog bilansa i ekonomskog računa za poljoprivredu.

Jedan od prvih koraka na unapređivanju ukupne statistike u poljoprivredi treba da bude organizacija i **sprovedenje popisa poljoprivrednih resursa**. Rezultati takvog popisa predstavljaju osnovu za uspostavljanje neophodnih baza podataka, informacionih sistema i registara u poljoprivredi, a predstavljaju i osnov za korjenitu izmjenu nacionalne statistike u poljoprivredi!

Pored navedenih aktivnosti, u radu na daljem jačanju i reformi institucija potrebno je i sljedeće:

- ⇒ Jačanje saradnje sa drugim ministarstvima i državnim institucijama koje su, prije svega, odgovorne za dio bezbjednosti hrane,
- ⇒ Podsticaj stvaranja posebnog parlamentarnog odbora za poljoprivredu;
- ⇒ Podrška formiranju Poljoprivredne komore, po ugledu na razvijene zemlje,
- ⇒ Jačanje saradnje sa lokalnom samoupravom,
- ⇒ Afirmacija i podrška javno-privatnog partnerstva i rada nevladinog sektora,
- ⇒ Unapređivanje saradnje sa medijima, radi što boljeg upoznavanja javnosti sa integracionim procesima u sektoru poljoprivrede.

ZAKLJUČAK

Prethodni tekst, u kojem su detaljno date obaveze koje stoje pred sektorom poljoprivrede u neposrednoj budućnosti, treba da bude osnov za formiranje nove organizacione strukture Ministarstva poljoprivrede. Nova organizaciona struktura Ministarstva će biti odraz svih bitnih funkcija koje Ministarstvo već ima i koje uspostavlja i ona bi, u stvari, bila konkretizacija svih preporuka i principa sadržanih u ovom dokumentu.

U sljedećem koraku, koji treba da proistekne iz ovog dokumenta, treba uraditi novu organizacionu šemu – organigram Ministarstva. Težiti pri tome modernim i cjelovitim rješenjima, anticipirajući buduće korake na putu EU integracija. Samo kadrovsko popunjavanje novoformiranih jedinica može i treba da ide postepeno, uz uvažavanje prethodno navedenih principa.

Pri izradi novog organigrama, treba ozbiljno uzeti u razmatranje i preporuku iz Strategije o imenu Ministarstva. Novi koncept razvoja, usklađen sa evropskim, izdvaja dvije ključne odrednice: hranu i ruralni razvoj. Te odrednice našle su mjesto i u nazivu brojnih evropskih ministarstava poljoprivrede, uslovljavajući promjenu imena ministarstava čak i u brojnim starim EU članicama.

Prijedlog zaključaka

1. Zadužuje se Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da u skladu sa novom zakonskom regulativom i prioritetima EU integracija uvodi pojedine nove funkcije u svoju organizacionu šemu;
2. Zadužuje se Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da o konkretnoj realizaciji predloženog koncepta upozna potencijalne donatore, prvenstveno EAR, i da pokuša obezbijediti donatorsku podršku:
 - za definisanje konačne organizacione šeme Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
 - za podršku u opremanju novoformiranih jedinica i institucija;
3. Zadužuje se Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da ponudi program obuke zaposlenih u administraciji i službama koje će biti direktno uključene u implementaciju evropskog modela razvoja poljoprivrede i podrške tom razvoju;
4. Zadužuju se Ministarstvo poljoprivrede, šumarstvo i vodoprivrede i Ministarstvo prosvjete i nauke i Ministarstvo zdravlja i socijalnog staranja da uspostave neophodnu koordinaciju svojih aktivnosti na reformi institucija iz poljoprivrednog sektora i njihovog uključivanju u buduće integracione procese.