

Ruralni razvoj Republike Srpske do 2015. godine i pravci budućeg razvoja

Gordana Rokvić¹, Dragan Brković¹

¹*Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci, Republika Srpska, BiH*

Sažetak

Politika ruralnog razvoja Republike Srpske do 2015 godine definisana je Strateškim planom ruralnog razvoja Republike Srpske za period 2010-2015 godine za čije provođenje je zaduženo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Strateškim planom je predviđeno da se politika ruralnog razvoja provodi u okviru tri strateška cilja: unapređenje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva, održivo upravljanje prirodnim resursima i poboljšanje uslova života i uvođenje veće raznolikosti kod ostvarivanja prihoda u ruralnoj ekonomiji. Cilj ovog rada je da analizirajući petogodišnji period implementacije politike ruralnog razvoja u Republici Srpskoj dođe do odgovora na sledeća pitanja: koliki je bio obim sredstava rezervisan na godišnjem nivou u javnom budžetu Republike Srpske za implementaciju politike ruralnog razvoja, koji je stepen realizacije mjera za dostizanje strateških ciljeva, da li je ostvareno partnerstvo javnog poslovnog i civilnog sektora u provođenju politike ruralnog razvoja, da li je ostvarena koordinacija na horizontalnom nivou unutar javnog sektora za provođenje politike ruralnog razvoja. Za analizu nivoa izdvajanja korišten je metod budžetske analize, metod deskriptivne statistike i neposrednog upoređivanja, dok je za analizu ostalih elemenata realizacije korišten metod strukturiranog intervjua odabranih predstavnika javnog poslovnog i civilnog sektora. Na osnovu rezultata analize za period 2010-2015 godine izvedeni su zaključci i date preporuke za postavljanje osnova novog strateškog pristupa i pravaca politike ruralnog razvoja u budućem periodu.

Ključne riječi: politika ruralnog razvoja, strateški plan, implementacija

Uvod

U evoluciji politike ruralnog razvoja u Republici Srpskoj uočavaju se tri različita perioda, u kojima je različit značaj pridavan ulaganju u ruralna područja, u smislu vrste i obima podrške, strateškog usmjeravanja sredstava, usklađivanja sa politikom razvoja poljoprivrede, te usklađivanja sa EU smjernicama za razvoj ruralnih područja (Mirjanić, Rokvić, 2012). Prva faza razvoja odnosi se na period od 2000. godine, kada se počinju izdvajati značajnija finansijska sredstva za razvoj poljoprivrede. Druga faza razvoja odnosi se na period 2006–2009. godine, koji je obilježen usvajanjem Strategije razvoja poljoprivrede RS, a ravnomjeran razvoj ruralnih područja uvršten je kao jedan od strateških ciljeva razvoja poljoprivrede u RS: *"uravnotežen agrarni razvoj, ekonomska zaštita tržišno orijentisanih proizvođača, integralni ruralni i regionalni razvoj i ekonomsko-socijalna revitalizacija sela"*. Opšti zaključak koji možemo izvesti je da se podrška ruralnom razvoju u Republici Srpskoj u ovim početnim fazama razvijala u okvirima poljoprivredne politike, što je bio slučaj i sa drugim zemljama u Evropi i šire. Karakteristika ova dva perioda je predominantno izdvajanje sredstava za podršku proizvodnji, nedostatak mehanizama za sprovođenje novih mjera ruralnog razvoja, ali i početak usklađivanja mjera podrške ruralnom području sa smjernicama Evropske unije u ovoj oblasti (Mirjanić, Rokvić, 2012). Treća faza u evoluciji politike ruralnog razvoja nastaje 2010. godine, usvajanjem Strateškog plana ruralnog razvoja u RS, kada se počinje govoriti o posebnoj politici ruralnog razvoja, sa posebnim ciljevima i mjerama podrške. Strateškim planom predložen je novi model podrške. Osnovna karakteristika ovog modela je da se podrška ruralnom razvoju usmjerava na tri cilja: Unapređenje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva; Održivo upravljanje prirodnim resursima; Unapređenje kvaliteta života i diverzifikacija ruralne ekonomije (Mirjanić, 2011).

Materijal i metode rada

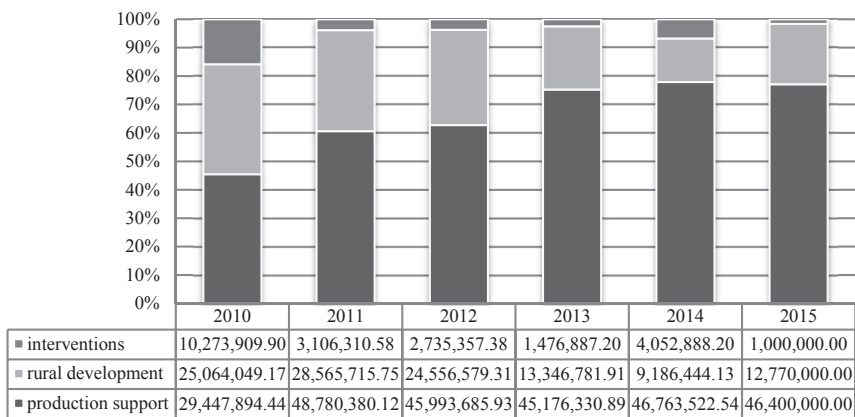
Cilj ovog rada je da analizirajući petogodišnji period implementacije politike ruralnog razvoja u Republici Srpskoj dođe do odgovora na sledeća pitanja: koliki je bio obim sredstava rezervisan na godišnjem nivou u javnom budžetu Republike Srpske za implementaciju politike ruralnog razvoja, koji je stepen realizacije mjera za dostizanje strateških ciljeva, da li je ostvareno partnerstvo javnog poslovnog i civilnog sektora u provođenju

politike ruralnog razvoja, da li je ostvarena koordinacija na horizontalnom nivou unutar javnog sektora za provođenje politike ruralnog razvoja.

Za analizu nivoa izdvajanja korišten je metod budžetske analize usklađen sa EU tipologijom strukturnih i mjera podrške ruralnom razvoju, metod deskriptivne statistike i neposrednog upoređivanja, dok je za analizu ostalih elemenata realizacije korišten metod strukturiranog intervjuja odabranih predstavnika javnog poslovnog i civilnog sektora.

Rezultati i diskusija

Preme rezultatima istraživanja ukupna budžetska sredstva koja su izdvajana za potrebe razvoja poljoprivrede i sela u Republici Srpskoj u periodu 2010 do 2015 godine kretala su se od 60 miliona u periodu 2013-2015 do najviše 80 miliona koliko je ukupno izdvojeno u 2011 godini.

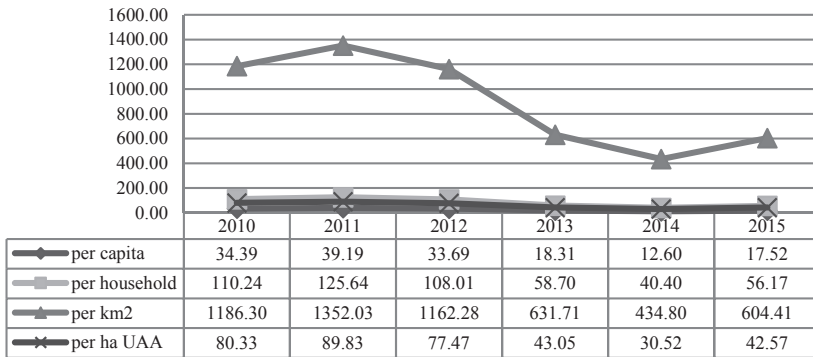


Graf. 1. Ukupan iznos i struktura budžeta za poljoprivredu prema glavnim mjerama podrške u periodu 2010-2015. godina

Total amount and structure of the budget for agriculture by main support measures in the period 2010-2015

Učešće sredstava za podršku mjerama ruralnog razvoja u realizaciji budžeta iznosilo je od najmanje 15% (oko 9 miliona KM) u 2014 godini do najviše 39% (oko 25 miliona KM) u 2010 godini (grafikon 1). Tendencija smanjenja budžetskih izdvajanja za mjere ruralnog razvoja tipična je za sve zemlje okruženja, a samo su Kosovo* i (do 2009.) Crna Gora bilježili manje više stalnu tendenciju rasta (Erjavec, Volk i Mortensen, 2015). Da se zaista radi o skromnim sredstvima pokazuje i analiza ukupnog obima ulaganja za

mjere podrške ruralnom razvoju po glavi stanovnika u prosječnom iznosu od 26KM, po domaćinstvu u prosjeku 83KM, po hektaru 60KM i po kvadratnom kilometru u prosjeku 895KM za period 2010-2015 godine. Ovi iznosi su opet bili najviši u 2011 godini, a najmanji u 2014 godini (grafikon 2). Ove vrijednosti su daleko ispod nivoa izdvajanja EU za drugi stub agrarne politike, gdje su npr. u 2012. godini, ukupna sredstva za ovaj stub politike iznosila oko 20 EUR po hektaru u većini zemalja Jugoistočne Evrope, što predstavlja samo oko 10% od nivoa zabeleženog u EU-27 u istoj godini (Erjavec, Volk i Mortensen, 2015).

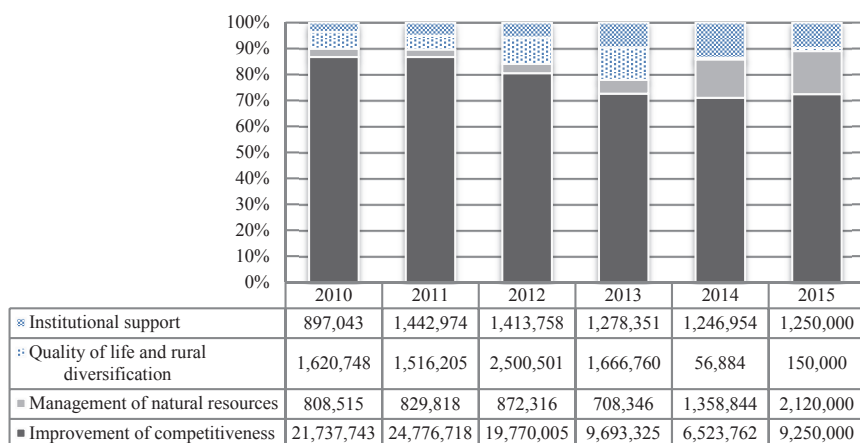


Graf.2. Ukupne investicije u ruralnom području u periodu 2010-2015.
Total investments in rural areas in the period 2010-2015

Rezultati istraživanja su takođe pokazali da postoji nekoliko faktora koji su usloveli trend smanjenja ukupnih izdvajanja za podršku mjerama ruralnog razvoja iz agrarnog budžeta Republike Srpske, a to su: smanjenje ukupnih budžetskih izdvajanja za podršku razvoju poljoprivrede i sela u periodu 2010-2015 godine, vremenske nepogode, kao što su velika suša u 2012 godini i ekstremne poplave u 2014 godini koji su usloveli veća izdvajanja sredstava za obnovu proizvodnje, promjena prioriteta u izboru mjera podrške ruralnom razvoju u periodu 2013-2015 godine, pri čemu se sredstva izdvajaju samo za mjere koje su u direktnoj vezi sa unapređenjem poljoprivredne proizvodnje u ruralnom području.

U pogledu strukture ulaganja u mjere podrške razvoju ruralnih područja Republike Srpske u periodu 2010-2015 godine, RS je uskladila svoje prioritete sa za to vrijeme važećim strateškim ovirom na nivou EU (Rokvić, 2012, Mirjanić, 2010). Analizom je utvrđeno da je podrška mjerama za unapređenje konkurentnosti dominirala u ukupnoj strukturi

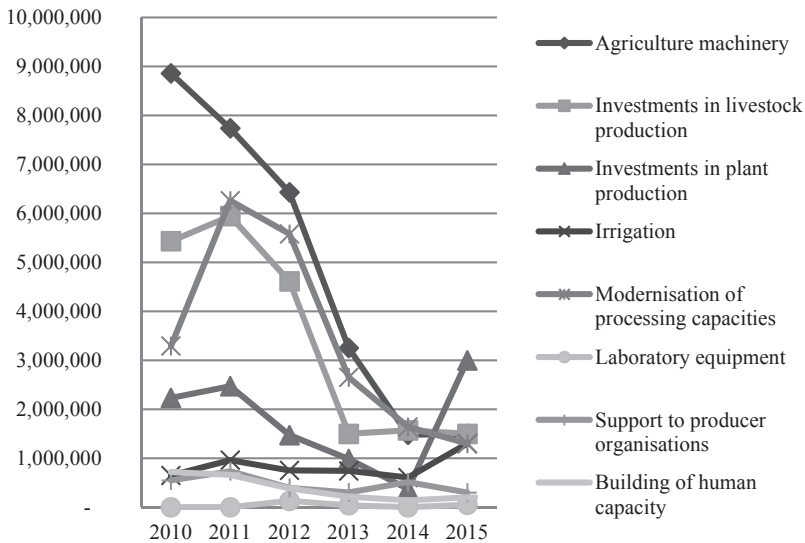
podrške i to u prosjeku 78% sredstava je izdvajano za ove namjene, dok je za realizaciju ostalih strateških ciljeva politike ruralnog razvoja izdvajano u prosjeku 8% za upravljanje prirodnim resursima, 6% za unapređenje kvaliteta života i diverzifikaciju ruralne ekonomije i 8% za institucionalnu podršku. Ovo se veoma razlikuje od EU gde se skoro isti procenat sredstava za ovaj stub politike (oko 40%) usmjerava na povećanje konkurentnosti i na mjere koje se odnose na zaštitu životne sredine (Erjavec, Volk i Mortensen, 2015). I ovdje su primjetna određena odstupanja po godinama, pa je tako u 2013 i 2014 godini u prosjeku izdvojeno 16% za mjere podrške upravljanju prirodnim resursima, dok je 2012 i 2013 godine izdvojeno 11% u prosjeku za unapređenje kvaliteta života i diverzifikaciju ruralne ekonomije (grafikon 3). Razlozi ovakvih variranja obrazloženi su u nastavku.



Graf. 3. Struktura mjera podrške ruralnom razvoju u periodu 2010-2015. godina
The structure of support measures for rural development in the period 2010-2015

Vrste investicija odnosno mjera koje su podržane u okviru podrške razvoju konkurentnosti poljoprivrede su različite i podrazumijevaju čitav dijapazon različitih investicija u poljoprivrednu mehanizaciju, u oblasti stočarstva, u biljnoj proizvodnji, navodnjavanju, modernizaciji prerađivačkih kapaciteta, nabavci laboratorijske opreme i podršci proizvođačkim organizacijama. Period od 2010 do 2012 godine obilježilo je dominantno učešće podrške za tri vrste investicija i to investicija u poljoprivrednu mehanizaciju, investicije u oblasti stočarstva i investicije u modernizaciju prerađivačkih kapaciteta. Period od 2012 do 2015 godine obilježen je smanjenjem ukupnih izdvajanja pri čemu je došlo do povećanja

izdvajanja samo za mjere podrške investicijama u biljnoj proizvodnji i navodnjavanju.

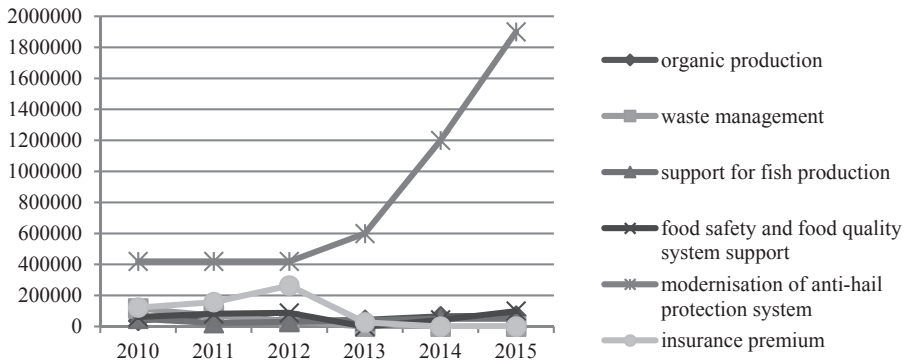


Graf. 4. Vrste mjera podrške razvoju konkurentnosti
Types of measures to support the development of competitiveness

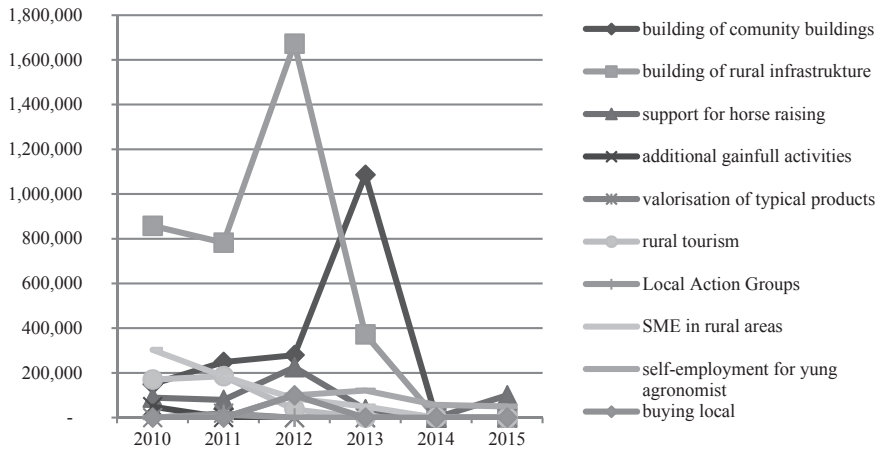
U strukturi mjera podrške za realizaciju strateškog cilja održivog upravljanja prirodnim resursima u periodu od 2010 do 2015 godine nalazile su se i mjere podrške koje su više služile stabilizaciji dohotka i unapređenju konkurentnosti (sufinansiranje premije osiguranja, podrška politici kvaliteta proizvoda i dr.) kao i neke systemske mjere podrške kao što je modernizacija protivgradne zaštite, koja posljednjih godina odnosi većinu budžeta namijenjenu ovoj grupi mjera. Treba takođe napomenuti da neke vrste mjera nisu bile kontinuirane. Mjere podrške osiguranju obezbjeđene su samo u periodu 2010-2012, kao i mjera podrške upravljanju otpadom.

Karakteristika mjera podrške za unapređenje kvaliteta života i diverzifikaciju ruralne infrastrukture je smanjenje ukupnih izdvajanja u periodu do 2015 godine, kao i napuštanje skoro svih mjera podrške u 2014 i 2015 godini. Razlog za ovako snažan zaokret je u smanjenju ukupnih fondova za finansiranje poljoprivrede iz budžetskih sredstava i opredeljenje ka podršci samo onim mjerama koje su u direktnoj vezi sa poljoprivrednom proizvodnjom. Mjere koje su odnijele najviše sredstava su podrška razvoju ruralne infrastrukture i izgradnji objekata, dok su sve ostale mjere podrške

imale simbolično učešće u ukupnim sredstvima, a odnosile su se na podršku razvoju konjarstva, dodatnim aktivnostima na gazdinstvima, valorizaciji tipičnih proizvoda, ruralnom turizmu, lokalnim akcionim grupama.



Graf. 5. Vrste mjera podrške održivom upravljanju prirodnim resursima
Types of measures to support sustainable management of natural resources



Graf. 6. Vrste mjera podrške unapređenju kvaliteta života i diverzifikacije ruralne ekonomije
Types of measures to support the improvement of quality of life and diversification of the rural economy

Karakteristika mjera podrške za unapređenje kvaliteta života i diverzifikaciju ruralne infrastrukture je smanjenje ukupnih izdvajanja u periodu do 2015 godine, kao i napuštanje skoro svih mjera podrške u 2014 i

2015 godini. Razlog za ovako snažan zaokret je u smanjenju ukupnih fondova za finansiranje poljoprivrede iz budžetskih sredstava i opredeljenje ka podršci samo onim mjerama koje su u direktnoj vezi sa poljoprivrednom proizvodnjom. Mjere koje su odnijele najviše sredstava su podrška razvoju ruralne infrastrukture i izgradnji objekata, dok su sve ostale mjere podrške imale simbolično učešće u ukupnim sredstvima, a odnosile su se na podršku razvoju konjarstva, dodatnim aktivnostima na gazdinstvima, valorizaciji tipičnih proizvoda, ruralnom turizmu, lokalnim akcionim grupama.

Tab. 1. Status institucionalne infrastrukture planirane za realizaciju politike ruralnog razvoja
Status of Institutional infrastructure planned for realisation of rural development policy

Planirano/ <i>Planned</i>	Realizovano/ <i>Realized</i>
- Partnership of public, civil and business sector in implementation of rural development program	- podrška lokalnim akcionim grupama
Regional/area approach to rural development	- kreirana tri pilot programa razvoja ruralnih područja
- Horizontal coordination of government institution	- kreirano koordinaciono tijelo za realizaciju strategije ruralnog razvoja
- Coordination between local and regional/national authorities in programming rural development	- kroz pilot programmer ruralnog razvoja
- Establishing partnerships at local level , LAG and other	- podržano nekoliko LAG
- Council for rural development	- nije osnovan
- Agency for rural development	- nije osnovana

Kada su u pitanju mjere institucionalnog razvoja i primjene pristupa integralnog ruralnog razvoja koji podrazumijeva izgradnju partnerstva javnog, poslovnog i civilnog sektora u procesu planiranja i upravljanja ruralnim razvojem, te horizontalno i vertikalno uvezivanje u donošenju odluka koje se tiču ruralnog razvoja, prema rezultatima istraživanja nije učinjeno mnogo. Institucionalne pretpostavke za realizaciju politike ruralnog razvoja zadržale su se na nivou Ministarstva poljoprivrede, dok je formiranje koordinacionih tijela na nivou Vlade i na vertikalnom nivou u potpunosti izostalo ili postoji samo na papiru. Mjere podrške razvoju takvih partnerstava, kao što je prethodna analiza pokazala bile su sporadične i

simbolične. Dodatan problem su institucionalno nerazvijeni niži nivoi odlučivanja, regionalni i lokalni (Mirjanić i Rokvić, 2013).

Zaključak

Na osnovu rezultata istraživanja, možemo zaključiti da je politika ruralnog razvoja u Republici Srpskoj nakon kratkog blijeska i izlaska izvan okvira poljoprivredne politike u toku 2010 do 2012 godine, poslednjih godina, usled nedostatka budžetskih sredstava ponovo vraćena u funkciju razvoja poljoprivrede. Ipak prednosti primjene politike ruralnog razvoja i realizacije Strateškog plana u periodu 2010-2015 godine dovele su do brojnih prednosti i pozitivnih rezultata, kao što su: promovisanje integralnog ruralnog razvoja, diverzifikacija mjera podrške razvoju poljoprivrede, usklađivanje mjera podrške sa evropskim strateškim okvirom, prilagođavanje i primjena novih strateških mjera kako od strane korisnika, tako i od strane službenika ministarstva, snažni zaokret u strukturi subvencionisanja razvoja poljoprivrede i sela u korist podrške investicijama (barem u prvim godinama implementacije), a naročito za potrebe obnove poljoprivredne mehanizacije i fizičke infrastrukture. Međutim način realizacije Strateškog plana obilježile su i negativne tendencije kao što su: smanjenje ukupnih izdvajanja za potrebe podrške nepoljoprivrednim mjerama podrške u periodu nakon 2012 godine, odsustvo kontinuiteta u realizaciji mjera podrške upravljanju prirodnim resursima, kao i mjerama za unapređenje kvaliteta života i diverzifikaciju ruralne infrastrukture, odsustvo logičkog okvira za realizaciju strateških ciljeva (određene mjere ne odgovaraju strateškim ciljevima), nizak nivo praćenja i ocjene uticaja realizacije mjera podrške.

Uzimajući u obzir rezultate istraživanja realizacije Strategije ruralnog razvoja Republike Srpske za period 2010-2015, kao i ukupni društveni, politički i ekonomski ambijent razvoja Republike Srpske i Bosne i Hercegovine koji uključuje i proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj Uniji, sledeće preporuke mogu se definisati za kreiranje strateškog okvira politike ruralnog razvoja Republike Srpske za period do 2020 godine:

- razdvojiti politiku podrške restruktuiranju poljoprivrede od strukturnih mjera ruralnog razvoja;
- mjere podrške održivom upravljanju prirodnim resursima fokusirati na manje povoljna područja uključujući potrebu njihovog preciznijeg definisanja;

- uvesti obavezni minimum u rezervisanju budžetskih sredstava za realizaciju strukturnih mjera ruralnog razvoja koje nisu vezane za investicije u poljoprivredi;
- kreirati efikasniju logičku povezanost mjera podrške za realizaciju strateških ciljeva politike ruralnog razvoja,
- kreirati nedostajuće institucionalne strukture za koordinaciju politike ruralnog razvoja.
- dati veći značaj mjerama diverzifikacije ruralne ekonomije.

Literatura

- Erjavec E., Volk, Tina & Mortensen, G. (2015). *Poljoprivredna politika i Evropske integracije u Jugistočnoj Evropi* (str. 44-45). Budimpešta: FAO.
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. (2009). *Strateški plan ruralnog razvoja Republike Srpske do 2015. Banjaluka*. Banja Luka: Vlada Republike Srpske.
- Mirjanić S., Vaško Ž., Ostojić A., Rokvić G., Mrdalj V., Drinić Lj. i Vučenović A. (2010). *Ruralni razvoj Republike Srpske* (str.261). Univerzitet u Banjoj Luci, Poljoprivredni fakultet.
- Mirjanić S., Vaško Ž., Ostojić A., Drinić Lj., Predić T., Rokvić G., Mrdalj V. i Vučenović A. (2011). *Agrarni sektor Republike Srpske - stanje i pravci razvoja - osnovne karakteristike Cap-a* (str.102). Univerzitet u Banjoj Luci, Poljoprivredni fakultet.
- Mirjanić, S. & Rokvić, Gordana. (2012). Evolution of rural development policy in Bosnia and Herzegovina. In Cvijanović, D., Subić, J. & Vasile, A. J., *Sustainable Agriculture and Rural Development in Terms of the Republic of Serbia – Strategic Goals Realization within the Danube Region, Preservation of Rural Values* (pp. 889-906), Thematic Proceedings, December 6-8, 2012, Tara, Serbia.
- Mirjanić, S. & Rokvić, Gordana. (2013). Rural Development Model of Bosnia and Herzegovina. In Cvijanović, D, Subić, J. & Andrei, J. (eds.), *Sustainable agriculture and rural development in terms of the Republic of Serbia strategic goals realization within the Danube region. Achieving regional competitiveness, Thematic proceedings*, (pp. 1477-1494). Belgrade: Institute of Agricultural Economics & Balkan Scientific Association of Agrarian Economists.
- Rokvić, Gordana. (2012). Impact of the CAP reform to the preaccession countries-example of Bosnia and Hercegovina. In Kowalski, A.,

Wigier, M. & Dudek, M. (eds.), *Proposals for CAP 2013 + and competitiveness of food sector and rural areas* (pp. 103-110). Warsaw: Institute of Agricultural and food Economics.

Primljeno: 16. novembar 2014.

Odobreno: 05. februar 2015.

Rural Development of the Republic of Srpska until 2015 and Directions for Future Development

Gordana Rokvić¹, Dragan Brković¹

¹*Faculty of Agriculture, University of Banja Luka, Republic of Srpska, BiH*

Abstract

Rural Development Policy of the Republic of Srpska until 2015 is defined by the Strategic Plan of Rural Development of the Republic of Srpska covering the period from 2010 to 2015 and under responsibility of the Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management. This strategic plan envisions that the rural development policy is implemented under three strategic objectives: improving the competitiveness of agriculture and forestry, sustainable management of natural resources and improvement of living conditions and the introduction of greater diversity in generating income in the rural economy. The aim of this study is to analyzing the five-year period of implementation of rural development policy in the Republic of Srpska get answers to the following questions: what was the amount of funds reserved annually in the public budget of the Republic of Srpska for the implementation of rural development policy, which is the degree of implementation of measures for achieving the strategic goals, is the partnership of public, business and civil sector in the implementation of rural development policy achieved, is the coordination on horizontal level within the public sector for the implementation of rural development policy accomplished. To analyze the level of funds allocation, a budget analysis

method was used, as well as methods of descriptive statistics and direct comparisons, while for the analysis of other elements a method of structured interviews of selected representatives of public, business and civil sectors is used. Based on the results of the analysis for the period 2010-2015, some conclusions and recommendations for the foundation of a new strategic approaches and directions of rural development policy in the future, are produced.

Key words: rural development policy, strategic plan implementation

Gordana Rokvić
E-mail address: gordana.rokvic@agrofabl.org

Received: November 16, 2015
Accepted: February 5, 2015