



**Економија на
субвенции
за тутун во
Северна
Македонија**



Вовед

Северна Македонија е меѓу 30-те најголеми земји производители на тутун во светот и меѓу 20-те главни извозници на суров тутун¹. Податоците на Министерството за земјоделие покажуваат дека тутунот сочинува 20,4 проценти од вкупната извозна вредност на земјоделски и прехранбени производи. Тутунот е исто така, културата која добива најголеми субвенции од македонската влада во споредба со другите култури², што претставува четвртина од вкупните земјоделски субвенции. Владата ова главно го оправдува со големиот број на семејства чиј главен приход е од производство на тутун.

Меѓутоа, дури и со субвенции, обработливите површини во хектари и бројот на склучени договори со откупвачите на тутун се намалуваат.

Северна Македонија, како земја-кандидат за членство во ЕУ, ќе треба да се придржува до Заедничката земјоделска политика на ЕУ (ЗЗП) и ќе мора навреме да размисли за можните стратегии за излез и замена на тутунот со друга култура. Во позитивен развој, Владата во новата национална стратегија за тутун 2021-2027 веќе наведува мерки и чекори за адаптација на тутунскиот сектор во Северна Македонија кон ЗЗП.

Има малку докази дека политиката на субвенционирање се заснова на ригорозни докази за нејзините трошоци и придобивки, можеби поради недостаток на податоци и/или политички интерес. Покрај тоа, не е јасно дека субвенцијата постигнува многу повеќе од поддршката на слабиот агро-економски сектор. Субвенциите имаат тенденција да ги нарушуваат земјоделските пазари и вреди да се забележи дека Северна Македонија продолжува да извезува суров тутун по ниски цени, додека увезува вредни култури како пченица и јачмен, кои исто така се одгледуваат домашно, како и многу поскапи преработени прехранбени производи кои би можеле да се произведуваат локално. Според тоа, една сеопфатна цел на ова истражување е да се пополни оваа празнина со испитување на политиката за субвенционирање на тутунот, нејзино усогласување со другите економски и земјоделски политики и утврдување на можните ефекти од неа. Ова истражување на Аналитика е едно од првите вакви студии во Северна Македонија.

Клучни факти за производ- ството на тутун во Северна Македонија

*Земјоделството е
значаен сектор во
економијата на
Северна Македонија,
особено во
руралните области*

Во 2019 година, агробизнисот учествуваше со осум проценти од бруто домашниот производ (БДП) на земјата, 9,3 проценти од вкупната трговија и 14 проценти од вкупниот број вработени во земјата (12 проценти во 2020 година)³. Приближно 45 проценти од вкупното население⁵ живее во рурални средини (кои опфаќаат околу 87 проценти од вкупната површина на државата), од кои околу 21 проценти се ангажирани во земјоделскиот сектор.

Владата на Северна Македонија смета дека тутунот е стратешка култура и неговото одгледување е важен придонесувач за националната економија, и од социјални и од економски причини

Северна Македонија е значаен производител на сурови листови од тутун и готови цигари во регионот на Југоисточна Европа⁶. Во 2019 година, Северна Македонија произведе 26.234 тони тутун, што претставува удел од 0,4 проценти од глобалното производство и 13,9 проценти од европското производство. Северна Македонија е меѓу првите 30 земји производители на тутун во светот и меѓу првите 20 извозници на суров тутун⁷. И покрај трендот на намалување на производството на суров тутун во Европската унија (пад од 75 проценти од 2005 до 2016 година),⁸ ⁹ и на глобалната побарувачка на суров тутун,¹⁰ производството во Северна Македонија е прилично стабилно.

Тутунот опфаќа приближно 76 проценти од вкупната површина на земјата засадена со индустриски култури. Најголем дел (приближно 90 проценти) од тутунот произведен во Северна Македонија се извезува. Тутунот сочинува една петтина (20,4 проценти) од вкупната извозна вредност на земјоделски и прехранбени производи, што го прави еден од најголемите земјоделски извози во земјата. Околу 28.000 земјоделски домаќинства (врз основа на бројот на договори за производство) се занимаваат со производство на тутун (приближно пет проценти од вкупното население).

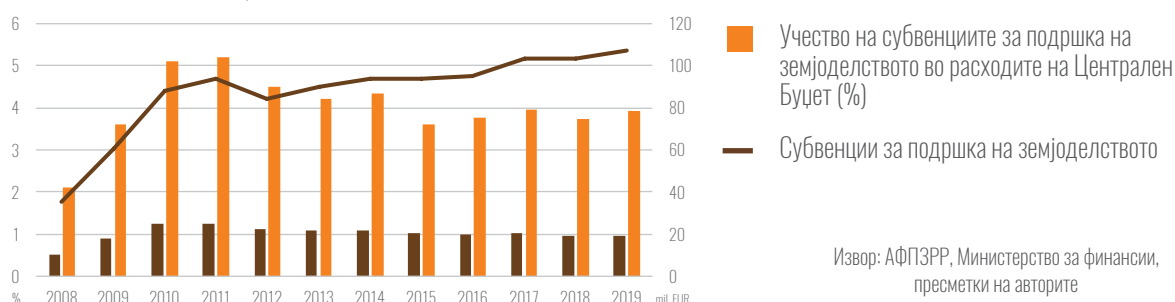


Владата назначува непропорционална сума на средства за субвенции за одгледување тутун

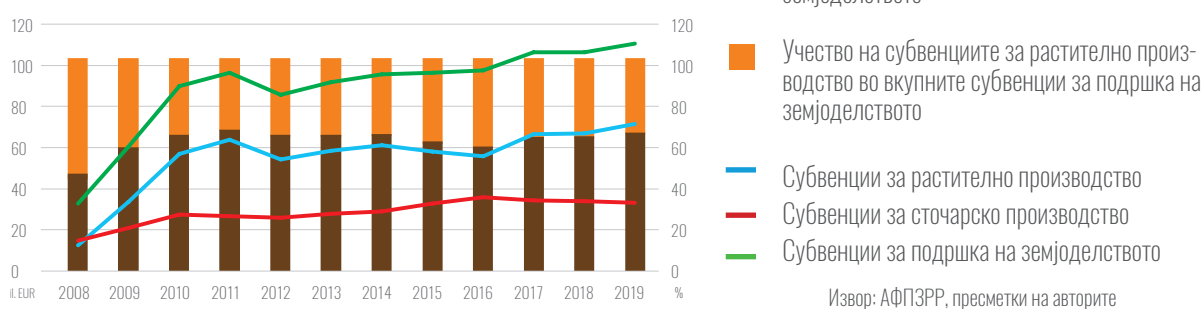
Секоја година Владата на Северна Македонија издвојува значителни средства од централниот буџет за субвенционирање на земјоделското производство, во форма на директни плаќања за земјоделците. Во периодот 2008–2019 година, владата исплати вкупен износ од 1,049 милијарди евра за земјоделски субвенции, или 87 милиони евра во просек годишно (Графикон 1). Вкупниот износ обично се зголемува секоја година.

Во просек, субвенциите за земјоделските култури ги надминуваат субвенциите за добиток, што претставува околу две третини од земјоделските субвенции во земјата. Во последните години, субвенциите за земјоделските култури се зголемија многу повеќе од субвенциите за добиток (Графикон 2). Субвенциите за тутун имаат најголемо учество во БДП и во расходите на централниот буџет во споредба со субвенциите за други култури,¹¹ што сочинуваат четвртина од вкупните земјоделски субвенции.

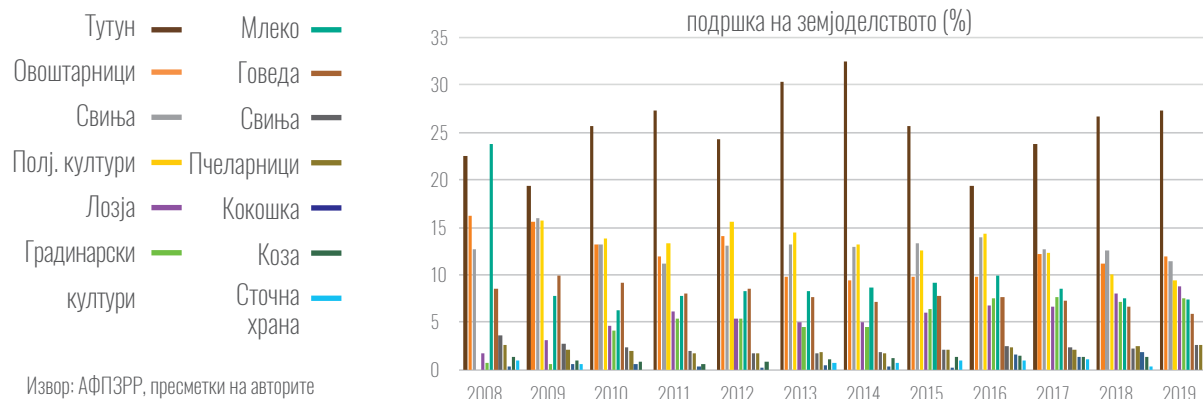
Графикон 1. Динамика на субвенциите за поддршка на земјоделството во периодот 2008–2019 година



Графикон 2. Субвенции за растително и сточарско производство во периодот 2008–2019 година



Графикон 3. Учество на различните видови субвенции во вкупните субвенции за поддршка на земјоделството (%)



Клучни проблеми на производство-то на тутун во Северна Македонија

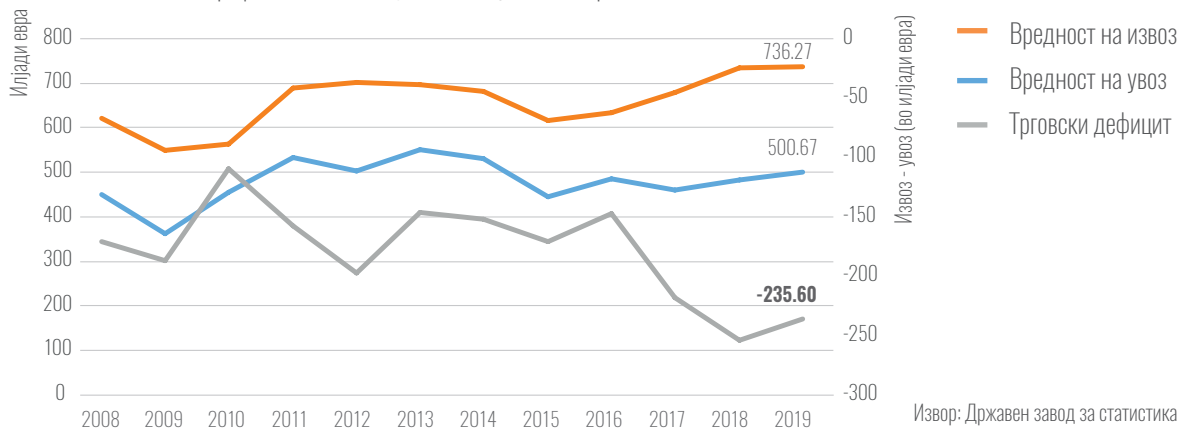
Милиони евра се трошат за субвенции за тутун додека увозот на храна се зголемува

Во периодот 2008–2019 година, вкупниот извоз на земјоделски и прехранбени производи изнесуваше 73 проценти од вкупниот увоз на земјоделски и прехранбени производи, што резултираше со негативно трговско салдо во овој сектор (Графикон 4). Еден од главните тековни предизвици на трговскиот дефицит е тоа што голем дел од него доаѓа од увозот на преработени производи. Земјата извезува свеж зеленчук и овошје, а потоа троши милиони за увоз на поскапи обработени (замрзнати или конзервирани) верзии на многу истите производи. Овој увоз е речиси двојно поголем од просечната вредност на извезените преработени производи. Производи кои најмногу се увезуваат се месо, жито, овошје, зеленчук и млечни производи. Така, многу фаворизираните девизен прилив од извозот на тутун и пијалоци (193 милиони евра во 2019 година) е засенет од количината на увезена храна (664 милиони евра во 2019 година).

Голем дел од девизните средства генерирани од извозот на тутун се трошат за увоз на храна наместо да се стимулира поголемо производство на храна - на пример со зголемување на површините и производството на пченица и јачмен, кои опаѓаат во последните години. Многу од овие култури веќе се произведуваат локално и производството може да се зголеми. Истовремено, може да се воведат и други прехранбени култури погодни за почвата и климата. Владата би можела да инвестира и/или да стимулира инвестиции во преработка на храна и други поврзани активности, така што увозот на преработена храна би се намалил и би можел да се зголеми извозот на поскапа преработена храна.

Дијагностичкиот извештај заснован на истражување на 2.205 одгледувачи на тутун, открива дека 30 проценти се подготвени да го пренасочат своето производство, во согласност со барањата што би можеле да произлезат во процесот на интеграција во Европската унија (ЕУ).¹² Според новата Стратегија за производство на тутун 2021–2027 година, пиперките (capsicums) се добра алтернатива на тутунот, бидејќи се поддржани и субвенционирани, а пазарот на пиперки е добро развиен. Анализата на алтернативите на тутун во соседните земји (како Грција) покажува дека најпрофитабилните алтернативи за земјоделците се овошните дрвја (калинка, круши, цреши и сливи) и ароматичните растенија.

Графикон 4. Извоз и увоз на земјоделски производи



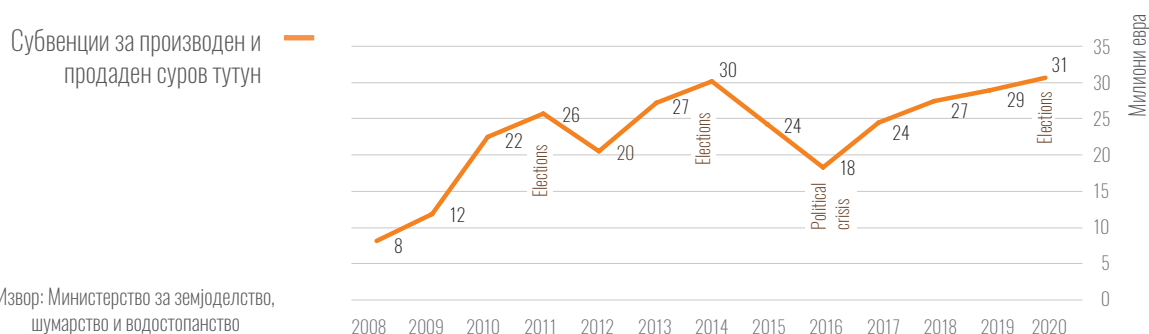
Извор: Државен завод за статистика

Тутунот е единствената култура за која се доделуваат субвенции по килограм производство. Кај сите други култури, субвенциите се даваат според производна површина. На пример, производителот на пченица не може да добие повеќе од 244 евра по хектар, додека производителот на тутун може да добие до 2.276 евра по хектар. Постојаното зголемување на субвенциите за тутун ги мотивира тутунарите да одгледуваат повеќе тутун за да добијат повеќе субвенции, иако не се сигурни дека ќе можат да го продадат произведеното количество. Ова нарушување често генерира големи количества вишок на тутун, што ги намалува цените.

Имено, највисоките субвенции беа дадени во 2011, 2014 и 2020 година - сите изборни години (Графикон 5). Овој модел сугерира дека субвенциите се користат за да служат за политички цели, а не за долгорочен економски развој.

Субвенционирањето на производството на тутун повеќе од другите култури е контрапродуктивно за долгорочниот економски развој

Графикон 5. Субвенции за произведен и продаден суров тутун



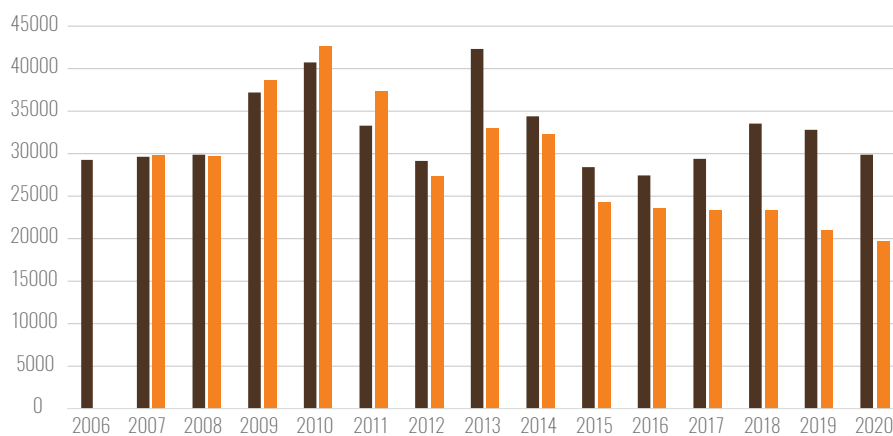
Извор: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

И покрај големите субвенции, одгледувањето на тутун е во опаѓање, а приходот што го произведува е недоволен

Почнувајќи од 2013 година, количеството на обработливо земјиште во хектари - како и бројот на потпишани договори со откупвачите на тутун - се намалува (Графикон 6), што покажува дека бројот на производителите на тутун се намалува. Главните причини за оваа промена вклучуваат поширока миграција од село во град и напуштање на одгледувањето тутун бидејќи тоа е исклучително трудоинтензивно. Помладите генерации не се особено заинтересирани за одгледување на тутун и се преориентираат кон други професионални активности: во 2019 година, производителите на тутун на возраст од 25-34 години сочинувале само 9,8 проценти од вкупниот број, додека производителите на тутун на возраст од 45-64 години, сочинуваат 54 проценти.¹³

Понатаму, производителите на тутун имаат просечен месечен приход од 416 евра во споредба со просечната месечна нето плата во Северна Македонија од 463 евра, заклучно со април 2021 година.¹⁴ На четиричлено семејство му требаат просечно 552 евра за покривање на основните месечни трошоци (вредноста на минимална потрошувачка кошничка за домаќинствата во април 2021 година).¹⁵ Така, едно тутунско домаќинство има 136 евра помалку од тоа што му е потребно за да преживее месечно, што е повеќе од просечниот месечен дефицит на домаќинството.

Графикон 6. Број на потпишани договори за производство на тутун и број на производители на тутун



Извор: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

■ Број на потпишани и договори за производство и откуп на тутун
 ■ Број на производители на тутун

Креаторите на политиките продолжуваат да ги балансираат барањата на ЕУ и Светската здравствена организација (СЗО) за намалување на пушењето со силни политики против пушењето. Сепак, тие го прават тоа додека го поддржуваат одгледувањето на тутун со високи субвенции, што директно ја нарушува официјалната заложба на владата за Рамковната конвенција за контрола на тутунот.¹⁶ Владата продолжува да го поддржува одгледувањето на тутун најмногу поради нејзината концепција за тутунот како важна традиционална и клучна извозна култура и нејзиниот интерес за финансиската сигурност на илјадници мали производители на тутун.

Северна Македонија, како земја-кандидат за членство во ЕУ, ќе треба да се усогласи со Заедничката земјоделска политика на ЕУ (ЗЗП), која вклучува постепена транзиција кон директна поддршка врз основа на обработливи хектари, а не на количина или вид на земјоделски култури. Сепак, во својата неодамнешна Национална стратегија за тутун, владата истакнува дека насочените директни плаќања поврзани со производството ќе продолжат да се користат за некои потсектори, вклучително и производството на тутун. Вообичаено, ова се случува во региони со ограничени алтернативи за други земјоделски или неземјоделски активности, со цел да се обезбеди приход и социјална сигурност на тие граѓани.¹⁷

**Земјоделската
политика на
ЕУ бара
оддалечување од
високите субвенции
за тутун**

ЗАКЛУЧОЦИ

Владата ги оправдува високите субвенции за тутун како поддршка за многуте семејства кои се потпираат на производството на тутун како нивниот главен извор на приход. Повеќето производители на тутун се директно зависни од владините субвенции, но на среден и долг рок оваа политика веројатно нема да биде економски одржлива за владата.

- И покрај високите субвенции, просечниот месечен приход на производителите на тутун е понизок од просечната месечна нето плата во Северна Македонија и далеку под вредноста на минималната потрошувачка кошница на домаќинствата.¹⁸
 - Субвенциите често генерираат нарушувања на пазарот со „замаглување“ на пазарните сигнали. Земјоделците може да одлучат да одгледуваат земјоделски култури само поради високите субвенции. Како резултат на тоа, се произведува повеќе тутун отколку што може пазарот да го апсорбира, што ефективно ги намалува цените.
 - Иако одгледувањето на тутун остана стабилно во Северна Македонија, поради субвенциите, со текот на годините парите од извозот на тутун отидоа за зголемување на увозот на храна наместо за инвестирање во домашното производство на храна.
 - Глобалната побарувачка за цигари се намалува, што веќе доведува до намалување на побарувачката на листови на тутун и цените на тутунот. Северна Македонија не е исклучок од овие светски трендови и ќе биде директно погодена од нив.
 - И покрај стимулациите што ги даваат високите субвенции, бројот на хектари обработливо земјиште за производство на тутун и склучените договори со откупувачите на тутун се намалуваат.
 - 30 проценти од интервјуираните производители на тутун се подготвени да го пренасочат своето производство во согласност со барањата што може да се јават за време на процесот на пристапување во ЕУ. Овој процент е значаен и може да се зголеми доколку Владата работи на едукација и информирање на производителите на тутун во Северна Македонија за потребата од такви подготовки.
-

ПРЕПОРАКИ

• **За да се зголеми ефективноста на земјоделските субвенции, неопходно е тие да бидат условени и наменски.** Логичната блиска идна трансформација е да се реорганизира земјата од одгледување на тутун кон одгледување на храна. Субвенциите за тутун може да се пренаменат за да се поддржи оваа транзиција и да се помогне во развојот на тесно поврзаниот сектор за преработка на храна. Овие промени ќе го намалат увозот на храна и веројатно ќе го зголемат вкупниот земјоделски извоз, како и ќе го подобрат трговскиот дефицит.

• **Воопштено, земјоделските субвенции мора да ги нагласат долгорочните инвестиции во секторот** што придонесува за зголемена продуктивност и ефикасност.

• **Владата треба да спроведе темелно мапирање на производителите на тутун за да се направи разлика помеѓу професионалното земјоделие и земјоделците кои имаат само краткорочна цел да ги искористат предностите од субвенциите за тутун.** Полесно е да се започне транзицијата со случајни или нови производители на тутун кои веројатно ќе бидат отворени за промена од оние кои одгледуваат поголеми количини или го прават тоа многу години.

• **Да се фокусираат првичните напори за алтернатива на тутун според нивото на урбанизација на регионите.** Во регионите со најдобра инфраструктура, можеби е можно да се размисли за побрзо намалување на производството на тутун бидејќи има повеќе избори за тоа каде да се продадат другите култури и/или да се работи. Ова е особено важно затоа што - во регионите каде што има добра инфраструктура, како што е пристапна, државно финансирана градинка - родителите нема да мора да се грижат каде ќе ги остават своите деца и ќе имаат поголема флексибилност да работат на различни работни места.

• **Северна Македонија, како земја-кандидат за членство во ЕУ, ќе треба да се придржува кон Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) на ЕУ,** која наложува постепена транзиција кон директна поддршка врз основа на обработливи хектари, а не на количина на земјоделски култури.

• **Министерството за земјоделство и другите релевантни институции треба да спроведат темелна анализа за да се најдат култури кои генерираат висока вредност и можат да помогнат да се замени тутунот.** Ова би можело да се поддржи со инвестирање во подобрување на квалитетот на почвата на која расте тутунот за да може полесно да се замени со други култури. Дополнително, инвестирањето во системи за наводнување во голема мера би ја зголемило можноста за одгледување на повеќе градинарски култури со висока вредност. Помалку одгледување на тутун значи помалку исплати на субвенции за тутун, а разликата може да се распредели за инвестирање во култури со повисока вредност.

1) http://www.fao.org/faostat/en/#rankings/countries_by_commodity_exports

2) АФПЗРР, Министерство за финансии, пресметки на авторите

3) Треба да се напомене дека Северна Македонија е земја со голем неформален сектор и голем број неформални работници. Според податоците на Државниот завод за статистика, околу 130.000 луѓе работат на неформална основа, а Меѓународната организација на труд проценува дека приближно половина од нив работат во земјоделие. Оттука, земјоделскиот сектор ангажира повеќе работници од регистрираниот број.

4) ILO, 2020

5) Државен завод за статистика

6) Food and Agriculture Organization (FAO)

7) http://www.fao.org/faostat/en/#rankings/countries_by_commodity_exports

8) Трендот на намалување започна со усвојувањето на Заедничката земјоделска политика на Европската унија (ЗЗП), кога Европската заедница (ЕЗ) го намали бројот на сорти тутун за кои требаше да се исплатат субвенции од 34 на 5 (Вирџинија, Барли и три видови на ориентален тутун). Оттогаш, ЕЗ постепено ги намалуваше субвенциите за тутун (Пашовска, 2020 година). Покрај тоа, на земјите-производители на тутун во ЕУ им се доделени квоти за производство кои не смеат да ги надминат.

9) Развој на семејниот бизнис во производството на тутун со посебен осврт на влијанието на демографскиот фактор во Република Северна Македонија, магистерски труд, Роза Галеска, ментор Силвана Пашовска, 2020 г.

10) Tobacco Atlas, 6th Edition. Drope et al. 2018.

11) АФПЗРР, Министерство за финансии, пресметки на авторите

12) Tobacco Production Strategy 2021–2027

13) Стратегија за производство на тутун 2021–2027

14) Соопштение на Државен завод за статистика: <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstение.aspx?rbrtxt=40>

15) Минимална потрошувачка кошничка за домаќинства за 2021: <https://www.ssm.org.mk/mk/ekonomija/minimalna-sindikalna-koshnica>

16) Помеѓу политики против пушење и субвенции за одгледување на тутун: случајот на Македонија, Владимир Лазаревик, Моме Спасовски, Дончо Донеv, European Journal of Public Health, Volume 23, Issue 3, June 2013, Pages 354–355, <https://doi.org/10.1093/eurpub/cks178>, December 2012

17) Соопштение на Државен завод за статистика: <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstение.aspx?rbrtxt=40>

18) Соопштение на Државен завод за статистика: <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstение.aspx?rbrtxt=40>

Признанија

Аналитика работи во соработка со Институтот за здравствени истражувања и политики на Универзитетот во Илиноис во Чикаго (UIC) со цел спроведување на економско истражување за оданочувањето на тутунот во Северна Македонија. UIC е партнер на Иницијативата на Блумберг за намалување на употребата на тутун. Ставовите изразени во овој документ не може да се припишат, ниту пак ги претставуваат ставовите на UIC, Институтот за здравствени истражувања и политики или Bloomberg Philanthropies. Авторите на овој извештај се благодарни на тимот на UIC, особено на д-р Џефри Дроуп и г-ѓа Ерика Сиу за нивната поддршка.)

Овој документ за политики е подготвен од истражувачите на „Аналитика“ тинк тенк од РС.Македонија. Автори се: Бојана Мијовиќ Христовска, Тамара Мијовиќ Спасова, Марија Трпкова - Несторовска, Билјана Ташевска, Борче Треновски и Кристијан Кожески

Предлог цитат: Мијовиќ Христовска, Б., Мијовиќ Спасова, Т., Трпкова - Несторовска, М., Ташевска, Б., Треновски, Б., и Кожески, К., Економија на субвенции за тутун во Северна Македонија. Аналитика, Скопје, Северна Македонија.

Скопје, Септември 2021



