

# Promjene ciljeva Zajedničke poljoprivredne politike s naglaskom na razdoblje nakon 2020.

---

Vuletić, Tina

Master's thesis / Diplomski rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Agriculture / Sveučilište u Zagrebu, Agronomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:204:531473>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-14**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Agriculture University of Zagreb](#)





Sveučilište u Zagrebu  
Agronomski fakultet

University of Zagreb  
Faculty of Agriculture



# **PROMJENE CILJEVA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE S NAGLASKOM NA RAZDOBLJE NAKON 2020.**

DIPLOMSKI RAD

Tina Vuletić

Zagreb, rujan, 2020.



Sveučilište u Zagrebu  
Agronomski fakultet

University of Zagreb  
Faculty of Agriculture



Diplomski studij:

Agrobiznis i ruralni razvitak

# **PROMJENE CILJEVA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE S NAGLASKOM NA RAZDOBLJE NAKON 2020.**

DIPLOMSKI RAD

Tina Vuletić

Mentor:

prof. dr. sc. Ramona Franić

Neposredni voditelj:

Dr.sc. Tihana Kovačićek

Zagreb, rujan, 2020.



Sveučilište u Zagrebu  
Agronomski fakultet

University of Zagreb  
Faculty of Agriculture



## **IZJAVA STUDENTA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI**

Ja, **Tina Vuletić**, JMBAG 0269070202, rođena 23.04.1994. u Zadru, izjavljujem da sam samostalno izradila diplomski rad pod naslovom:

### **PROMJENE CILJEVA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE S NAGLASKOM NA RAZDOBLJE NAKON 2020.**

Svojim potpisom jamčim:

- da sam jedina autorica ovoga diplomskog rada;
- da su svi korišteni izvori literature, kako objavljeni tako i neobjavljeni, adekvatno citirani ili parafrazirani, te popisani u literaturi na kraju rada;
- da ovaj diplomski rad ne sadrži dijelove radova predanih na Agronomskom fakultetu ili drugim ustanovama visokog obrazovanja radi završetka sveučilišnog ili stručnog studija;
- da je elektronička verzija ovoga diplomskog rada identična tiskanoj koju je odobrio mentor;
- da sam upoznata s odredbama Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu (Čl. 19).

U Zagrebu, dana \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
*Potpis studenta / studentice*



Sveučilište u Zagrebu  
Agronomski fakultet

University of Zagreb  
Faculty of Agriculture



## IZVJEŠĆE

### O OCJENI I OBRANI DIPLOMSKOG RADA

Diplomski rad studentice Tine Vuletić, JMBAG 0269070202, naslova

**PROMJENE CILJEVA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE S NAGLASKOM NA RAZDOBLJE**

**NAKON 2020.**

obranjen je i ocijenjen ocjenom \_\_\_\_\_, dana \_\_\_\_\_.

Povjerenstvo:

potpisi:

1. prof. dr. sc. Ramona Franić mentor

\_\_\_\_\_

2. doc. dr. sc. Ornella Mikuš član

\_\_\_\_\_

3. doc. dr. sc. Željka Mesić član

\_\_\_\_\_

## Zahvala

Ovaj diplomski rad posvećujem svojoj mami. Mama hvala za sve.

Želim zahvaliti profesorici Tihani Kovačićek koja mi je svojom ljubaznošću, pristupačnošću i velikim srcem uljepšala studentske dane i pomogla u pisanju ovog rada. Hvala profesorice.

I naposljetku, hvala dragi Bože za sve što si mi dao.

## Sadržaj

1. Uvod.....	1
1.1. Cilj rada.....	2
2. Metode rade .....	3
3. Promjene ciljeva Zajedničke poljoprivredne politike s naglaskom na razdoblje nakon 2020.....	4
3.1. Prvih 30 godina ZPP-a.....	4
3.2. MacSharryjeva reforma (1992.) .....	8
3.3. Agenda 2000 (1999.) .....	12
3.4. Srednjoročni pregled (eng. <i>Mid - term Review</i> ) 2003.....	15
3.5. Zdravstveni pregled (eng. <i>Health check</i> ) 2008.....	17
3.6. Reforma 2013.-2020. ....	21
3.7. Reforma ZPP-a nakon 2020. (CAP post 2020).....	26
3.7.1. Europski zeleni plan (eng. <i>Green deal</i> ) .....	31
3.7.2. Agro-okolišne mjere unutar ZPP-a 2021.-2027. ....	32
4. Zaključak.....	37
5. Popis literature.....	39
Životopis .....	42

## Sažetak

Diplomskog rada studentice **Tine Vuletić**, naslova

### **PROMJENE CILJEVA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE S NAGLASKOM NA RAZDOBLJE NAKON 2020.**

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) ustanovljena 1962.god. je najznačajnija javna politika na koju odlazi velik dio proračuna Europske unije. Nakon 30 godina stabilnosti, ZPP prolazi kroz prvu značajnu reformu 1992., poznatijom kao MacSharryjeva reforma. Zatim slijede Agenda 2000 (1999.), Srednjoročni pregled (eng. *Mid-Term Review*, MTR 2003.), Zdravstveni pregled (eng. *Health-Check*, 2008.), Reforma ZPP-a 2013.-2020. i Reforma nakon 2020. Početkom 1990.-ih, kroz trgovinske pregovore u sklopu GATT-a (današnjeg WTO-a) na međunarodnoj razini se postiže dogovor, Sporazum o poljoprivredi, čime su se postavile prihvatljive i neprihvatljive mjere agrarne politike. Promjenom stavova društva o poljoprivredi i njezinom financiranju, unazad 30-ak godina, mijenjali su se i ciljevi agrarne politike, te oni sada obuhvaćaju zaštitu okoliša, krajobraz, dobrobit životinja, kvalitetu i sigurnost hrane.

**Ključne riječi:** reforma, agrarna politika, ciljevi, Europska unija, Zajednička poljoprivredna politika



## Summary

Of the master's thesis – student **Tina Vuletić**, entitled

### **OBJECTIVES CHANGE OF COMMON AGRICULTURE POLICY WITH AN EMPHASIS ON CAP POST 2020.**

The Common Agricultural Policy (CAP) established in 1962 is the most important public policy to which a large part of the European Union budget goes. After 30 years of stability, the CAP is undergoing its first significant reform in 1992, better known as the MacSharry reform. This is followed by Agenda 2000 (1999), Mid-Term Review (MTR 2003), Health-Check (2008), CAP reform 2013-2020. and CAP post 2020 reform. In the early 1990s, through trade negotiations under the GATT (today's WTO), an agreement was reached at the international level, the Agreement on Agriculture, which set out acceptable and unacceptable agricultural policy measures. With the change in society's attitudes towards agriculture and its financing, over the past 30 years, the goals of agricultural policy have changed, and they now include environmental protection, landscape, animal welfare, quality and food safety.

**Keywords:** reform, agricultural policy, goals, European Union, Common agricultural policy

## 1. Uvod

Javne politike (eng. *public policy*) se mogu promatrati kao namjerno djelovanje vlada, odnosno definiranje cilja i načina njegova ostvarenja kolektivnim odlučivanjem kako bi se ostvarili društveno prihvatljivi ciljevi (Kovačićek, 2018.). Kreiranje javnih politika se najčešće prikazuje kao proces kroz slijedeće faze: postavljanje dnevnog reda, formulacija politike, donošenje odluke, implementacija i evaluacija. Postavljanje dnevnog reda je stavljanje određenih pitanja,

definiranje problema i ciljeva na dnevni red političke rasprave gdje se velik broj aktera bori da problem od njihovog interesa bude postavljen visoko na ljestvici prioriteta (Petak i Petek, 2014. prema Kovačićek, 2018:1). Formulacija politike se odnosi na identificiranje, formaliziranje i procjenu izvedivosti mogućih rješenja problema (Howlett i sur., 2009 prema Kovačićek, 2018:2). Zatim se odluke potvrđuju ili odbacuju. Formalnim potvrđivanjem odluka one dobivaju političku legitimaciju. Implementacija je ključna faza jer su u njoj vidljiva dva važna aspekta javnih politika –poduzeta vrsta intervencije i njene posljedice na društvo (Petak i Kekez Koštro, 2014. prema Kovačićek, 2018:2). Evaluacijom se procjenjuje uspješnost ostvarivanja određenih ciljeva i prikladnosti odabranih instrumenata (Matt i sur., 2013. prema Kovačićek, 2018:2). U kreiranju javnih politika veliku važnost ima i javnost, odnosno birači. Kako je cilj svake vlasti što duži ostanak na vlasti, svaka javna politika treba dobiti potporu javnosti. To podrazumijeva praćenje i osluškivanje javnog mnijenja ili specifične skupine te odabir prikladnog jezika kojim se predložena politika legitimira, odnosno opravdava (Miošić i sur., 2014.).

Cilj istraživanja javnih politika je objasniti kako i zašto vlade donose odluke, a jedan od pristupa pretpostavlja kako kreatori politike (eng. *policy makers*) djeluju unutar okvira koji ograničava moguća rješenja koja razmatraju i inovacije koje žele uvesti (Simeon, 1976. prema Kovačićek, 2018:2). Javne politike i proces njihovog kreiranja su pod utjecajem (1) okruženja, (2) distribucije moći, (3) prevladavajućih ideja, (4) institucijskog okvira i (5) procesa donošenja odluka (Simeon, 1976. prema Kovačićek, 2018:2).

Prema Van Tongerenu (2008.), ciljevi suvremene agrarne politike mogu se svrstati u dvije kategorije: dohodak i ispravljanje manjkavosti tržišta. Ciljevi agrarne politike mogu biti usmjereni na poljoprivrednike (npr. postizanje zadovoljavajuće razine dohotka), potrošače (npr. osiguranje sigurnosti i kvalitete hrane) ili društvo (npr. zaštita okoliša i bioraznolikosti). Autor nadalje ciljeve dijeli na strateške (npr. osiguravanje zadovoljavajućeg dohotka poljoprivrednog gospodarstva) i specifične (npr. minimalna razina dohotka za sva poljoprivredna gospodarstva) i njihove usmjerene varijable (npr. minimalna razina dohotka za sva poljoprivredna gospodarstva) i instrumente (npr. plaćanja po PG=minimalni prihod - stvarni prihod).

Instrumenti za provedbu javnih politika uključuju oporezivanje, regulaciju, propisivanje obaveznih uvjeta i zabrana, javnu potrošnju, informiranje, političke odluke itd. U najširem smislu, definiramo ih kao strategije, mjere i resurse koje vlada upotrebljava kako bi ispunila zacrtane ciljeve. Pri tome razlikujemo obvezne, mješovite i dobrovoljne instrumente za provedbu javnih politika (UNDP BiH, 2010.).

Osnutkom Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) 1960.-ih primarni cilj Zajednice je bio restrukturiranje i modernizacija poljoprivrednog sektora. U ostvarenju postavljenih ciljeva politika se oslanjala na mjere poput poticaja po proizvedenim količinama, izvoznih subvencija i cjenovne potpore. To je dovelo do pretjerane proizvodnje, zagađenja okoliša i konflikata u međunarodnoj trgovini. Visoke carine na jeftinije uvozne proizvode te subvencioniranje domaće proizvodnje i izvoza (davanje prednosti domaćim proizvodima) je dovelo do visoke razine protekcionizma i poremećaja na međunarodnom tržištu. Visoka cjenovna potpora dovela je do viškova i troškovi ZPP-a su narasli te je došlo do krize 1970.-ih i 1980.-ih. Povećanje proizvodnje se također negativno odrazilo na okoliš. Pritisak od strane poreznih obveznika, javnosti, nekih zemalja članica i trgovinskih pregovora u sklopu Svjetske trgovinske organizacije 1990.-ih su srušili tradicionalni sustav potpora poljoprivredi. EU se dugo vremena vodila principom da poljoprivreda ne funkcionira prema uobičajenim tržišnim zakonima i da su potrebne intervencije države preko osmišljenih instrumenata. U novije doba, veliku ulogu u kreiranju poljoprivredne politike ima javnost, što se očituje u sve većem naglasku na agro-okolišne mjere

### **1.1. Ciljevi rada**

Ciljevi rada su: (1) utvrditi čimbenike koji su utjecali na postavljanje ciljeva ZPP-a, (2) identificirati ključne promjene u ciljevima ZPP-a.

## 2. Metode rade

Rad se temelji na metodologiji koju koristi Garzon (2006.). Metodologija je prikladna za analizu složenog institucijskog okvira poput Europske unije (EU). Počiva na identifikaciji utjecaja društvenih i političkih događaja na kreiranje politika, a koji mogu biti unutar države (domaći kontekst) ili izvan države (međunarodni kontekst). Analizom sadržaja sekundarnih izvora Europske komisije (EK) identificirat će se ciljevi ZPP-a u reformama iz 1992., 1999., 2003., 2008., 2014. i nakon 2020. Njihovom međusobnom usporedbom, kao i usporedbom s ciljevima postavljenim Rimskim ugovorom, identificirat će se njihove promjene. Analizom sadržaja sekundarnih izvora WTO-a, koji utvrđuju prihvatljive i neprihvatljive ciljeve i mjere agrarnih politika, identificirat će se međunarodni kontekst kreiranja politika. Analizom sadržaja sekundarnih izvora EK vezanih uz proširenje EU identificirat će se domaći kontekst kreiranja ZPP-a. Međunarodni kontekst se odnosi na događaje u sklopu Svjetske trgovinske organizacije (WTO) i Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) Europske unije (EU). Događanja u međunarodnom kontekstu se najviše odnose na liberalizaciju (poljoprivredne) trgovine i smanjivanje domaćih potpora poljoprivredi. Domaći kontekst podrazumijeva događaje unutar Europske unije i njezinih država članica.

Od svog osnutka do danas, današnja Europska unija je promijenila nekoliko imena. Osnovana je kao Europska ekonomska zajednica (EEZ) 1957. Rimskim ugovorom. Zatim 1967. mijenja naziv u Europska zajednica (EZ) potpisivanjem ugovora u Bruxellesu. Ugovorom u Maastrichtu 1993. stvara se Europska unija (EU). U radu će se koristiti termin Europska unija (EU) bez obzira na razdoblje koje se obrađuje.

### 3. Promjene ciljeva Zajedničke poljoprivredne politike s naglaskom na razdoblje nakon 2020.

#### 3.1. Prvih 30 godina ZPP-a

Rimski ugovor koji je osnivački dokument Europske ekonomske zajednice potpisan je 1957. god. od strane Belgije, Italije, Njemačke, Francuske, Luksemburga i Nizozemske i njime se stvorilo zajedničko tržište (Garzon, 2006.). Time su se države osnivačice današnje EU obvezale da će u narednih 12 godina uspostaviti slobodnu trgovinu unutar današnje Unije i zajedničku vanjsku carinu. Člankom 38. je uspostavljen ZPP, a člankom 39. su utvrđeni ciljevi koji su još i danas nepromijenjeni. Ciljevi iz članka 39. koji su definirani Rimskim ugovorom su sljedeći:

- 1) Povećati poljoprivrednu produktivnost tehnološkim napretkom; optimalnim korištenjem resursa i racionalnim razvojem poljoprivrede
- 2) Osigurati primjeren životni standard za poljoprivrednike
- 3) Stabilizirati tržište
- 4) Sigurnost opskrbe tržišta hranom (eng. *food security*)
- 5) Osigurati razumne potrošačke cijene (Garzon, 2006.).

Na konferenciji u Stresi 1958. su utvrđeni načini provedbe tih ciljeva. Glavna dva zaključka s konferencije su prihvaćanje obiteljskih gospodarstava kao osnovnog modela europske poljoprivrede i podjela mjera poljoprivredne politike na tržišno-cjenovne i na strukturne<sup>1</sup>.

Europska komisija (EK) se usuglasila oko 3 principa funkcioniranja ZPP-a 1960. god. To su:

1. Slobodno trgovanje proizvodima unutar Unije, bez carina
2. Tržišna prednost proizvoda iz Unije pred uvoznim proizvodima i zajednička carina prema uvoznim proizvodima
3. Zajedničko financiranje poljoprivredne politike<sup>2</sup> (Garzon, 2006.)

Nizozemska i Francuska u osnivanju ZPP-a vide prednosti (širenje vlastitog tržišta, smanjenje prevelike proizvodnje za vlastito tržište itd.), a ostale zemlje su se teže prilagodile sa domaće zajedničke politike na zajedničku. Francuska je sa Njemačkom godinama vodila rasprave o cijenama proizvoda, posebno žitarica. Francuska je htjela postići niže cijene da može izvoziti u Njemačku, a Njemačka više cijene da zaštiti vlastite poljoprivrednike koji su bili u

---

<sup>1</sup> Strukturne politike su se razvile u državama članicama od Drugog svjetskog rata. Usredotočene su na ponudu poljoprivrednih tržišta, dok potražnja spada u područje cjenovne politike. Početni cilj je bio da se poljoprivredni sektor unaprijedi u korištenju zemljišta, rada i kapitala. Kasnije obuhvaća reforme rada i mjere korištenja kapitala (Garzon, 2006.).

<sup>2</sup> Time je osnovan Europski fond za upravljanje i jamstva u poljoprivredi (*European agricultural guidance and guarantee fund*, EAGGF) koji je 1988. god. postao dio strukturnih fondova (Garzon, 2006.).

poslijeratnim problemima. Rezultat je bio uspostava zajedničkih tržišta za industriju i poljoprivredu (Garzon, 2006.).

Sve do 1992. godine ZPP se temelji na mjerama tržišne, a ne strukturne politike (Garzon, 2006.). To znači da je politika bila usmjerena na povećanje proizvodnje uz primjenu tehnologija što se postizalo reguliranjem tržišta i postavljanjem razine cijena. Problemi velikih strukturnih razlika među zemljama i pozicija poljoprivrede i ruralnog prostora u cijelom gospodarstvu su ostali po strani. Visoke zajamčene cijene nisu bile rezultat ponude i potražnje, nego godišnjih pregovora država članica i udaljile su poljoprivrednike od tržišta. Princip financijske solidarnosti je omogućio zemljama članicama da svoje troškove prenesu na razinu Unije, što je ujedno i onemogućilo bilo kakve značajnije reforme ZPP-a (Garzon, 2006.).

Mansholtov plan 1968. godine, drugim nazivom „Memorandum o reformi Zajedničke poljoprivredne politike“, ukazuje na činjenicu kako se cjenovnom politikom ne mogu riješiti strukturni problemi i predlaže temeljitu strukturnu reformu - smanjivanje broja poljoprivrednika, rast gospodarstava (u smislu većih površina i učinkovitosti) i izuzimanje barem 5 milijuna hektara dotad obrađivanog zemljišta iz proizvodnje (Mikuš i sur., 2010.). Cilj strukturnih mjera bio je da, u razdoblju između 1970. i 1980., pet milijuna poljoprivrednika napusti poljoprivredu kroz umirovljenje. Prijedlog nije naišao na odobrenje država članica (Garzon, 2006.).

Velike razlike poljoprivrednih sustava među zemljama su pojačale i cjenovne politike. One su bile usmjerene na ograničen broj proizvoda što je pojačalo razlike u prihodu unutar i među zemljama. Kako je potpora cijenama bila proporcionalna proizvedenoj količini, velika gospodarstva su bili glavni korisnici sustava. Došlo je do rasta proizvodnje i pojave viškova (Garzon, 2006.). Kako bi bila učinkovita u osiguravanju visoke razine dohotka, poljoprivredna politika koja se temelji na cjenovnoj podršci morala je spriječiti uvoz proizvoda koji dolaze iz trećih zemalja po nižoj cijeni metodom uvoznih tarifa. Zbog zajamčenih visokih cijena, EU nije bila konkurentna na međunarodnom tržištu, a izvoz viškova se kompenzirao dodatnim plaćanjima da bi se nadoknadila razlika između svjetske cijene (niže) i domaće (više) (Garzon, 2006.).

Nedostaci tadašnje politike postaju sve izraženiji 1980.-ih. Garzon (2006.) navodi i pojašnjava sljedeće izazove s kojima su se kreatori politika suočavali: ekonomski čimbenici; povećanje troškova tržišne i cjenovne politike; međunarodni kontekst i posljedice koje politika ima na trgovinu; globalizacija međunarodne ekonomije i nezadovoljstvo javnosti. Zajamčene cijene su osigurale više kapitala u poljoprivrednom sektoru što je dovelo do modernizacije. Nove tehnologije 1960.-ih i 1970.-ih znatno su povećale proizvodnju kroz povećanje prinosa po hektaru ili grlu stoke. Intenzivnom proizvodnjom, pali su prihodi od poljoprivrede; realne cijene poljoprivrednih proizvoda smanjile su se u korist potrošača, dok se stvarna vrijednost zemljišta smanjila na štetu vlasnika zemljišta (Garzon, 2006.). Nadalje, proizvodnja se usmjerila na velika gospodarstva dok su manja propadala. Povećani su

proračunski troškovi tržišne i cjenovne politike. U 1980.-ima, zajamčene cijene poljoprivrednicima i povećanje produktivnosti uzrokovale su porast proizvodnje i viškove zaliha koji su se poslije izvozili i skladištili o trošku proračuna Unije. Između 1973. i 1989., izdaci EAGGF-a, bez troškova u agro-monetarnim mjerama, povećali su se otprilike dvostruko više od povećanja BDP-a EU (Ingersent i sur., 1999. prema Garzon, 2006:29).

U kriznim 1980.-tima ne dolazi do reforme u pravom smislu te riječi, već se uvode intervencijske mjere. Zajamčeni prag cijena (eng. *threshold*) za žitarice uvodi se 1981. Njime su određene maksimalne godišnje proizvodne količine i u sklopu Fonteinebleau dogovora 1984. uvode mliječne kvote unatoč opiranju poljoprivrednika, koje su se zadržale do 2015. god. Nakon toga, 1985., povjerenik za poljoprivredu Delors potiče promjene, Komisija inzistira na proračunskim i međunarodnim ograničenjima, a potpore opravdava socijalnim i okolišnim razlozima. Prijedlozi nisu doveli do potrebne velike reforme, te 1987. tadašnji povjerenik Andriessen ponovo ističe nužnost smanjenja troškova. Usvajaju se tzv. stabilizatori<sup>3</sup> (eng. *stabilisers*) i mjere dobrovoljnog ugara i u sklopu pregovora za financijsko razdoblje 1989.-1993., postavlja se gornja granica troškova poljoprivredne politike (godišnja stopa rasta od 74% BDP-a EU) (Garzon, 2006.). Iako se strukturna politika ojačava uz porast sredstava u odjelu Smjernica te se uključuje okolišna komponenta, ne dolazi do promjene same srži ZPP-a – zajamčenih cijena (Garzon, 2006.).

Kako autorica dalje navodi, zbog pojave recesije 1980.-ih i monetarne nestabilnosti, zemlje više nisu bile spremne plaćati troškove poljoprivredne politike. Prehrambenu krizu iz 1970.-ih zamjenjuje trgovinska kriza zbog pada cijena proizvoda i pojave EU kao neto izvoznika. U trenutku kad EU postaje neto izvoznik poljoprivrednih proizvoda dolazi do pada potražnje uslijed recesije u komunističkim zemljama i zemljama u razvoju, a potražnja u industrijaliziranim zemljama se nije promijenila. Takav razvoj događaja je doveo do ulaska poljoprivrede u trgovinske pregovore u sklopu Urugvajске runde pregovora 1986. god. u okviru Općeg sporazuma o carinama i trgovini (eng. *General agreement on tariffs and trade*, GATT<sup>4</sup>).

Pregovori ne protječu lako, dolazi do njihova prestanka te ponove uspostave. Skoro desetljeće nakon početka, 1995. godine donosi se Sporazum o poljoprivredi<sup>5</sup> kojeg čine četiri

---

<sup>3</sup> Uloga stabilizatora je ako se premaše maksimalne zajamčene količine, smanjuje se cjenovna potpora.

<sup>4</sup> GATT je međunarodna organizacija osnovana 1948. god. kojoj je temeljni cilj smanjiti ili ukloniti carine i druge prepreke trgovini i liberalizirati međunarodnu trgovinu. Rješava međunarodne trgovinske sporove održavanjem kruga pregovora. Između 1948. i 1962. godine održano je pet krugova multilateralnih pregovora, sa svrhom smanjenja i stabiliziranja carina. Osmo runda pregovora, poznata kao Urugvajski krug pregovora, trajala je od 1986. do 1994. god. Urugvajskom rundom stvorena je također Svjetska trgovinska organizacija (eng. *World Trade Organization*, WTO). Na prvotnim pravilima GATT-a, WTO utemeljuje nova, jača pravila. Njima se regulira robna razmjena, nediskriminacija i jednakopravni postupak za uvozne proizvode, te za proizvode domaćeg podrijetla na domaćem tržištu.

<sup>5</sup> Domaći sustavi potpore u poljoprivredi uređeni su Sporazumom o poljoprivredi koji je stupio na snagu 1995., a o kojemu se pregovaralo tijekom Urugvajskog kruga pregovora (1986. – 1994.). Reforma ZPP-a iz 1992. trebala je djelomično olakšati potpisivanje Sporazuma o poljoprivredi u okviru Urugvajskog kruga pregovora.

bitna elementa: (1) pristup tržištu, (2) domaća potpora, (3) izvozne subvencije, i (4) sanitarne i fitosanitarne mjere (Europski parlament, 2020.). Pri primjeni Sporazuma duži rok za provedbu mjera dan je zemljama u razvoju koje su članice WTO-a i najslabije razvijenim zemljama te zemljama u razvoju koje su neto uvoznice prehrambenih proizvoda. Države članice WTO-a temeljem Sporazuma se obvezuju na primjenu programa reformi postojećih agrarnih politika u tri područja: poboljšanje pristupa tržištu, smanjenje domaće potpore i smanjenje izvozne subvencije (Europski parlament, 2020.).

Zbog politike protekcionizma i potpora, proizvodnja uljarica je toliko porasla te je SAD uložio žalbu GATT-u na nepravednu državnu podršku proizvodnji i žalba je uvažena. EU je pristala na pregovore, te od 1991. primjenjuje novi režim koji se temelji na kompenzacijskim plaćanjima po površini proizvodnje (ha) izravno poljoprivrednicima. SAD se ponovo žali i opet je utvrđeno kršenje pravila zbog izravnih kompenzacijskih plaćanja. U tom trenutku, EU je bila pod izravnim međunarodnim pritiskom da reformira ZPP (Garzon, 2006.).

Nakon 1990.-ih događa se niz promjena u svijetu, tako i u EU. U poljoprivredi se ekonomska globalizacija odrazila na trgovinu, industrijsku strukturu i proizvodne prakse. Događa se specijalizacija poljoprivrede; razvija se model dualne strukture poljoprivrede (međunarodno konkurentni proizvođači i mali proizvođači); transformacija bankarskog sektora i razvoj sjemenarske i biotehnološke industrije. Stanovnici Unije se uključuje u rasprave oko liberalizacije, ekonomskih koristi te utjecaja na, okoliš, siromaštvo i ruralne tradicije (Garzon, 2006.).

U vrijeme Urugvajске runde pregovora ZPP je dobivao razne kritike na međunarodnoj i europskoj razini. Europski poljoprivredni ekonomisti su kritizirali skrivene dohodovne transfere sustava potpora i nemogućnost ostvarivanja ciljeva postavljenih 39. člankom Rimskog ugovora rabeći se samo cjenovnom politikom kao instrumentom (Garzon, 2006.). Nadalje upozoravaju na zaštitu i poticaje koji onemogućavaju da poljoprivrednici prate tržišne signale, uzrokuju visoke troškove izvoznih poticaja i usporevaju strukturne reforme, a troškovi ZPP-a padaju na porezne obveznike i potrošače. Kao rezultat svega, naglašavaju da EU primjenom takve politike ne može biti međunarodno konkurentan sustav. Poljoprivredni ekonomisti uviđaju nedostatke i kreću davati svoje prijedloge rješenja. Predlažu da se izravna potpora dohotku odvoji od sadašnje ili buduće proizvodnje (eng. *decoupling*), zatim mjere obveznog ugara (eng. *set aside*), porezi na mineralna gnojiva i uvođenje sustava kvota kojima bi se kontrolirala proizvodnja i viškovi, čemu se većina ostalih ekonomista protivi jer bi se u proizvodnji zadržali proizvođači koji ne bi opstali bez takvog sustava. U rasprave dolaze i pitanja zaštite okoliša.

---

Cilj Sporazuma je uspostaviti pravedan i tržišno orijentiran poljoprivredni trgovinski sustav i započeti postupak reforme pregovorima o obvezama u vezi s potporom i zaštitom te uvođenjem čvršćih pravila i discipline. Poljoprivredni je sektor poseban jer se uređuje vlastitim Sporazumom, čije odredbe imaju veću važnost. Cjelokupna ZPP od 1995. podliježe propisima Svjetske trgovinske organizacije, uključujući tijelo za rješavanje sporova, koje osigurava da države potpisnice poštuju nova multilateralna pravila (Europski parlament, 2020.).



Kako navodi Garzon (2006.), do promjene znanstvene paradigme početkom 1980.-ih došlo je uslijed objave rada Mahé i Roudet koji signalizira otvorenost francuske akademske zajednice novim idejama i Memoranduma iz Sienne (1984.) u kojem 13 vodećih europskih reformista akademika kroz 15 točaka objašnjava manjkavosti ZPP-a. Na međunarodnoj razini, analizom politika se bavi prvenstveno Organizacija za ekonomsku suranju i razvoj (eng. *Organisation for Economic Cooperation and Development*, OECD), te je početkom 1982.-ih, pod pretpostavkom kako domaće poljoprivredne politike imaju utjecaj na trgovinu razvijena metodologija mjerenja i usporedbe poljoprivredne potpore putem PSE (eng. *production subsidy equivalent*). Osim što je znanost upućivala na to, metodologija je u Urugvajskoj rundi pregovora u sklopu GATT-a bila dodatan argument za uključivanje poljoprivrede u trgovinske pregovore. Unatoč tome što je došlo do promjene mišljenja i pokušaja rješavanja strukturnih problema tokom 1970.-ih i 1980.-ih, ZPP i dalje ostaje nepromijenjen (Garzon, 2006.).

### **3.2. MacSharryjeva reforma (1992.)**

Kao što je ranije spomenuto, 1990.-te godine u EU započinju turbulentno. ZPP je u periodu krize u raznim područjima: unatoč tome što je samodostatnost ostvarena 1970.-tih, nastavak politike visokih zajamčenih cijena doveo je do pretjerane proizvodnje i negativnih trendova (pad dohotka, povećanje proračuna ZPP-a i proračunskih isplata, porast potražnje je bio sporiji od porasta proizvodnje, negativne posljedice po okoliš, sve veće razlike između malih i velikih poljoprivrednika koji primaju najveće iznose potpora). Europska komisija je suočena s brojim međunarodnim kritikama na račun ZPP, svi prethodni pokušaji ozbiljnije reforme završavaju donošenjem pojedinačnih mjera (poput proizvodnih kvota). Dolazi do zastoja pregovora u sklopu GATT-a. Ministarska konferencija u Heyselu (1990.) je doživjela neuspjeh. EU nije prihvatila definirana količinska ograničenja koja bi pokrenula reformu ZPP-a. S druge strane, inzistiranje na zadržavanju postojećeg ZPP-a je predstavljalo prepreku završetku pregovora. EU je bila u situaciji gdje je trebala pomiriti interese konkurenata na svjetskom tržištu žitarica (*Cairns Group*<sup>6</sup>) i domaćih proizvođača. Donositelji odluka su se usuglasili da je poljoprivreda dovoljno modernizirana da se može poduprijeti drugim mjerama koje bi znatno manje negativno utjecale na svjetsku trgovinu.

Nakon što je GATT blokirao pregovore zbog politike protekcionizma u ZPP-u i nakon neuspjele konferencije u Heyselu, Komisija je iskoristila tu priliku i pokrenula prijedloge reforme. Komisija isto tako koristi svoje pravo određivanja cijena kako bi uvjerila države članice<sup>7</sup> da će bez reforme doći do velikog smanjivanja cijena u paketu za 1991./1992., bez mogućnosti kompenzacijskih plaćanja. Komisija je nastojala prezentirati reformu na način da

---

<sup>6</sup> Skupina od 20 zemalja izvoznica poljoprivrednih proizvoda koja lobira za liberalizaciju poljoprivredne trgovine. Nastala je 1986. u Cairnsu u Australiji neposredno prije početka Urugvajске runde (WTO, 2020.).

<sup>7</sup> Do 1995., u Uniji je bilo 12 država članica (Njemačka, Francuska, Belgija, Italija, Nizozemska, Luksemburg, 1973. ulaze Danska, Irska i UK; 1981. Grčka i 1986. Portugal i Španjolska. 1995. ulaze Austrija, Finska i Švedska (Europsko vijeće, 2020.).

bude politički i društveno prihvatljiva i državama članicama i GATT-u (Garzon, 2006.). Istovremeno, države članice postaju svjesne posljedica koje bi nepostizanje dogovora oko budućnosti ZPP-a imalo na nacionalnoj, europskoj i međunarodnoj razini. Na međunarodnoj razini, nepostizanje dogovora oko reforme ZPP-a značio bi neuspjeh Urugvajске runde pregovora, a šteta koju bi ostali sektori gospodarstva imali bez liberalizacije trgovine je znatno veća od štete koju će liberalizacija trgovine donijeti poljoprivredi. Na europskoj razini nepostizanje dogovora oko reforme, uslijed proračunske krize, bi ugrozilo projekt jedinstvenog tržišta. Došlo bi do primjene stabilizatora koji predviđaju znatno veće smanjenje cijena, bez kompenzacijskih plaćanja. Ekonomske razlike koje su postale naglašene ulaskom Španjolske i Portugala (1986.) te ujedinjenjem Njemačke, mogu biti smanjene izravnim ulaganjima u ta područja, međutim udio ZPP-a u proračunu Unije onemogućuje redistribuciju te ugrožava proces integracije (Garzon, 2006.).

Ciljevi koji su se nastojali postići reformom su (1) povećati konkurentnost poljoprivrede, (2) stabilizirati poljoprivredno tržište, (3) diversificirati proizvodnju, (4) stabilizirati proračun i (5) zaštita okoliša. MacSharry iznosi slijedeće prijedloge reforme ZPP-a: smanjiti zajamčene cijene u dva najvažnija sektora - žitarica i govedarstva; uvesti obvezna kompenzacijska plaćanja (da bi se stabilizirao dohodak poljoprivrednika i da bi se domaća potpora učinila prihvatljivijom na međunarodnoj razini) i uvođenje strukturnih mjera (Garzon, 2006.). Veliki dio rasprava se vodio oko smanjenja cijena žitarica. Komisija je predložila smanjivanje tržišnih cijena uz izravna kompenzacijska plaćanja poljoprivrednicima (kao nadoknada za izgubljeni dohodak) i mjere zaštite okoliša. U cilju približavanja tržišnih cijena svjetskim i smanjivanja izvoznih potpora, predloženo je smanjenje tržišnih cijena po stopi od 35%, ali Vijeće usvaja 29% u razdoblju do 1994. do 1996. godine. Gubitak dohotka bi se nadoknadio isplata po korištenim površinama (eng. *area payment*) na temelju razlike starih i novih razina potpore i prosječnog povijesnog prinosa po površini. Time se potpora dohotku djelomično razdvojila od potpore proizvodnji. Uvela bi se kompenzacijska plaćanja vezana uz mjeru ugara kojim se 15% površine izuzima iz proizvodnje. Predložena je i modulacija, odnosno smanjenje iznosa kompenzacijskih plaćanja za velike površine. Modulacija kompenzacijskih plaćanja (po proizvodnim površinama) nije usvojena jer su se države čiju poljoprivrednu strukturu karakteriziraju velike proizvodne površine protivile. U sektoru govedarstva, intervencijska cijena bi se smanjila za 15% i uvela su se kompenzacijska plaćanja po grlu (krave dojilje i bikovi) (Garzon, 2006.). Komisija zatim predlaže strukturne mjere koje se i dalje odnose na potpore za ranije umirovljenje, brdska područja i područja s težim uvjetima gospodarenja, agrookolišne mjere i mjere pošumljavanja poljoprivrednog zemljišta (Garzon, 2006.). Kako autor dalje navodi, u sklopu Strukturnih fondova uvode se mjere ruralnog razvoja: prilagodba poljoprivredne strukture, razvoj ruralnih područja i djelovanje na lokalnoj razini (LEADER inicijativa). Agrookolišne mjere su postojale u određenim državama članicama, ali su McSarryjevom reformom uvedene na razinu Unije. Iz ograničavanja proizvodnje su izuzeti sektori vinarstva, svinjogojstva, peradarstva i hortikulturnih proizvoda (Garzon, 2006.).

Ovom reformom su se instrumenti mijenjali na dva načina: (1) politika visokih zajamčenih cijena je zamijenjena smanjivanjem institucionalnih cijena kako bi bile bliže svjetskim cijenama, a u sektorima koji su najvažniji za međunarodnu trgovinu, ta politika se primjenjivala na sve proizvode; (2) rezanjem zajamčenih cijena uvedena su izravna plaćanja kao pokušaj osiguranja političke stabilnosti (Garzon, 2006.). Kako autor dalje navodi, njihovo uvođenje je dovelo do velikih naknada (eng. *overcompensation*) jer su poboljšanje produktivnosti mogli kompenzirati sami poljoprivrednici a ne potrošači. Izravna plaćanja su se u početku odnosila samo na dvije kategorije poljoprivrednika (ratare i stočare - goveda) te je došlo do političkih tenzija (Garzon, 2006.). Smanjivanje cijena i izravna plaćanja su poslije obuhvatila više sektora i uvedeno je djelomično kompenziranje smanjivanja cijena umjesto potpunog kompenziranja. Rasparivanje izravnih plaćanja (potpora dohotku odvojena od proizvodnje) je najvažnija odluka u razvoju instrumenata.

Unatoč promjeni instrumenata, prijedlog reforme je pokazao kontinuitet tržišne i cjenovne politike: distributivni učinci, zbog ujednačene kompenzacije smanjivanja cijena, ostaju nepromijenjeni (Garzon, 2006.). Smanjivanje proračunskih troškova ZPP-a je bio jedan od ciljeva reforme, ali došlo je do njihova rasta. Razlog tomu, kako navodi Garzon (2006.) je zbog zaključivanja Urugvajске runde pregovora. Važnije od problema obuzdavanja proračunskih troškova ZPP-a su bili međunarodni pregovori i uspostavljanje pregovaračke pozicije EU. Ostale mjere i horizontalna pravila su manje sporna jer odražavaju postojeće sheme (ruralni razvoj) ili se odnose na nove mjere nužne zbog političke i socijalne opravdanosti ZPP-a. Jedino sporno pitanje je bio prijedlog modulacije prema veličini gospodarstva, a koji je odbačen zbog protivljenja Ujedinjenog Kraljevstva i Nizozemske. Reforma se prihvatila uz većinu glasova, uz protivljenje Italije i suzdržanost Njemačke (Garzon, 2006.).

Prema navodima Daugbjerga (2009.), reforma ZPP-a iz 1992. pokazala je da su poljoprivrednici prihvatili izravna plaćanja, iako su im sindikati izrazili snažno protivljenje. To je otvorilo prozor za daljnju upotrebu takvih instrumenata politike u budućnosti. Odgovor poljoprivredne zajednice također je oslabio protivljenje izravnim plaćanjima unutar Vijeća. Međutim, ostalo je neizvjesno hoće li poljoprivrednici ostati pozitivni prema izravnim plaćanjima ako ih se u budućnosti dodatno razdvoji, što je opcija koju je trebalo razmotriti u novim pregovorima unutar Svjetske trgovinske organizacije (WTO), započetih 1999. godine.

Kay (2003: 416–17 prema Daugbjerg, 2009.) navodi kako je jedan reformski događaj mogao pokrenuti sljedeći. On tvrdi da je reforma stabilizatora proračuna iz 1988. pokrenula reformu 1992., jer da su stabilizatori proračuna primijenjeni u cjenovnom paketu 1992./93., oni bi uzrokovali pad cijena od 11 posto, a to je bilo više nego što su ministri poljoprivrede bili voljni prihvatiti.

Tablica 3.2.1. sumira ključne čimbenike domaćeg i međunarodnog konteksta koji su utjecali na postavljanje ciljeve te ključne promjene u ciljevima MacSharryjeve reforme. U tablici su izdvojena četiri ključna čimbenika koja su potaknula reformu – dva iz domaćeg konteksta te dva iz međunarodnog. Međutim, kako Garzon (2006.) zaključuje EK je najvažnije bilo nastaviti Urugvajsku rundu pregovora, završiti pregovore i uspostaviti pregovaračku poziciju EU, što bi bilo nemoguće bez reforme ZPP-a. Upravo zbog toga se može zaključiti kako na prvu reformu ZPP-a, unatoč brojim domaćim problemima, utječe međunarodni kontekst. Upravo taj međunarodni kontekst – završetak pregovora Urugvajске runde – predstavlja legitimaciju ZPP-a. Iz tablice su također vidljive i promjene u ciljevima u odnosu na one definirane Rimskim ugovorom. U fokus se stavlja povećanje konkurentnosti poljoprivrede (jer je ona zbog protekcionizma nekonkurentna na međunarodnoj razini), stabilizacija proračuna ZPP-a, zaštita okoliša, ali i strukturna i ruralna politika. Nadalje, dolazi do napuštanja protekcionizma i liberalizacije trgovine te približavanje poljoprivrednika tržištu. Iz navedenog se da naslutiti promjena paradigme ZPP-a, koju Garzon (2006.) u svom istraživanju i potvrđuje. Prema Garzon (2006.), zbog odbijanja prijedloga o modulaciji, reforma nije pogodovala malim poljoprivrednicima. Iako je jedan od ciljeva reforme bio stabilizirati proračun, to se nije dogodilo.

Tablica 3.2.1.: Čimbenici domaćeg (DK) i međunarodnog (MK) konteksta koji utječu na postavljanje ciljeva i ključne promjene u ciljevima za MacSharryjevu reformu 1992. godine

Čimbenici koji su utjecali na postavljanje ciljeva	Ključne promjene u ciljevima
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kriza 1980.-ih (DK)</li> <li>- Zastoj Urugvajске runde pregovora u sklopu GATT-a (MK)</li> <li>- Mogući neuspjeh Urugvajске runde pregovora i šteta koju bi ostali sektori gospodarstva imali bez liberalizacije trgovine (MK)</li> <li>- Ugrožavanje projekta jedinstvenog tržišta (DK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Povećanje konkurentnosti poljoprivrede</li> <li>- Stabilizacija poljoprivrednog tržišta i približavanje tržišnih cijena svjetskim cijenama</li> <li>- Nadoknada dohotka</li> <li>- Stabilizacija proračuna ZPP-a</li> <li>- Zaštita okoliša</li> <li>- Promjena strukture (diversifikacija proizvodnje i ranije umirovljenje)</li> <li>- Smanjenje proizvodnje</li> </ul>

Izvor: obrada autora

### 3.3. Agenda 2000 (1999.)

Krajem 1990.-ih EU se nalazi pred novim izazovima koja sa sobom donose pregovori o članstvu sa zemljama srednje i istočne Europe (SIE). Posebno izazovno područje je poljoprivreda, koja je u zemljama kandidatkinjama znatno nerazvijenija u odnosu na poljoprivredu tadašnjih zemalja članica (EU-15). EK je svjesna očekivanja poljoprivrednika zemalja kandidatkinja a koja se odnose na više razine potpora koje primaju poljoprivrednici EU. Kako prethodnom reformom proračun ZPP-a nije stabiliziran, cilj EK je proračunska disciplina na razini cijele Unije, ne samo ZPP-a. Stoga je Agenda 2000 samo dio šireg financijskog planiranja i reformi javnih politika koje bi EU trebale pripremiti na proširenje. Za razliku od MacSharryjeve reforme, kojom se odgovaralo na trenutne potrebe, Agendom su se nastojali predvidjeti budući izazovi. Prema Garzon (2006.), navodi kako je rasparivanje izravnih plaćanja (potpora dohotku odvojena od proizvodnje) potaknulo proširenje Unije 2000.-te.

Kako navodi Garzon (2006.) troškovi ZPP-a su i dalje u porastu, a viškovi u sektoru govedarstva<sup>8</sup> i prvenstveno žitarica dovode do porasta izvoznih subvencija koje se udvostručuju u odnosu na razinu iz 1988./1989. Pojavljuje se i mogućnost premašivanja količina dozvoljenih Urugvajskom rundom pregovora što stvara novu proračunsku krizu. Najveći problem prilikom kreiranja Agende predstavljaju kompenzacijska plaćanja koja se ne mogu uskratiti zemljama kandidatkinjama kada pristupe EU. U ovom razdoblju javnost postaje sve glasnija, sve više kritizira postojeće načine potpore poljoprivrednicima, zagovara se zaštita okoliša, sigurnost hrane i pravednija raspodjela pomoći.

Rasprave i pregovori o reformi su se vodili oko pravednije raspodjele sredstava, spajanja strukturne i ruralne politike<sup>9</sup> (kreiranje drugog stupa ZPP-a). Uvodi se zaštita okoliša kao uvjet za izravna plaćanja i osnažuju agrookolišne mjere unutar ruralnog razvoja. Najveće brige Komisije bili su integracija zemalja SIE i smanjivanje pritisaka na ZPP u nadolazećim pregovorima u sklopu WTO-a (Garzon, 2006.).

Komisija se zalaže za produbljivanje MacSharryjeve reforme - smanjivanje cjenovne potpore i usmjeravanje prema izravnoj potpori dohotku te povezivanje izravne potpore sa socijalnim potrebama i brigom o okolišu (Garzon, 2006.). Izdaje dokument „Agenda 2000: For a stronger and wider Europe“ koji osim poljoprivrede obuhvaća i predviđanje razvoja EU u novom stoljeću; proširenje Unije; financijski okvir proračuna do 2006., te prijedlog reformi

---

<sup>8</sup> Sektor govedarstva se krajem 1990.-ih susreće s novim izazovom, pojavom kralje spongiformne encefalopatije (tzv. kralje ludilo).

<sup>9</sup> Povjerenik za poljoprivredu Fischler 1996. organizira konferenciju o ruralnom razvoju (Cork Conference) na kojoj je donesena deklaracija koja naglašava održivi razvoj kao smjernicu buduće ruralne politike te je usmjerena prema područjima s teškoćama u gospodarenju uz zaštitu i održavanje kvalitete ruralnih područja. Nadalje, ističe se važnost inicijativa lokalnih zajednica i decentralizacije, tj. lokalnih izvora financiranja (Garzon, 2006.).

najvažnijih politika EU uključujući i ZPP. Prema Garzon (2006.), Komisija također predlaže nove ciljeve ZPP-a:

- 1) poboljšanje konkurentnosti poljoprivrede EU na međunarodnom i domaćem tržištu;
- 2) osiguranje sigurnosti i zdravstvene ispravnosti hrane, osiguranje zadovoljavajućeg životnog standarda poljoprivrednika i stabilnost poljoprivrednog dohotka;
- 3) integriranje okolišnih ciljeva u ZPP i razvoj uloge poljoprivrednika u očuvanju ruralnog krajobraza;
- 4) pomoć stvaranju alternativnih poslova za poljoprivrednike i njihove obitelji;
- 5) doprinos ekonomskoj koheziji unutar EU i pojednostavljenje legislative EU.

Komisija nadalje predlaže ograničavanje proračuna EU i ograničenje troškova ZPP-a na 74% godišnjeg rasta bruto nacionalnog proizvoda (BNP<sup>10</sup>) (Garzon, 2006.). Predlažu se dva stupa ZPP-a, prvi sa tržišnom i cjenovnom potporom (podlozan daljnjim reformama) i drugi sa ruralnim razvojem što je ujedno i najveća novost u reformi. Tržišna i cjenovna potpora se odnosila na žitarice govedinu i mlijeko. Sustav mliječnih kvota je produžen do 2006., uz postupno 10%-tno smanjenje cjenovnih potpora i uvođenje novih plaćanja po grlu. Uvodi se višestruka sukladnost (eng. *cross-compliance*) kojom se izravne potpore vežu uz poštivanje okolišnih standarda. Postavlja se gornja granica plaćanja koju poljoprivrednik godišnje može ostvariti te modulacija izravnih plaćanja u skladu sa socioekonomskim kriterijima (Garzon, 2006.). U drugi stup ulaze mjere strukturne politike za unapređenje poljoprivrednog sektora, zaštite okoliša i ruralnog nasljeđa te modernizacije i diversifikacije ruralnih područja (Garzon, 2006.). Europska komisija 1998. donosi regulative kojima se izravna plaćanja u govedarstvu povećavaju, cijene mlijeka se smanjuju za 15%, a mliječne kvote za 2%. U lipnju 1999. se, uz promjenu ili odgađanje mjera tržišne i cjenovne politike, regulative usvajaju. Nadalje, kako autorica navodi, proračun za tržišnu politiku se ograničava na maksimalno 40,5 milijardi eura godišnje, ublažavaju se tržišne mjere, mijenja se prijedlog modulacije (porast iznosa izravnih plaćanja se smanjuje, odustaje se od ograničavanja i degresivnosti, a sama modulacija je neobvezna). Vijeće pristaje na reviziju i moguće promjene ZPP-a u 2002.-2003. godini.

Kako navodi Daugbjerg (2009.), Agenda 2000 je pokrenula raspravu o pojednostavljenju ZPP-a. Najveći izazov Agende je provođenje i administriranje sustava izravnih plaćanja i uvođenje Integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS) zbog nerazumijevanja poljoprivrednika kako to funkcionira. Kao rezultat povratnih informacija od MacSharry reforme, u lipnju 2001. usvaja se Shema malih poljoprivrednika. Mala gospodarstva u EU čine više od tri četvrtine gospodarstava i zbog male površine, pri podnošenju zahtjeva za potporu imaju veća administrativna opterećenja. Time je uveden program za male poljoprivrednike, kojim se odobrava jednokratno plaćanje koje zamjenjuje sve ostale oblike potpore dohotku i maksimalni iznos plaćanja ne smije biti veći od 1250 eura (Daugbjerg,

---

<sup>10</sup> Bruto nacionalni proizvod (BNP) (eng. *Gross national product*, GNP) razlikuje se od BDP-a po tome što uzima u obzir vrijednost finalnih dobara i usluga koje su proizveli svi državljani neke države, bez obzira na mjesto stvaranja tih dobara i usluga. Danas se upotrebljava manje od bruto domaćeg proizvoda.

2009.). Na njih se ne primjenjuju odluke o višestrukoj sukladnosti. Daugbjerg (2009.) kako je tom Shemom Fischler testirao spremnost ministara poljoprivrede država članica da prihvate nevezano plaćanje - test koji bi se pokazao presudnim u vezi sa proširenjem EU s deset novih zemalja SIE te u pripremi EU za krug razvoja u Dohi koji će biti pokrenut u studenom 2001. godine. Prijedlog pojednostavljenog pristupa objavljen je u siječnju 2002. kao mogućnost koju bi nove države članice mogle usvojiti umjesto kompliciranog IACS sustava uspostavljenog za administraciju područja. Primjenjujući nevezano plaćanje u Pojednostavljenoj shemi, Fischler je namjerno ili ne postavio osnovu za transformaciju izravnih plaćanja u starim članicama EU u nevezano plaćanje (Daugbjerg, 2009.).

Tablica 3.3.1. sažima ključne čimbenike domaćeg i međunarodnog konteksta koji su utjecali na postavljanje ciljeva te ključne promjene u ciljevima Agenda 2000 reforme. U tablici su izdvojena tri čimbenika domaćeg konteksta koji su utjecali na promjenu ciljeva od kojih je najvažniji u tom razdoblju proces proširenja Unije. To znači da nije bilo međunarodnog utjecaja na reformu Agenda 2000 već na reformu utječu događaju unutar Unije. Iz tablice su vidljive i promjene ciljeva u usporedbi sa Rimskim ugovorom i prethodnom MacSharryjevom reformom. Vidi se pomak gdje se prijašnji cilj sigurnost opskrbe tržišta hranom proširuje na sigurnost i zdravstvenu ispravnost hrane, uvodi se multifunkcionalna poljoprivreda kojoj nije više cilj samo poljoprivredna proizvodnja već i dodatne djelatnosti od kojih se može ostvarivati prihod, zatim ekonomska kohezija gdje bi se smanjivale razlike u dohotku poljoprivrednika među zemljama članicama koji su dosta različiti (posebno izražena razlika među starim članicama i novim) i pojednostavljenje legislative.

Tablica 3.3.2.: Čimbenici domaćeg (DK) i međunarodnog (MK) konteksta koji utječu na postavljanje ciljeva i ključne promjene u ciljevima za reformu Agenda 2000.

Čimbenici koji su utjecali na postavljanje ciljeva	Ključne promjene u ciljevima
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pregovori o proširenju na zemlje SIE (DK)</li> <li>- Potreba uspostave financijske discipline (pridržavanje zadanog proračuna) (DK)</li> <li>- Utjecaj javnosti (kritike postojećeg načina potpore poljoprivrednicima, zaštita okoliša, sigurnost hrane itd.) (DK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sigurnost i zdravstvena ispravnost hrane</li> <li>- Diversifikacija izvora dohotka (agroturizam, uslužne djelatnosti itd.) ili drugim riječima multifunkcionalna poljoprivreda</li> <li>- Ekonomska kohezija unutar EU</li> <li>- Pojednostavljenje legislative EU</li> <li>- Financijska disciplina</li> </ul>

Izvor: obrada autora

### 3.4. Srednjoročni pregled (eng. *Mid - term Review*) 2003.

Tijekom sastanka 1999. u Berlinu usvojen je prijedlog Agende 2000 uz poziv Komisiji da 2002. provede preispitivanje u sredini programskog razdoblja kako bi se ocijenio učinak posljednje reforme ZPP-a (Europski parlament, 2020.). To je preispitivanje na kraju postala značajna reforma ZPP-a, a imala je četiri osnovna cilja: dodatno povezati europsku poljoprivredu sa svjetskim tržištima, pripremiti se za proširenje Europske unije, bolje odgovoriti na nove zahtjeve javnosti u pogledu očuvanja okoliša i kvalitete proizvoda (javnost je bila uznemirena zbog brojnih kriza u području zdravstva) te dodatno uskladiti ZPP sa zahtjevima trećih zemalja (Europski parlament, 2020.). Usmjeren je na unutarne nedosljednosti ZPP-a koje su sve manje prihvatljive javnosti i razmatra se preko utjecaja nove runde pregovora u sklopu WTO-a. Nacrt konačnog sporazuma obuhvaća domaću potporu, pristup tržištima i izvoznu konkurentnost<sup>11</sup> (Garzon, 2006.).

Tržišno-cjenovna politika<sup>12</sup> ovaj puta nije bila glavni pokretač reforme. U pojedinim sektorima (pšenica) se počinje izvoziti bez subvencija, ali mliječni sektor još ne izvozi bez poticaja. Kako navodi Garzon (2006.), distribucija izravnih plaćanja je nejednaka, s najvećom koncentracijom u najkonkurentnijim sektorima i regijama, zanemarujući tradicionalne i miješane proizvodne sustave. Zbog toga, glavno pitanje reforme postaje dohodovna potpora, njezina ekonomska učinkovitost i socijalna pravednost. Proširenje i dalje ima velik utjecaj na reformu. Pravo novih članica na izravna plaćanja nije predviđeno Agendom 2000, međutim kako bi zaključila pregovore, EU je morala pristati na isplatu izravnih plaćanja. Sa SIE državama je dogovoren model prema kojemu se izravna plaćanja ne isplaćuju u punom iznosu od prve godine članstva, nego tek od desete godine. Plaćanja moraju biti razdvojena od proizvodnje, a naglasak stavljen na ruralni razvoj i sigurnost hrane. U studenom 2001. započinje nova runda trgovinskih pregovora u Dohi<sup>13</sup> gdje je EU i dalje izložena pritisku zbog izravnih plaćanja. Prema Garzon (2006.), ne želeći ponovo biti krivac neuspjeha ministarske konferencije održane u Cancunu, 2003. i trgovinskih pregovora, EU iskorištava prethodno dogovorenu reviziju Agende 2000 i pretvara je u reformu.

---

<sup>11</sup> Radi se o tri kutije u sklopu Sporazuma o poljoprivredi (domaća potpora, pristup tržištu i izvozna konkurentnost) čiji su kriteriji dodatno povećani u rundi pregovora u Dohi. Domaća potpora je raspodijeljena u različite „kutije“ (narančastu, plavu i zelenu) s obzirom na njezinu mogućnost narušavanja trgovine na poljoprivrednim tržištima (Europski parlament, 2020.).

<sup>12</sup> Tržišno cjenovna politika (eng. *market price support*) je potpora tržišnim cijenama iz perioda prije prve reforme (MacSharry) kada se ZPP temeljio na protekcionizmu. Danas se uglavnom odnosi na tržišne redove.

<sup>13</sup> Članice WTO-a od 2001. sudjeluju u krugu multilateralnih trgovinskih pregovora - „krug pregovora iz Dohe“ ili Razvojni program iz Dohe (DDA – Doha Development Agenda). Cilj je pregovora iz Dohe da države u razvoju preuzmu sve veću ulogu, mogućnost da ostvaruju veću korist od međunarodne trgovine i da im se pomogne u borbi protiv siromaštva. Osim pitanja poljoprivrede, raspravlja se o nekomercijalnim pitanjima - zaštita okoliša, sigurnost hrane, ruralni razvoj, dobrobit životinja itd. Pregovori su još u tijeku i nastoji se postići daljnja liberalizacija trgovine kao i u prethodnim rundama pregovora (Europski parlament, 2020.).



Ponovno se raspravlja o rasparrivanju izravnih plaćanja<sup>14</sup>, pravednijoj raspodijeli sredstava putem modulacije prema društveno-ekonomskom kriteriju i ograničavanju maksimalnog iznosa plaćanja po pojedincu, degresivnost plaćanja te pitanje koji poljoprivrednici bi najviše doprinosili (Garzon, 2006.). Prema navodima autorice, zbog uključivanja kompenzacijskih plaćanja za nove države članice u financijski okvir za 2007.-2013, degresivnost plaćanja postaje nužna. Postavlja se i pitanje povrata povjerenja javnosti u sigurnost hrane, posebno nakon pojave kravljeg ludila 1996.god. Uvodi se višestruka sukladnost (eng. *cross compliance*) – poljoprivrednici moraju poštovati okolišne i zdravstvene standarde kako bi imali pravo na plaćanja. Fokus se poslije usmjerava prema rasparrivanju plaćanja, pojednostavljenju ZPP-a, orijentaciji proizvodnje prema tržištu i poboljšanje kompatibilnosti ZPP-a i pravila WTO-a (Garzon, 2006.). Nadalje, snižavanje cijena se napušta kako bi se osigurala potpora rasparrivanju plaćanja. Zahtjev za ukidanje kvota nije prošao zbog snažnog saveza Komisije, Francuske i Njemačke. Horizontalna pravila i njihova veza s ruralnim razvojem (rasparrivanje, modulacija i višestruka sukladnost ) se predlažu da se zadovolje zahtjevi ostalih aktera te da se prezentiraju kao mogućnost poboljšanja pregovaračke pozicije EU u sklopu trgovinskih pregovora. Nepostizanjem dogovora oko reforme prema navodu Garzon (2006.), EU bi se u trgovinskim pregovorima našla u poziciji u kojoj je bila 1990.-ih, a osim toga bile bi izražene značajne nejednakosti starih i novih članica.

Tablica 3.4.3. prikazuje ključne čimbenike domaćeg i međunarodnog konteksta koji su utjecali na postavljanje ciljeva te ključne promjene u ciljevima MTR reforme. Izdvojena su tri čimbenika. Čimbenici domaćeg konteksta se tiču javnosti koja se sve više interesira oko pitanja kvalitete i sigurnosti hrane koju konzumiraju zbog kriza u zdravstvu uzrokovanih konzumacijom mesa. Zatim sve više ističe pitanja zaštite okoliša. Tu također ulaze i pitanja socijalne pravednosti i raspodjele dohotka među zemljama koji se dosta razlikuje prvenstveno ulaskom novih zemalja koje zaostaju za razvijenim zemljama posebno u području poljoprivrede i kojima se moraju početi isplaćivati kompenzacijska plaćanja. Međunarodni kontekst se ponovno očituje u sklopu WTO-a u rundi pregovora iz Dohe koji ponovno upozorava EU na izravna plaćanja poljoprivrednicima. Što se tiče promjene ciljeva u usporedbi sa Rimskim ugovorom, MacSharryjevom reformom i Agendom 2000, ciljevi u MTR-u se uglavnom nadopunjuju na prethodnu reformu jer je i nastala kao njezina revizija sredinom razdoblja koja je naposljetku prerasla u novu reformu. Među važnijim ciljevima su priprema za proširenje i zbog novonastalih troškova pokušaj financijske discipline. Ikako su dva od tri čimbenika koja su utjecala na reformu iz domaćeg konteksta, spoznaja da nepostizanje dogovora oko reforme bi EU stavila na međunarodnoj razini stavila u isti položaj koji je imala početkom 1990.-ih u Urugvajskoj rundi pregovora. Kako je taj čimbenik međunarodnog konteksta iskorišten da se revizija Agedne 2000 pretoči u reformu, može se zaključiti kako na MTR utječe međunarodni kontekst.

---

<sup>14</sup> Rasparrivanjem izravnih plaćanja (eng. *decoupling*) od proizvodnje se nastojalo potaknuti poljoprivrednike na praćenje tržišta, tržišnih signala i na smanjenje korištenja proizvodnih čimbenika

Tablica 3.4.3.: Čimbenici domaćeg (DK) i međunarodnog (MK) konteksta koji utječu na postavljanje ciljeva i ključne promjene u ciljevima za MTR reformu 2003. godine

Čimbenici koji su utjecali na postavljanje ciljeva	Ključne promjene u ciljevima
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Usmjerenost na unutarnje nedosljednosti ZPP-a koje su sve manje prihvatljive javnosti (DK)</li> <li>- Zaključivanje pregovora o proširenju – pitanje izravnih plaćanja (DK)</li> <li>- Utjecaj nove runde pregovora WTO-a u Dohi i zaoštavanje kriterija iz Sporazuma o poljoprivredi (MK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dodatno povezivanje europske poljoprivrede sa svjetskim tržištima</li> <li>- Priprema za proširenje EU</li> <li>- Bolji odgovor na zahtjeve javnosti (sigurnost i kvaliteta hrane)</li> <li>- Bolja usklađenost ZPP-a sa zahtjevima trećih zemalja</li> <li>- Financijska disciplina (degresivnost plaćanja i ograničavanje maksimalnog iznosa)</li> <li>- Održivost</li> </ul>

Izvor: obrada autora

### 3.5. Zdravstveni pregled (eng. *Health check*) 2008.

Prema Meyn (2008.), za razliku od dosadašnjih reformi koje su bitno izmijenile ZPP, Zdravstveni pregled (razdoblje 2007.-2013.) ne ulazi u radikalne promjene već samo nadopunjuje instrumente prijašnje reforme da može bolje odgovoriti na nove izazove. Mikuš i sur. (2010.) navode kako je zadaća reforme bila modernizacija i pojednostavljenje ZPP-a, tj. omogućavanje boljeg odgovora na nove izazove i mogućnosti s kojima se suočavaju europski poljoprivrednici kao što su klimatske promjene, potreba za boljim gospodarenjem vodama, zaštita biološke raznolikosti, te proizvodnja koja manje šteti okolišu (engl. *greening*). Ova reforma daje sve veći naglasak na pitanje zaštite okoliša i klimatske promjene (IEEP, 2008.).

Na početku provođenja Agende 2000, u lipnju 2002. Europsko vijeće objavljuje proračun ZPP-a do 2013., a Europska Komisija objavljuje nove smjernice ZPP-a za razdoblje 2006.-2013. EK predlaže šest glavnih ciljeva:

- 1) osiguranje ekonomske održivosti europske poljoprivrede kroz tržišnu orijentaciju te povećanje sigurnosti i dostupnosti hrane,
- 2) postizanje socijalne ravnoteže putem potpore dohotku,
- 3) zaštita okolišne ravnoteže i poštenija distribucija izravne pomoći među poljoprivrednicima
- 4) uključivanje pitanja zdravlja i dobrobiti životinja u sustav pomoći
- 5) osnaživanje politike ruralnog razvoja kroz povećanje proračuna fondova i orijentacija na najranjivije regije
- 6) pojednostavljenje, decentralizacija i proračunska disciplina ZPP-a.

Osim ciljeva, Europska komisija predlaže i dodatno smanjivanje cijena od 5% i mjeru obveznog ugara u sektoru žitarica (Garzon, 2006.). Nadalje, u mlječnom sektoru se predlaže nastavak kvota do 2015., smanjivanje cijena i rast kvota, uvođenje dvorazinskog režima kvota ili ukidanje kvota i smanjivanje cijena za 25%. Za pšenicu, rižu, orašaste plodove i krumpir se uvođenjem raznih premija i izravnih plaćanja, cijena smanjuje za 50% i postavlja se količinsko ograničenje za intervencijski otkup.

Komisija dalje predlaže da se obuhvat drugog stupa proširi na kvalitetu hrane, mjere dobrobiti životinja i potpore poljoprivrednicima za usklađivanje s novim standardima. U drugom stupu se stvara Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (eng. *European Agricultural Fond for Rural Development*, EAFRD) koji se djelomično financira kroz modulaciju (Garzon, 2006.). Potpora za ulaganje za mlade poljoprivrednike se u okviru ruralnog razvoja povećala s 55.000 na 70.000 eura.

Europsko vijeće se složilo o prijedlozima reformi u studenom 2008. Proračun za izravna plaćanja i tržišno vezana plaćanja se ograničuje. Uz nekoliko iznimaka, ovom reformom dolazi do rasparivanja potpore od proizvodnje. Kako navodi Meyn (2008.), odvojenost potpore i proizvodnje povećala je međunarodnu konkurentnost poljoprivrednih proizvoda EU-a. Osim toga rasparivanje potpore i proizvodnje je u skladu s novim, strožim kriterijima dogovorenim u Doha rundi trgovinskih pregovora (WTO). Za potpuno rasparivanje izravnih plaćanja od proizvodnje (eng. *decoupling*) predlaže se princip jedinstvene isplate po gospodarstvu (eng. *single farm payment*). Ukupna potpora koju poljoprivrednici dobivaju nakon rasparivanja ne smije pasti ispod 75% onoga što je prethodno primljeno. Isplate nisu vezane uz količinu ili tip proizvodnje nego se određuje temeljem povijesnih podataka o isplatama i obrađenim površinama (Garzon, 2006.). Za nove države članice koje su se pridružile 2004. i 2007. dozvoljeno je zadržavanje sheme jedinstvenog plaćanja po površini (eng. *Single Area Payment Scheme*) do 2013. godine nakon čega preuzimaju novu shemu jedinstvenog plaćanja po gospodarstvu (eng. *Single payment scheme*) (Europska komisija, 2008.). Maksimalni iznos po gospodarstvu je ograničen na 300.000 € i degresivnošću izravnih plaćanja (smanjenje po stopi od 3% godišnje do 20% u razdoblju 2007.-2013.) osiguravaju se sredstva za drugi stup. Degresivnost izravnih plaćanja se određuje na 12%. Države članice mogu zadržati plaćanja djelomično vezana uz proizvodnju u sektoru žitarica, govedarstva i ovčarstva. Vijeće ne usvaja buduća smanjenja cijena za žitarice (Garzon, 2006.).

Reforma omogućuje prebacivanje novca iz prvog (izravne potpore) u drugi stup (ruralni razvoj) tj. postupak modulacije. Gospodarstva koja primaju manje od 5.000 eura godišnje su oslobođena modulacije. Dogovoreno je povećanje obvezne modulacije EU-a sa sadašnjih 5% na 10% do 2012., što će utjecati uglavnom na velike poljoprivrednike u EU-u. Dodatno smanjenje od 4 posto izvršit će se za isplate iznad 300.000 eura godišnje. Opseg moduliranih sredstava namijenit će se za klimatske promjene, obnovljive izvore energije i upravljanje vodom.

Utemeljena je jedinstvena zajednička organizacija tržišta 2007. (jedinstveni ZOT), čime su usustavljeni mehanizmi regulacije 21 postojeće zajedničke organizacije tržišta (ZOT) (Europski parlament, 2020.).

Ukidanje mliječnih kvota se odgađa do 2015.god. U razdoblju od 2009.-2011., poljoprivrednici koji premaše kvote za mlijeko za više od 6 posto morat će platiti porez 50 posto veći od uobičajene kazne (Europska komisija, 2008.).

Reformom je, kao pomoć sektorima s posebnim problemima, omogućeno državama članicama da po sektorima zadrže tzv. mjere iz Članka 68. Njime se omogućuje svim državama članicama da zadrže do 10 posto svojih nacionalnih gornjih granica za izravna plaćanja kako bi pružile potporu određenim sektorima, za prošireni raspon svrha. Novac se više neće morati koristiti u istom sektoru; može se koristiti za pomoć poljoprivrednicima koji proizvode mlijeko, govedinu, kozje i ovčje meso i rižu u nepovoljnim regijama ili ranjivim vrstama uzgoja; može se koristiti i za potporu mjerama upravljanja rizikom kao što su sustavi osiguranja za prirodne katastrofe. Dodatnih 90 milijuna eura dodijelit će se EU-12 (zemlje srednje i istočne Europe koje su EU pristupile 2004.) kako bi im bilo lakše koristiti Članak 68. dok se izravna plaćanja njihovim poljoprivrednicima ne uvedu u potpunosti (Europska komisija, 2008.). Državama članicama koje primjenjuju shemu jedinstvenog plaćanja bit će dopušteno ili koristiti trenutno neiskorišteni novac iz svoje nacionalne omotnice za mjere iz Članka 68 ili ga prenijeti u Fond za ruralni razvoj (Europska komisija, 2008.). Kako bi se udovoljilo uvjetima Zelene kutije<sup>15</sup> WTO-a, podrška za nekoliko ovih svrha je ograničena na 3,5 posto nacionalnih stropova. To uključuje zaštitu okoliša, podršku u rješavanju određenih nedostataka i potporu zajedničkim fondovima. Osim toga, dogovoreni su brojni izuzeci, gdje se može osigurati da potpora neće narušavati trgovinu, ponajviše tamo gdje se Članak 68. koristi za financiranje agrookolišnih mjera osim onih obuhvaćenih u drugom stupu. U tim okolnostima, može se koristiti do 10% nacionalne gornje granice, ali Komisija će prvo trebati formalno odobriti ove prijedloge kako bi se provjerilo jesu li u skladu s WTO-om (IEEP, 2008.) Sporazum postignut u Članku 68. dovodi do zamagljivanja granica između prvog stupa i drugog stupa ZPP-a, a možda se može smatrati prvim korakom na putu prema jedinstvenom ZPP-u stupa (IEEP, 2008.). U reformi se također dodao paket pomoći za gospodarstvo pogođeno krizom recesije 2008.god.

Višestruka sukladnost postaje obvezna, ali uz pojednostavljena pravila. Povlače se standardi koji nisu relevantni ili povezani s poljoprivrednom odgovornošću. Ukida se *set-aside*,

---

<sup>15</sup> Sporazumom o poljoprivredi predviđeno je smanjenje opsega potpora ovisno o namjeni. Potpora je raspodijeljena u različite „kutije“ s obzirom na njezinu mogućnost narušavanja trgovine. „Zelena kutija“ sadržava dvije skupine potpora. Prva se odnosi na programe javnih usluga (na primjer istraživanje, osposobljavanje, informiranje javnosti, promidžba, infrastruktura itd.). U drugu skupinu potpora ubrajaju se izravna plaćanja proizvođačima, koja su u potpunosti nepovezana s proizvodnjom. Svi oblici pomoći iz zelene kutije, koji su u skladu s okvirom WTO-a, u potpunosti su oslobođeni obveze smanjenja (Europski parlament, 2020.).

međutim dodati će se novi zahtjevi kako bi se zadržali ekološki učinci i poboljšalo upravljanje vodama (Europska komisija, 2008.).

Tablica 3.5.4. prikazuje čimbenike domaćeg i međunarodnog konteksta koji su utjecali na reformu Zdravstveni pregled. Sva tri navedena čimbenika su iz domaćeg konteksta iz čega zaključujemo da nema međunarodnog utjecaja na ovu reformu. Kod ciljeva je stavljen naglasak na pojednostavljenje i modernizaciju ZPP-a. Kroz drugi stup – ruralni razvoj pojačavaju se mjere i dodaju instrumenti za zaštitu okoliša, sigurnost hrane i dobrobit životinja. To se pokušava dodatno pojačati modulacijom (dodatnim financiranjem ruralnog razvoja).

Tablica 3.5.4. Čimbenici domaćeg (DK) i međunarodnog (MK) konteksta koji utječu na postavljanje ciljeva i ključne promjene u ciljevima za Zdravstveni pregled 2003. godine

Čimbenici koji su utjecali na postavljanje ciljeva	Ključne promjene u ciljevima
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nadopuna reforme MTR (DK)</li> <li>- Sve veći utjecaj javnosti na pitanja zaštite okoliša i klime (DK)</li> <li>- Utjecaj velikog proširenja Unije (2004.-2007.) (DK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Povećanje sigurnosti i dostupnosti hrane</li> <li>- Pojačana zaštita okolišne ravnoteže i poštenija distribucija izravne pomoći</li> <li>- Uključivanje pitanja zdravlja i dobrobiti životinja u sustav pomoći</li> <li>- Osnaživanje politike ruralnog razvoja kroz povećanje proračuna fondova i orijentacija na najranjivije regije</li> <li>- Pojednostavljenje</li> <li>- Modernizacija</li> <li>- Decentralizacija</li> <li>- Pojačana proračunska disciplina</li> </ul>

Izvor: obrada autora

### 3.6. Reforma 2013.-2020.

Konačni sporazum između Europskog vijeća, Europske komisije i Parlamenta o ciljevima, mjerama, instrumentima, ali i financijskom okviru ZPP-a za razdoblje nakon 2013. postignut je 24. rujna 2013. godine. Novo sedmogodišnje razdoblje stupa na snagu 2014., dok se nova pravila primjenjuju od 2015. Rasprava o ZPP-u u novom programskom razdoblju se odvijala do 2010. oko četiri glavne teme: 1. Zašto trebamo Zajedničku poljoprivrednu politiku?, 2. Što građani očekuju od poljoprivrede?, 3. Zašto mijenjati ZPP?, 4. Koje alate trebamo za ZPP ubuduće? Po prvi put Europski parlament je djelovao kao suzakonodavac sa Vijećem (Europska komisija, 2013.).

Prema sažetku Europske komisije (2013.), ZPP u narednom razdoblju mora odgovoriti na sljedeće ekonomske, ekološke i teritorijalne izazove. Ekonomski izazovi se odnose na prehrambenu sigurnost i globalizaciju, opadajuću stopu rasta produktivnosti, nestabilnost cijena, pritiske na proizvodne troškove zbog visokih ulaznih cijena i sve lošiji položaj poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom. Ekološki izazovi obuhvaćaju kvalitetu tla i vode, prijetnje staništima i biološkoj raznolikosti. Teritorijalni uključuju ruralna područja koja su suočena s demografskim, ekonomskim i socijalnim razvojem, uključujući depopulaciju.

Prema navodima Europske komisije (2018.), u sklopu reforme iz 2013., opći ciljevi ZPP-a uključivali su održivu proizvodnju hrane, održivo upravljanje prirodnim resursima i politiku u području klime te uravnotežen teritorijalni razvoj. Glavna novina je veća efikasnost u provođenju politike promičući čvršću integraciju i fleksibilnost u primjeni instrumenata u okviru dva stupa ZPP-a.

Oblikovanje ZPP-a za razdoblje nakon 2013. se odvijalo u kontekstu donošenja strategije „Europa 2020.“ koji se vodi načelima pametnog (ulaganje u obrazovanje i istraživanje), održivog (zaokret niskougličnom gospodarstvu) i uključivog (stvaranje radnih mjesta i smanjenje siromaštva) rasta (Europska komisija, 2017.). Prema Mikuš i sur. (2010.), potreba za novom reformom se javlja jer hrana postaje skuplja i manje dostupna, a ponovna intenzifikacija proizvodnje može proizvesti štetne utjecaje na okoliš i na dobrobit životinja, klimatske promjene, upravljanje ZPP-om (složena administracija). Nadalje, potreba uvažavanja različitosti prioriteta starih zemalja članica, kao što su očuvanje okoliša, održiva proizvodnja, dobrobit životinja i novih članica – zaštita obiteljskih gospodarstava, stabilnost tržišta i cijena, te ruralni razvoj. U raspravi oko reforme se također naglašava nepravedna raspodjela sredstava iz proračuna ZPP-a između novih i starih zemalja članica i među malim i velikim gospodarstvima. Poljoprivrednici se suočavaju s rastom cijena inputa i cijene proizvodnje, rizicima nestabilnosti tržišta i dohotka, negativnim utjecajem svjetske ekonomske krize, uvozom konkurentnih proizvoda u EU i složenom administracijom (Mikuš i sur., 2010.). Također, rastu potražnja i cijene poljoprivrednih proizvoda; potražnja za

lokalnim proizvodima i svijest o potrebi zaštite okoliša, očuvanja bioraznolikosti, ruralnih prostora i smanjenje negativnih klimatskih promjena.

Zastupnici Europskog parlamenta su utvrdili sljedeće prioritete za novi ZPP: sigurnost opskrbe hranom, poštena trgovina, očuvanje poljoprivrednih aktivnosti na cijelom teritoriju Unije, kvaliteta prehrambenih proizvoda, očuvanje biološke raznolikosti i zaštita okoliša, pravedna naknada za javna dobra koja na raspolaganje stavljaju poljoprivrednici i, konačno, ruralni razvoj utemeljen na otvaranju „zelenih“ radnih mjesta (Europski parlament, 2020.). Ti su prioriteti potvrđeni u Rezoluciji od 23. lipnja 2011. o Komunikaciji Komisije o ZPP-u na putu prema 2020.

Glavne smjernice novog ZPP-a prema izvještaju Europskog parlamenta (2020.) vezane su uz potpore, stupove i njihovo financiranje, zajedničke organizacije tržišta i ruralni razvoj. EP sugerira preoblikovanje proizvodno nevezanih potpora u sustav multifunkcionalnih potpora. Faza odvajanja potpora za poljoprivredne proizvode u korist generičke potpore prihodima uvedena 2003. prelazi u fazu ponovnog spajanja instrumenata sa specifičnim ciljevima, s tim da se ukidaju sve povijesne reference („usmjerena pomoć” ili eng. „*targeting*”). Zatim, jednokratna plaćanja su zamijenjena sustavom plaćanja po razinama koji se sastoji od sedam elemenata, a to su: 1. „osnovno plaćanje”; 2. „zeleno plaćanje” ili „ozelenjavanje” (eng. *greening*) izravnih plaćanja koja postaju zelena plaćanja ako se poljoprivrednici pridržavaju plodoređa, brinu o travnjacima, i ostavljaju ekološka područja na zemljištu u korist ekoloških javnih dobara; 3. dodatno plaćanje mladim poljoprivrednicima; 4. preraspodjela plaćanja kojom se pruža dodatna potpora za obradu prvih hektara poljoprivrednog gospodarstva; 5. dodatak na prihode u područjima s prirodnim ograničenjima; 6. potpore povezane s proizvodnjom i 7. pojednostavljeni sustav za male poljoprivrednike. Predlaže se da se omotnice za izravna plaćanja za svaku državu članicu postupno prilagođavaju kako bi do 2019. sve dosegle minimalno plaćanje u eurima po hektaru (postupak „vanjske konvergencije”). Sheme direktnih plaćanja su preoblikovane kako bi bile manje razlike u iznosima potpore za istu namjenu između zemalja članica, tj. postupak redistribucije plaćanja (eng. *redistribution*). Nadalje, 30 % izravnih plaćanja dodijelit će se poljoprivrednicima ako budu poštovali prakse ekološkog uzgoja koje pogoduju klimi i okolišu.

Poljoprivrednici će imati pravo pristupa obaveznim i dobrovoljnim shemama plaćanja (Europski parlament i vijeće, 2013.). Obavezne sheme plaćanja za sve članice obuhvaćaju sheme baznih direktnih plaćanja u kojima je podrška fiksirana po hektaru, zelena plaćanja (održavanje zatravnjenih površina, diversifikacija usjeva i održavanje ekoloških područja) i sheme plaćanja za mlade poljoprivrednike. Dobrovoljne sheme obuhvaćaju vezanu podršku, podršku područjima sa prirodnim ograničenjima i redistributivna plaćanja. Prema navodu Memišević (2014.), sva plaćanja u okviru navedenih shema su podložna primjeni principa višestruke sukladnosti, a svi poljoprivrednici će imati pristup sistemu savjetodavnih poljoprivrednih službi.

Zadržan je princip dvaju stupova iz Agende 2000., ali se događa konsolidacija dvaju stupova ZPP-a: prvog stupa (tržište i izravna plaćanja), u potpunosti na teret Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i drugog stupa, u korist ruralnog razvoja preko sustava sufinanciranja. Ukida se promjena izravnih potpora u korist drugog stupa i uvodi obavezno smanjenje osnovnih plaćanja (najmanje 5 % smanjenja) za iznose veće od 150.000 eura godišnje (tzv. „postupno smanjivanje”), a uštedena sredstva će se prebaciti u stup ruralnog razvoja (Europsko vijeće, 2020.). Uvodi se veća fleksibilnost između stupova: od 2015. države članice imaju mogućnost prebaciti prvobitno dodijeljena sredstva u oba smjera (iz prvog stupa u drugi do 15 % te iz drugog stupa u prvi do 25 % za pojedine države). Države članice čije su omotnice za izravno plaćanje ispod prosjeka EU-a mogu u prvi stup prenijeti do 25 % svojih sredstava za drugi stup.

Po pitanju ruralnog razvoja predlaže se usmjereniji i teritorijalni pristup ruralnom razvoju i bolja povezanost s drugim strukturnim fondovima. Pojednostavljenje postojećih instrumenata u drugom stupu ZPP-a i usmjerenost na podršku za konkurentnost, inovacije, poljoprivredu zasnovanu na „znanju”, pokretanje poslovanja mladih poljoprivrednika, održivo upravljanje prirodnim resursima i uravnotežen regionalni razvoj. Komisija u rujnu 2016. organizira konferenciju pod nazivom „Cork 2.0” i ponovno je otvorila raspravu o politici ruralnog razvoja nakon 2020. U državama članicama ZPP se provodio kroz Programe ruralnog razvoja. EK je u razdoblju 2014.-2015. odobrila 118 programa ruralnog razvoja koje je sastavilo 28 država članica. Nadalje, dvadeset država članica odlučilo je provesti samo jedan nacionalni program, a njih osam odlučilo se za više programa. Provedba drugog stupa se uvelike razlikuje između članica, a čak i unutar pojedine države članice. Tri mjere koje države članice u ovom razdoblju najčešće odabiru su ulaganja u fizičku imovinu (23 % ukupnih javnih rashoda), agroekološko-klimatske mjere (17 %) i plaćanja za područja s prirodnim ili drugim posebnim ograničenjima (16 %). Dosta se ukazivalo i na administrativnu složenost postupka provedbe drugog stupa. U ovom programskom razdoblju, naglasak je stavljen na koordiniranje EPFRR-a i ostalih europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondova), odnosno: fondova za kohezijsku politiku (Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) i Europski socijalni fond (ESF)) te Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (ERDF) (Europski parlament, 2020.). Da bi to ostvarile, članice će morati pripremiti partnerske sporazume, nakon kojih slijede odgovarajući programi, temeljeni na zajedničkim prioritetima i ciljevima postavljenim za 2020. godinu (Europska komisija, 2013.). Umjesto tri osi ruralnog razvoja, sad je kreirano šest prioriteta: 1. poticanje prenošenja znanja; 2. jačanje konkurentnosti svih vrsta poljoprivredne djelatnosti; 3. promicanje uspostave lanca opskrbe hranom i upravljanja rizikom u poljoprivredi; 4. očuvanje ekosustava ovisnih o poljoprivredi i šumarstvu; 5. promicanje učinkovitosti resursa te poticanje pomaka prema gospodarstvu s niskom razinom emisija ugljika i 6. promicanje socijalne uključenosti, suzbijanja siromaštva i gospodarskog razvoja u ruralnim područjima (Europski parlament, 2020.).



Poljoprivrednici koji primaju mali iznos u izravnim plaćanjima moći će koristiti pojednostavljeni „program za male poljoprivrednike“ i imat će fiksni iznos potpore godišnje. Izravna plaćanja novim i mladim poljoprivrednicima (mlađima od 40 god.) nadopunit će se tijekom prvih pet godina djelatnosti. Komisija je podigla iznos izravnih potpora za 25 % za mlade poljoprivrednike (eng. *targeting*).

EP predlaže spajanje instrumenata jedinstvenog ZOT-a koji se upotrebljavaju samo u slučaju krize cijena i poremećaja na tržištu. Ukidaju se sve mjere nadzora nad ponudom: sustav kvota za šećer istekao je u rujnu 2017., a od 2016. sustav dozvola zamijenio je prava sadnje vinograda. Novom sustavu za mlijeko koji je na snazi od 2015. prethodilo je usvajanje „mini mliječnog paketa<sup>16</sup>“. Primjena drugog „mliječnog paketa“ počela je 2016. radi smanjenja ponude i suočavanja s krizom cijena koja je pogodila europske uzgajivače nakon ukidanja mliječnih kvota 2015. (Europski parlament, 2020.). Značajno je uvođenje mjera poput krizne rezerve te privremenog izuzeća za proizvođačke i intersektorske organizacije od pravila konkurencije kao instrumenata kriznog menadžmenta (Memišević, 2014.). Radna skupina zadužena za tržišta osnovana u siječnju 2016. predstavila je svoje konačno izvješće u studenom 2016. te u njemu predložila poboljšanja u pogledu reguliranja lanca opskrbe hranom i poljoprivrednih tržišta.

Tablica 3.6.5. prikazuje ključne čimbenike domaćeg i međunarodnog konteksta koji su utjecali na postavljanje ciljeve te ključne promjene u ciljevima reforme 2013.-2020. U tablici su izdvojena tri ključna čimbenika koja su potaknula reformu i svi su domaćeg konteksta. U tom domaćem kontekstu gdje se naglasak stavlja na zaštitu okoliša i smanjenje klimatskih promjena uz nove instrumente provedbe možemo zaključiti da u ovoj reformi dolazi do početka druge promjene paradigme ZPP-a – ozelenjavanja. Iz tablice su također vidljive i promjene u ciljevima u odnosu na one definirane Rimskim ugovorom i ciljeve iz reformi – MacSharry, Agenda 2000, MTR i Zdravstveni pregled. U fokus se stavlja zaštita okoliša i ruralni razvoj. Prethodno, naglasak na okoliš i klimu je stavljan u okvire stupa ruralnog razvoja da bi se opravdala politika zaštite poljoprivrede pred Svjetskom tržišnom organizacijom i da bi se opravdalo financiranje politike od novca građana i poreznih obveznika koji su bili sve glasniji oko toga u koje svrhe odlazi njihov novac. Prema sve novijim reformama ZPP-a, politika zaštite okoliša, zdravlja i sigurnosti hrane je imala sve veći naglasak i sada je transformirala ZPP i ostale politike unutar Unije.

---

<sup>16</sup> Uvedeni 2015. nakon ukidanja mliječnih kvota za jačanje pregovaračke moći proizvođača, prvenstveno sklapanjem ugovora.

Tablica 3.6.5. Čimbenici domaćeg (DK) i međunarodnog (MK) konteksta koji utječu na postavljanje ciljeva i ključne promjene u ciljevima za razdoblje nakon 2013. godine

Čimbenici koji su utjecali na postavljanje ciljeva	Ključne promjene u ciljevima
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pritisak javnosti na uključivanje agrookolišnih mjera i brige o klimi i okolišu (DK)</li> <li>- Ekonomski, ekološki i teritorijalni izazovi ruralnih područja (DK)</li> <li>- Donošenje strategije Europa 2020 (DK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veća efikasnost i fleksibilnost u primjeni ciljeva i instrumenata kroz oba stupa</li> <li>- Ruralni razvoj temeljen na otvaranju „zelenih“ radnih mjesta – ozelenjavanje (eng. <i>greening</i>) ZPP-a</li> <li>- Održiva proizvodnja hrane</li> <li>- Održivo upravljanje prirodnim resursima i politika u području klime</li> <li>- Uravnotežen teritorijalni razvoj</li> <li>- Veći naglasak na ekonomskoj koheziji novih i starih država članica</li> <li>- Naglasak na istraživanje i inovacije</li> <li>- Promicanje uspostave lanca opskrbe hranom</li> <li>- Poticanje pomaka prema gospodarstvu s niskom razinom emisija ugljika</li> <li>- Promicanje socijalne uključenosti i suzbijanje siromaštva i depopulacije u ruralnim područjima</li> </ul>

Izvor: obrada autora

### 3.7. Reforma ZPP-a nakon 2020. (CAP post 2020)

Pripreme za novo programsko razdoblje počinju 2015. i obilježava ih referendum o izlasku Ujedinjenog Kraljevstva, pregovori oko izlaska te slabljenje tradicionalnog partnerstva između EU-a i SAD-a nakon izbora predsjednika Trumpa. Probleme oko dogovora vezanog za višegodišnji financijski okvir (VFO) dodatno komplicira pojava pandemije COVID-a 19. Trgovinski multilateralizam se smanjuje, a rastući broj bilateralnih sporazuma ne uspijeva ublažiti protekcionističke tendencije i trgovinske sukobe. Tu su i izazovi klimatskih promjena i održivosti, koji prate stupanje na snagu Pariškog sporazuma<sup>17</sup>(COP 21) i obveze UN-a u pogledu održivog razvoja, tehnološke inovacije, posebno digitalna revolucija koji imaju znatan utjecaj na proizvodnju, preradu i distribuciju prehrambenih namirnica (Europski parlament, 2020.)

Komisija je 2017. objavila novu komunikaciju „Budućnost hrane i poljoprivrede“, koja se temelji na preporukama iznesenima u Deklaraciji Cork 2.0<sup>18</sup> o ruralnom razvoju. Navedena komunikacija bila je tema Izvješća o vlastitoj inicijativi Europskog parlamenta (izvješće Dorfmann), nakon kojega je na plenarnoj sjednici 2018. usvojena i rezolucija (Europski parlament, 2020.). U Komunikaciji se naglašava održivi razvoj, očuvanje prirodnih resursa i potrebu da se osigura generacijska obnova. Također se pozivaju države članice da osmisle programe kojima se odražavaju potrebe mladih poljoprivrednika te se predlaže da se pojednostavi pristup mladih poljoprivrednika financijskim instrumentima za potporu poljoprivrednih ulaganja i obrtnog kapitala (Europski parlament, 2020.). Nadalje, u Komunikaciji se utvrđuje novi niz prioriteta, s naglaskom na područja kao što su čista energija, novo biogospodarstvo, kružno gospodarstvo i ekoturizam. Predsjedništva Vijeća nastavila su započeti rad poticanjem na promišljanje o glavnim izazovima u poljoprivredi - nepoštena trgovinska praksa u poljoprivredno-prehrambenom lancu, klimatske promjene, upravljanje rizicima ili pak uloga proizvodno vezanih plaćanja itd. Reformski paket sadrži prijedloge koji će nastojati pojednostaviti i modernizirati ZPP i uvesti načelo supsidijarnosti što znači da će se veće ovlasti i načini provođenja mjera staviti na razinu članica da si ih one prilagode svojim potrebama.

---

<sup>17</sup> EU je potpisnik Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC), koja je glavni međunarodni sporazum o djelovanju u području klime (Europsko vijeće, 2020.). Pariški sporazum postignut je tijekom sastanka stranaka UNFCCC-a 2015. Stupio je na snagu 4. studenoga 2016. i njime se zamjenjuje pristup iz Kyotskog protokola iz 1997. koji se neće nastaviti nakon 2020 (Europski Parlament i Vijeće, 2018.). Pariškim sporazumom utvrđuje se, među ostalim, dugoročni cilj da se povećanje globalne temperature zadrži na razini koja je znatno niža od 2 °C iznad razine u predindustrijskom razdoblju te da se ulažu napor u njegovo zadržavanje na 1,5 °C iznad razine u predindustrijskom razdoblju. Europsko vijeće je u svojim zaključcima od 29. i 30. listopada 2009. podržalo cilj Unije, u kontekstu potrebnih smanjenja koja prema Međuvladinom panelu o klimatskim promjenama (IPCC) moraju provesti razvijene zemlje u cjelini, za smanjenje emisija stakleničkih plinova za 80 - 95 % do 2050. u odnosu na razine iz 1990. godine (Europski Parlament i Vijeće, 2018).

<sup>18</sup> Rasprave o budućnosti drugog stupa pokrenute su na europskoj konferenciji održanoj u Corku – Irska u rujnu 2016.

EK predlaže devet glavnih ciljeva ZPP-a za programsko razdoblje nakon 2020. (Slika 3.7.1.).  
To su:

- 1) Pravedan dohodak za poljoprivrednike kako bi proizvodili dovoljnu količinu hrane uz primjeren dohodak
- 2) Povećanje konkurentnosti kroz modernizaciju, usmjerenost na znanje i digitalne tehnologije
- 3) Ponovna uspostava ravnoteže snaga u prehrambenom lancu kroz poticanje organizacije i suradnje poljoprivrednika, transparentnost tržišta i borba protiv nepoštenih trgovačkih praksi
- 4) Borba protiv klimatskih promjena – poljoprivreda narušava ravnotežu okoliša i prva je na koju direktno utječu posljedice zagađenja
- 5) Briga za okoliš - poljoprivrednici imaju važnu ulogu u zaštiti okoliša – korištenje dobrih poljoprivrednih praksi
- 6) Očuvanje krajolika i biološke raznolikosti – pritisak na okoliš i klimu sve je više izražen, više izazova
- 7) Potpora generacijskoj obnovi – kroz mjere za mlade poljoprivrednike koji spremnije preuzimaju rizik i koriste nove tehnologije, zatim generacijska obnova ruralnog prostora
- 8) Dinamična ruralna područja – razvijanje pametnih sela među ostalim kroz LEADER pristup kojim se potiče lokalna aktivnost zajednice
- 9) Zaštita kvalitete hrane i zdravlja – odgovaranje na zahtjeve javnosti po pitanjima održive proizvodnje, sigurnosti i kvalitete hrane te okolišnih standarda i dobrobiti životinja.



Slika 3.7.1. Devet ciljeva ZPP-a 2021.-2027

Izvor: Hrvatska mreža za ruralni razvoj (2020.)

Na sastanku Vijeća za poljoprivredu i ribarstvo 2018. raspravljalo se o tri zakonodavna prijedloga: Uredbi o strateškim planovima u okviru ZPP-a; Uredbi o jedinstvenoj zajedničkoj organizaciji tržišta (ZOT) i Horizontalnoj uredbi o financiranju i nadzoru ZPP-a te upravljanju njime (Europsko vijeće, 2020.).

Najveća novost je ta da će svaka zemlja na temelju procjene vlastitih potreba odabirati i prilagođavati određene intervencijske mjere koje smatra najučinkovitijima za ostvarenje svojih specifičnih ciljeva. Odnosno, svaka država članica će izraditi strateški plan (strategiju poljoprivrede) u skladu sa svojim potrebama. Strateški plan za svaku državu članicu će se izraditi temeljem opsežne SWOT analize, i utvrđivanja specifičnih potreba. U svakom bi se planu utvrdilo kako će se država članica koristiti sredstvima ZPP-a u svrhu zadovoljavanja tih potreba. Za svaki plan je potrebno odobrenje Komisije kako bi se osigurala njegova usklađenost s ciljevima na razini EU-a, na način da podnose izvješća o uspješnosti u kojima bi prikazivale napredak u ostvarivanju ciljeva. Države članice bi trebale svake godine do 15. veljače slati godišnje izvješće o uspješnosti (Europsko vijeće, 2020.). Prema navodu Europskog vijeća (2020.), nekoliko država članica smatra da je taj rok prekratak za dostavu izvještaja i godišnji tempo izvješćivanja također mnogima predstavlja problem. Strateški planovi ne bi smjeli narušavati jedinstveno tržište i predstavljati prevelik teret za korisnike ili uprave. Primijenit će se novi sustav praćenja napretka i uspješnosti i Komisija će intervenirati u skladu s time – financiranje će se usmjeravati prema dobrim rezultatima.

Zadržao bi se model dva stupa kao i dva poljoprivredna fonda za potporu nacionalnih programa u skladu s nizom mjera donesenih u okviru integriranog pristupa. Izravna plaćanja (proizvodno nevezana i vezana) ostala bi prioritetni elementi novog ZPP-a (Europski parlament, 2020.). Komisija predlaže regresivna plaćanja iznad 60.000 eura i obveznu gornju granicu za iznose veće od 100.000 eura po poljoprivrednom gospodarstvu (osim ako države članice primjenjuju preraspodjelu plaćanja od 10 %; ograničenje na 15 % prijenosa iz prvog u drugi stup, odnosno na 5 % iz drugog u prvi stup). Što se tiče usmjeravanja dodjele financijskih sredstava prvog stupa: 60 % za osnovno plaćanje i preraspodjelu plaćanja; 20 % za ekološki program; 10 % + 2 % za proizvodno vezanu potporu i 3 % za sektorske programe. Prema podacima Europskog vijeća (2020.), države članice imaju cilj da do 2027. sva prava na plaćanje dosegnu vrijednost od najmanje 75 % prosječnog nacionalnog iznosa (proces unutarnje konvergencije). U sklopu vanjske konvergencije, sve države članice s izravnim plaćanjima po hektaru ispod 90 % prosjeka EU-a u šest će jednakih koraka, počevši od 2022., zatvoriti 50 % razlike između njihove trenutne prosječne razine izravnih plaćanja prema 90 % prosjeka EU-a. Umjesto postojeće dobrovoljne preraspodjele plaćanja, uvodi se dodatna preraspodijeljena potpora dohotku za održivost i bila bi usmjerena na preraspodjelu potpore s većih na manja i/ili srednja poljoprivredna gospodarstva. Financirala bi se većinom određivanjem gornje granice izravnih plaćanja.

U drugom stupu: „EPFRR više nije strukturni fond koji se temelji na zajedničkom okviru kohezijske politike. Stopa sufinanciranja smanjuje se za 10 postotnih bodova. Komisija

koncentrira intervencije u cilju pojednostavljenja, iako neke mjere postaju manje vidljive (kao što je ekološka poljoprivreda) i pravila programa Leader prelaze u područje primjene kohezijske politike, unatoč tomu što ga se financira iz proračuna za poljoprivredu“ (Europski parlament, 2020.). Kod podjele financijskih sredstava drugog stupa, 30 % je namijenjeno za ciljeve povezane sa zaštitom okoliša i 30 % za mjere ulaganja i upravljanja rizikom.

Novi ZPP stavlja veliki naglasak na mlade poljoprivrednike. Oni će imati na raspolaganju obvezne i dobrovoljne mjere. Države članice morat će rezervirati najmanje 2 % svojih nacionalnih dodijeljenih sredstava za izravna plaćanja, posebno za potporu pokretanju poslovanja. Maksimalni iznos potpore za pokretanje poslovanja mladih poljoprivrednika i ruralnih novoosnovanih poduzeća povećat će se na 100.000 eura. Sredstva za ruralni razvoj mogu se usmjeriti na potporu programima za poboljšanje pristupa zemljištu i prijenos zemljišta, što je velika prepreka mladim poljoprivrednicima, zatim uspostava financijskih instrumenata za potporu obrtnom kapitalu u početnoj fazi poslovanja. Komisija će ojačati suradnju s Europskom investicijskom bankom, posebice preko platforme „*fi-compass*“, kojoj je cilj da se iz iskustava iz prakse izvuku pouke i prenesu mladim poljoprivrednicima (Europska komisija, 2018.).

Europski parlament krajem ožujka 2019. usvojio je prijedlog prema kojemu će članice Europske unije od 2021. godine biti obavezne izdvajati najmanje 5 % sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj za razvoj koncepta "pametnih sela". Time se želi sela učiniti privlačnijim mjestom za život približavajući ih kvaliteti života u gradovima (HMRR, 2020.).

Sektorski programi intervencija prenose se sa zajedničke organizacije tržišta (ZOT) na nacionalne strateške planove (koje će svaka članica izrađivati prema svojim prioritetima). Glavni elementi novog ZOT-a su povećanje delegiranih ovlasti za izmjenu i brisanje odredbi koje se odnose na sektor šećera; ublažavaju se pravila o novim dozvolama za sadnju vinove loze i usklađivanje odredaba o oznakama izvornosti; uvode se nove kategorije proizvoda od vinove loze dobivenih dealkoholizacijom (Europsko vijeće, 2020.). Nadalje, nastavljaju se mjere za kontrolu ponude kao nastavak mliječnog paketa, zatim poboljšanje pravila o tržišnom natjecanju radi daljnjeg poticanja organizacija proizvođača.

Nova zelena struktura je fleksibilnija u osmišljavanju i upravljanju. Imala bi tri aspekta: nove uvjete (obvezne, ali fleksibilnije); programe u području klime i okoliša (koji bi se financirali iz EFJP-a i zamijenili postojeće zeleno plaćanje) i poljoprivredno-okolišne i klimatske mjere (koje financira Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)). Što se tiče okoliša i klime, obveze za poljoprivrednike prema prijedlogu Komisije sadržavaju: očuvanje tla bogatih ugljikom pomoću zaštite močvarnih područja ili tresetnih zemljišta; poboljšanje kakvoće vode i smanjenja razine amonijaka i dušikova oksida; primjena plodoreda umjesto diversifikacije usjeva; novi ekološki programi koje zemlje EU-a trebaju uključiti u svoje planove kako bi poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš primjenjivali u mjeri koja nadilazi obvezne uvjete (Europsko vijeće, 2020. Države članice koje ispune svoje ciljne vrijednosti u području klime, okoliša i bioraznolikosti će imati pravo na bonus u iznosu do 5 %

dodijeljenih sredstava za ruralni razvoj na kraju razdoblja VFO-a (Europska komisija, 2018.). Novi sustav višestruke sukladnosti (eng. *cross compliance*) povezat će sve potpore dohotku poljoprivrednika (i ostala plaćanja povezana s površinom i životinjama) s primjenom poljoprivrednih praksi povoljnih za okoliš i klimu, tj. potpora se uvjetuje još većim standardima. Novost su i „programi za ekologiju“, financirani iz dodijeljenih nacionalnih sredstava za izravna plaćanja koji će biti obvezni za države članice, ali poljoprivrednici im se neće biti obvezni priključiti. Također, svaka će država članica moći osmisлити vlastite programe. Plaćanja se mogu odobriti u obliku dodatka izravnim plaćanjima za poljoprivrednike ili kao samostalni programi za koje se iznosi plaćanja temelje na dodatnim troškovima i gubicima prihoda poljoprivrednika (Europska komisija, 2018.). Za mjere u području okoliša i klime, članice su obvezne izdvojiti barem 30 % svojeg proračuna za ruralni razvoj, a zbog obveza Unije o provedbi Pariškog sporazuma i ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda, očekuje se da će 40 % ukupnog proračuna ZPP-a biti izdvojeno za djelovanja u području klime (Europsko vijeće, 2020.). Posebni prijedlozi među ostalima uključuju strategiju „Od polja do stola“ koja ima za prioritete jačanje sigurnosti hrane, smanjenje potrošnje pesticida, gnojiva i antibiotika i potporu poljoprivrednim inovacijama i bolje informiranje potrošača. Planovi će se popratiti nacionalnim strateškim planovima koji će se predstaviti tijekom 2021., a koji će se u načelu provoditi od 2022. (Europski parlament, 2020.).

I u novom programskom razdoblju naglasak je stavljen na pojednostavljenje i modernizaciju sustava. Poljoprivrednike i nacionalne uprave će se poticati na uvođenje novih tehnologija za pojednostavljenje rada. Uspostavit će se novi sustav praćenja na temelju sustavnog cjelogodišnjeg daljinskog promatranja poljoprivrednih aktivnosti i time će se, gdje je to moguće zamijeniti tradicionalne metode kontrole. Poticat će se uporaba ostalih digitalnih alata, na primjer tzv. geoprostorna aplikacija (GSA), koja upotrebljava satelitsku tehnologiju zahvaljujući kojoj poljoprivrednici mogu iznijeti točne informacije o svojim zemljištima. Zahtjeve poljoprivrednika za izravnu potporu prethodno će popunjavati uprave država članica, unošenjem što većeg broja ažuriranih i pouzdanih podataka i uporabom postojećih alata kao što je npr. sustav identifikacije zemljišnih parcela i time im olakšati proceduru postupka. Države članice bit će obvezne poljoprivrednicima staviti na raspolaganje sustav savjetodavnih službi za poljoprivredna gospodarstva (FAS) koje će biti povezane sa Sustavima znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS) država članica (Europska komisija, 2018.).

Prve reakcije na prijedloge Komisije pokazale su da postoje velika razilaženja u pogledu načina postizanja ciljeva te jamčenja jednostavnosti i učinkovitosti upravljanja. Glavna područja neslaganja su vezana uz planirane proračunske rezove, područje primjene nacionalnih strateških planova koji bi mogli biti vrlo različiti i ne ispuniti ciljeve utvrđene na europskoj razini (posebno u pogledu okoliša). Nadalje, uvođenje obvezne gornje granice za potpore, za koju se smatra da je previše ograničavajuća za većinu država članica, administrativni troškovi zbog novih zahtjeva u pogledu postizanja rezultata. Na kraju, dovodi se u pitanje područje primjene provedbenih akata, posebno jer bi mogli nadilaziti ovlasti

Komisije za upravljanje (Europski parlament, 2020.). Zbog proračunske težine poljoprivrednih instrumenata reforma ZPP-a se ne može provesti bez suglasnosti na financijskoj razini i duboko razilaženje u stajalištima oko budućeg proračunskog okvira utjecalo je na pregovore o poljoprivredi.

Rashodi EU-a trebali bi biti u skladu s ciljevima Pariškog sporazuma i voditi se načelom "ne naštetiti" Europskog zelenog sporazuma (Europsko vijeće, 2020.). Što se tiče višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) Unije, kao i proračuna samog ZPP-a, 21. srpnja 2020., dogovoren je dugoročni proračun od 1,82 bilijuna eura. On uključuje i privremeni instrument oporavka, „Next Generation EU“ (NGEU) zbog utjecaja krize COVID-19 na gospodarstvo kojim će se pomoći u ponovnoj izgradnji EU-a nakon pandemije te će se poduprijeti ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju (Europsko vijeće, 2020.). Zbog pandemije bolesti COVID-19 poljoprivrednici imaju dosta teškoća prvenstveno sa prodajom i dostavom svojih proizvoda. Dogovor je da se pomogne kroz sustav izravnih potpora, fleksibilnosti u okviru ZPP-a i izvanrednih tržišnih mjera. Proračun je donesen na temelju prijedloga Komisije od 27. svibnja 2020. i za financiranje prvi put u europskoj povijesti Komisiji je odobreno da posuđuje sredstva na tržištima i koristi ih za financiranje oporavka (Europsko vijeće, 2020.). Utvrđen je i proračun ZPP-a za buduće razdoblje. Iako Unija i dalje znatan dio svojeg proračuna izdvaja za poljoprivredu, sada su uvedeni znatni rezovi realnih iznosa (-15 %) zbog izlaska Ujedinjenog Kraljevstva i potrebe za financiranjem novih prioriteta Unije (migracija, vanjske granice, digitalna ekonomija, promet). Komisija je na osnovi VFO-a podnijela tri prijedloga uredbe kojima je definirala zakonodavni okvir ZPP-a. Novim modelom provedbe, ZPP bi se temeljio na rezultatima i na supsidijarnosti kojim bi se državama članicama dala puno važnija uloga u provedbi programa (Europski parlament, 2020.).

Posljednja faza pregovora o poljoprivredi preklapat će se s raspravama o „Zelenom planu za Europu“ (Green deal) koji su počeli u prosincu 2019. Njime se planira izgradnja održivog i klimatski neutralnog modela rasta do 2050., koji će imati velik učinak na europski poljoprivredno-prehrambeni sustav (Europski parlament, 2020.). Ukupni klimatski cilj od 40% primijenit će se na ukupan iznos izdataka iz VFO-a i NGEU-a i odrazit će se u odgovarajućim ciljevima u sektorskom zakonodavstvu koji će biti doneseni do kraja godine. Kako bi se riješile socijalne i ekonomske posljedice cilja postizanja klimatske neutralnosti EU-a do 2050. godine, stvorit će se Mehanizam pravedne tranzicije, uključujući Fond pravedne tranzicije (eng. *Just Transition Fund*) za koji će se izdvojiti 7.500 milijuna eura (Europsko vijeće, 2020.). Komisija će jednom godišnje izvještavati koliki su izdaci za klimu.

### 3.7.1. Europski zeleni plan (eng. *Green deal*)

Nova strategija Europske unije pod nazivom „Europski zeleni plan“ je usvojena 11. prosinca 2019. i njime se utvrđuje kako Europu učiniti prvim klimatski neutralnim kontinentom do 2050. U njemu se predlaže nova strategija održivog i uključivog rasta za poticanje gospodarstva, poboljšanje zdravlja i kvalitete života ljudi i brigu o prirodi. U strategiji su



uključeni svi sektori, a poljoprivreda preko strategije „Od polja do stola“ koja je i u središtu Zelenog plana i kojom se odgovara na izazove održivih prehrambenih sustava. Njezin cilj je izgradnja prehrambenog sustava koji donosi korist potrošačima, proizvođačima, klimi i okolišu. Ta je strategija ujedno ključan dio Komisijina programa za ostvarivanje ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda (Europska komisija, 2020.). Stvaranje povoljnog prehrambenog okruženja koje pruža odabir zdrave i održive prehrane pridonijet će poboljšanju zdravlja i kvalitete života potrošača te pomoći da se smanje troškovi povezani sa zdravljem, a osim toga, ljudi sve više posvećuju pažnju okolišnim, zdravstvenim, socijalnim i etičkim pitanjima te traže vrijednost u hrani. Komisija će do rujna 2020. predstaviti plan klimatskog cilja za 2030. kako bi se cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova povećao na 50 % ili 55 % u odnosu na razine iz 1990. (Europska komisija, 2020.). Strategijom „od polja do stola“ će se osigurati da poljoprivreda, ribarstvo i akvakultura te vrijednosni lanac prehrambenih proizvoda na odgovarajući način doprinesu tom procesu tako što će smanjiti ovisnost o pesticidima i antimikrobnim sredstvima, smanjiti pretjeranu upotrebu gnojiva, povećati ekološki uzgoj, poboljšati dobrobit životinja i smanjiti gubitak bioraznolikosti. Komisija zaključuje da prelazak na održive prehrambene sustave zahtijeva zajednički pristup u kojem sudjeluju javna tijela na svim razinama upravljanja (uključujući gradove te ruralna područja), akteri iz privatnog sektora u cijelom vrijednosnom lancu prehrambenih proizvoda, nevladine organizacije, socijalni partneri, akademska zajednica i građani. Komisija će se pobrinuti za to da provedba strategije bude blisko usklađena s drugim elementima zelenog plana, prije svega sa strategijom za biološku raznolikost do 2030., novim akcijskim planom za kružno gospodarstvo i ciljem nulte stope onečišćenja (Europska komisija, 2020.).

### 3.7.2. Agro-okolišne mjere unutar ZPP-a 2021.-2027.

Prema Jambrešić (2019.), agro-okolišne mjere su važne kako bi se izdvajanja za poljoprivredu i ruralni razvoj opravdala i kako bi se ZPP nosio s izazovima 21. stoljeća, posebno s činjenicom da politika okoliša i klime u ovom programskom razdoblju imaju najveći utjecaj do sada. Činjenica je također da EU ulaže mnogo sredstava u zaštitu okoliša i klimatske promjene, kako na europskoj razini tako i na globalnoj. Europski građani sve više podržavaju agro-okolišne mjere i pitanje zaštite okoliša postalo je neodvojivo od samog ZPP-a. Europska komisija i Odbor za poljoprivredu i ruralni razvoj Europskog parlamenta ističu važnost zaštite okoliša i primjenu u svim politikama (Jambrešić, 2019.). Prvi korak prema boljoj povezanosti dvaju stupova se vidi u tome što će se kreirati strateški planovi na razini država članica koji će zamijeniti programe ruralnog razvoja. U svojoj Komunikaciji – Budućnost hrane i poljoprivrede, Komisija vidi zaštitu okoliša i klimu kao okosnicu ZPP-a. U raspravama, glavne teme sastanaka unutar Vijeća su bile oko „zelene arhitekture“. Ipak, činjenice pokazuju da je „ekologizacija“ ZPP-a najsloženiji element koji smanjuje učinkovitost, složena je i stvara troškove (Europska komisija, 2017. u Jambrešić, 2019:37). Nadalje, autorica navodi da prilikom procesa planiranja postoji snažna politička potpora agro-okolišnim mjerama koja je izostala u reformskim procesima do 2013.god. Ekološka proizvodnja hrane unatoč tome što

je manje profitabilna od konvencionalne ili intenzivne poljoprivrede, u pogledu zdravlja, okoliša i klime dovodi do pozitivnih rezultata, tj. održivosti koja se naglašava u Komunikaciji. Kao i za ostale sektore, tako i u sektoru poljoprivrede se predlažu ulaganja u istraživanje i inovacije jer bi koristi od „pametne poljoprivrede“ bile velike – veća kvaliteta proizvoda, bolje praćenje proizvodnje, poboljšano zdravlje stoke, smanjen ekološki, energetski i klimatski otisak zbog povećane učinkovitosti resursa. Rizici klimatskih promjena direktno utječu na prinose i prihode poljoprivrednika i povećavaju se uz negativan utjecaj poljoprivredne djelatnosti na okoliš. Kao rješenje govori se o „klimatski pametnoj poljoprivredi“ usmjerenoj na usluge ekosustava povezanih s tlom, vodom, bioraznolikošću, kvalitetom zdravlja i klimatskom politikom (Europska komisija, 2017. u Jambrešić, 2019:38). Ranije spomenuti strateški planovi zamijenit će trenutne mjere vezane uz okoliš (višestruka sukladnost, zelena izravna plaćanja, dobrovoljne poljoprivredno-okolišne i klimatske mjere) uz fleksibilan pristup. Države će osmišljavati mjere unutar prvog i drugog stupa, neke će biti obvezne, neke dobrovoljne i tako će se bolje kreirati planovi za lokalne, regionalne i nacionalne potrebe. Komisija će također potaknuti mjere s velikom dodanom vrijednošću u području okoliša: očuvanje trajnih pašnjaka, održavanje krajolika, poljoprivreda s prirodnim ograničenjima, ekološka poljoprivreda, zdravlje tla, biološka raznolikost i upravljanje riječnim slivom. Ta „zelena arhitektura“ će uspjeti samo kooperativnim djelovanjem svih koji su vezani za poljoprivredu (Europska komisija, 2017. u Jambrešić, 2019:39). Osim toga, ZPP nije izolirana politika nego je povezana sa istraživačkom (inovacije), zdravstvenom (javno zdravlje), trgovinskom (međunarodni okvir), okolišnom i klimatskom politikom. Budući da je financiranje smanjeno, posebno stupa ruralnog razvoja, morat će se izdvajati iz drugih izvora ili nacionalnih proračuna kako bi ostala na istim razinama kao prije. Sustav višestruke sukladnosti bi se zamijenio sustavom nove uvjetovanosti. To će pomoći da se sredstva dodjeljuju samo onim poljoprivrednicima koji pored aktivnog bavljenja poljoprivredom, žele postupati u skladu s dobrim poljoprivrednim i okolišnim uvjetima (GAEC) koji obuhvaćaju zaštitu vode, tla i bioraznolikosti. Kako navodi Jambrešić (2019.), pored postavljenih standarda na europskoj razini, države članice će uzimajući u obzir značajke predmetnih površina, uključujući uvjete tla i klime, postojeće uvjete na poljoprivrednom gospodarstvu, korištenje zemljišta, plodored, uzgojne prakse i strukture poljoprivrednih gospodarstava, dodati nacionalne standarde koji će doprinositi onima koji su utvrđeni od strane Europske komisije. Dobrovoljni programi za ekologiju za poljoprivrednike će se dijeliti na početničke programe i preuzimanje ambicioznijih obveza u području ruralnog razvoja. Projekti za okoliš unutar ruralnog razvoja će se moći kreirati i na dulje od sedam godina ako će se time postići veći rezultati. Europska komisija je naglasila da projekti koji bi naštetili okolišu ni ne bi trebali biti financirani jer se EU na globalnoj razini želi istaknuti kao predvodnik pozitivnih promjena. Za poljoprivrednike koji se ne pridržavaju dobrih poljoprivrednih i okolišnih praksi predviđaju se administrativne kazne.

U Uredbi o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove su definirane mogućnosti i izdvajanja uz zaštitu okoliša unutar prvog stupa i agro-okolišne mjere u drugom stupu. Prvi

stup obuhvaćat će proizvodno vezana izravna plaćanja i proizvodno nevezana izravna plaćanja. Nevezana će obuhvaćati: a) osnovnu potporu dohotku za održivost, b) dodatnu preraspodijeljenu potporu dohotku za održivost, c) dodatnu potporu za mlade poljoprivrednike, d) programe za klimu i okoliš. To znači da su tri tipa proizvodno nevezanih izravnih plaćanja vezana za okoliš. Kod stupa ruralnog razvoja, sve su povezane s okolišem, klimom i obvezama upravljanja. Dije se na: a) prirodna i ostala ograničenja specifična za određeno područje, b) ograničenja specifična za određeno područje koja proizlaze iz određenih obveznih zahtjeva, c) ulaganja, d) pokretanje poslovanja mladih poljoprivrednika i novoosnovana ruralna poduzeća, e) instrumenti upravljanja rizikom, f) suradnja, g) razmjena znanja i informacija. Sredstva unutar ruralnog razvoja dodjeljivat će se za ambicioznije projekte i preuzimanje dodatnih obveza, tj. nadilazit će propisane obvezne zahtjeve (Europska komisija, 2018. prema Jambrešić, 2019:44).

ZPP i dalje ima velik fokus na izravnim plaćanjima, a potiče se veće ulaganje u ruralni razvoj i izdvajanje više sredstava za konkretne projekte (Swinnen et al., 2015. prema Jambrešić, 2019:50). Što se tiče pojednostavljenja, uvjetovanost bi trebala zamijeniti višestruku sukladnost i ozelenjavanje i to će omogućiti da se fokus stavi na rezultate – svatko tko prima potporu prema površini ili životinjama mora zadovoljiti osnovnu razinu koju će biti moguće proširiti višim standardima zaštite okoliša. GAEC će biti povezani sa direktivama i precizniji. Duga i detaljna pravila o ozelenjavanju će se zamijeniti određenom fleksibilnošću u implementaciji.

Unutar prvog stupa postojat će „eko sheme“ kojima će se udio sredstava izdvojiti za okoliš i klimu, podupirući poljoprivrednike da prijeđu na održivu proizvodnju, a neće biti problematične u pogledu administracije za poljoprivrednike (Europska komisija, 2019. prema Jambrešić, 2019:46). Autorica zaključuje kako za provedbu agro-okolišnih mjera je potrebno djelovati u više sektora i prenositi najbolje prakse/znanje koje već postoje u državama članicama koje su razvile napredne sustave protiv zagađenja okoliša i promjena klime.

Tablica 3.7.6. prikazuje čimbenike domaćeg i međunarodnog konteksta koji su utjecali na Reformu nakon 2020. Potpisivanje Pariškog sporazuma Ujedinjenih naroda sa većim ambicijama u pogledu okoliša i klime potvrđuje utjecaj međunarodnog konteksta koji je utjecao na promjenu ciljeva. Ostali čimbenici su domaćeg konteksta i također se tiču pitanja zaštite okoliša i promjene klime. Brexit je utjecao na veće proračunske rezove i smanjenje financiranja u sklopu VFO-a za novo programsko razdoblje. Kroz ciljeve vidimo uključivanje agro-okolišnih mjera i strože kriterije financiranja poljoprivrede koja će se usmjeriti na dobre poljoprivredno-okolišne prakse i dobre rezultate. Kroz supsidijarnost i fleksibilnost u primjeni instrumenata države članice će moći prilagoditi europske ciljeve svojim nacionalnim potrebama. Jambrešić (2019.) zaključuje kako je ruralni razvoj značajno promijenio ZPP, te uključivanjem agro-okolišnih mjera je došlo do temeljite promjene paradigme, što će

poslužiti za legitimaciju ZPP-a u narednom programskom razdoblju i nove izazove klime i okoliša.

Tablica 3.7.6. Čimbenici domaćeg (DK) i međunarodnog (MK) konteksta koji utječu na postavljanje ciljeva i ključne promjene u ciljevima za reformu 2021.-2027.

Čimbenici koji su utjecali na postavljanje ciljeva	Ključne promjene u ciljevima
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potpisivanje Pariškog sporazuma UN-a (MK)</li> <li>- Europski zeleni plan i „Strategija od polja do stola“ (DK)</li> <li>- Zahtjevi javnosti po pitanjima održive proizvodnje, sigurnosti i kvalitete hrane te okolišnih standarda i dobrobiti životinja (DK)</li> <li>- Izlazak UK iz Unije (Brexit) (DK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Naglasak na agro-okolišne mjere u okviru stupa ruralnog razvoja</li> <li>- Povećanje konkurentnosti kroz naglasak na modernizaciju, znanje i digitalne tehnologije</li> <li>- Supsidijarnost i fleksibilnost u primjeni instrumenata</li> <li>- Generacijska obnova ruralnih područja</li> <li>- Razvijanje „pametnih sela“</li> <li>- Veća degresivnost troškova ZPP-a</li> </ul>

Izvor: obrada autora

## 4. Zaključak

Zaključci rada su slijedeći:

- ZPP je jedna od najstarijih zajedničkih politika EU čija su načela sadržana u Rimskom ugovoru iz 1957.
- ZPP se uspostavlja konferencijom u Stressi 1962., nakon čega slijedi 30 godina stabilnosti iako se u tom razdoblju susreće s brojnim izazovima (viškovi, nekonkurentnost tržišta, veliki izdaci za ZPP, subvencioniranje izvoza, zagađenje okoliša, kritike međunarodnog tržišta oko prevelikog protekcionizma poljoprivrede itd.)
- Najvažniji čimbenici koji utječu na MacSharryjevu reformu su iz međunarodnog konteksta, a odnose se na pregovore u sklopu GATT-a.
  - Najvažnija promjena u ciljevima bila je povećanje konkurentnosti poljoprivrede (jer je ona zbog protekcionizma nekonkurentna na međunarodnoj razini), zatim dolazi do napuštanja protekcionizma i liberalizacije trgovine te približavanje poljoprivrednika tržištu
- Najvažniji čimbenici koji utječu na Agendu 2000 su iz domaćeg konteksta, a vezani su uz proširenje Unije na zemlje srednje i istočne Europe.
  - Najvažnije promjene u ciljevima: prijašnji cilj sigurnost opskrbe tržišta hranom se proširuje na sigurnost i zdravstvenu ispravnost hrane, uvodi se multifunkcionalna poljoprivreda i nastoji se smanjiti razlika u dohotku poljoprivrednika novih i starih zemalja članica.
- Najvažniji čimbenici koji utječu na MTR su iz međunarodnog i domaćeg konteksta. Kod međunarodnog je to nova runda WTO pregovora u Dohi kojim se zaoštravaju kriteriji doneseni u Sporazumu o poljoprivredi. Domaći kontekst se očituje u sve većem utjecaju javnosti na nedosljednosti politike.
  - Najvažnije promjene u ciljevima: među važnijim ciljevima su priprema za proširenje i zbog novonastalih troškova proširenja pokušaj financijske discipline.
- Najvažniji čimbenici koji utječu na Zdravstveni pregled su domaćeg konteksta i odnose se na utjecaj velikog proširenja Unije i sve većeg pritiska javnosti na pitanja okoliša.
  - Kod ciljeva je stavljen naglasak na pojednostavljenje i modernizaciju ZPP-a. Kroz drugi stup – ruralni razvoj pojačavaju se mjere i dodaju instrumenti za zaštitu okoliša, sigurnost hrane i dobrobit životinja.
- Najvažniji čimbenici koji utječu na Reformu 2013.-2020. su domaćeg konteksta: pritisak javnosti na uključivanje agrookolišnih mjera i brige o klimi i okolišu i ekonomski, ekološki i teritorijalni izazovi ruralnih područja.
  - Najvažnije promjene u ciljevima su ozelenjavanje ZPP-a
- Najvažniji čimbenik međunarodnog konteksta koji utječe na Reformu ZPP-a 2021.-2027. je potpisivanje UN-ovog Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama. Od ostalih domaćih čimbenika koji su utjecali na reformu su strategija EU-a Europski zeleni plan s velikim ambicijama oko pitanja klime i okoliša u budućnosti. Nadalje, naglasak na agro-okolišnim mjerama u sklopu ruralnog razvoja i primjena principa

supsidijarnosti i fleksibilnosti u primjeni instrumenata koji daju prednost nacionalnim interesima koji bi se što više uskladili s europskim.

- U svojoj 58-godišnjoj povijesti ZPP prolazi kroz dvije promjene paradigme. Prva je vezana uz reformu 1992. i odnosi se na napuštanje protekcionizma i rasparivanje potpore od proizvodnje, a druga je započela Zdravstvenim pregledom i kulminirala u novom programskom razdoblju kada se u ZPP ugrađuju načela zaštite okoliša.
- Uz promjene paradigme vezane su i promjene legitimacije politike. Tako je Agendom 2000 ona išla kroz ruralni razvoj, a u zadnja dva programska razdoblja kroz pitanja klimatskih promjena i zaštitu okoliša.

## 5. Popis literature

1. Daugbjerg, C. (2009.). Sequencing in public policy: the evolution of the CAP over a decade. *Journal of European public Policy* 16: 395-411
2. Europska komisija (2008). Agriculture: CAP Health check will help farmers meet new challenges. Bruxelles. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_08\\_1749](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_1749) – pristup 20.08.2020.
3. Europska komisija (2013). Agricultural Policy Perspectives Brief: Overview of CAP Reform 2014-2020. [https://cewomenfarmersgathering2015.files.wordpress.com/2015/09/overview\\_of\\_cap\\_reform\\_2014-2020.pdf](https://cewomenfarmersgathering2015.files.wordpress.com/2015/09/overview_of_cap_reform_2014-2020.pdf) - pristup 19.08.2020.
4. Europska komisija (2017). EUROPA 2020. Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast. <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Strategija-EUROPA-2020.-hr.pdf> – pristup 13.5.2020.
5. Europska komisija (2018). Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a). Bruxelles. [https://www.mrr.hr/files/1305\\_1307\\_HR.pdf](https://www.mrr.hr/files/1305_1307_HR.pdf) - pristup 30.08.2020.
6. Europska komisija (2018). Proračun EU-a: Zajednička poljoprivredna politika nakon 2020. Bruxelles. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/MEMO\\_18\\_3974](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/MEMO_18_3974) - pristup 20.07.2020.
7. Europska komisija (2020). EU long-term budget 2021-2027: Commission Proposal May 2020. Bruxelles. - [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027_en) - pristup 25.08.2020.
8. Europska komisija (2020). Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom Gospodarskom i Socijalnom Odboru i Odboru Regija: Strategija „od polja do stola” za pravedan, zdrav i ekološki prihvatljiv prehrambeni sustav. Bruxelles. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF) - pristup 01.09.2020.
9. Europski parlament (2020). Drugi stup ZPP-a: politika ruralnog razvoja. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/110/drugi-stup-zpp-a-politika-ruralnog-razvoja> - pristup 23.7.2020.
10. Europski parlament (2020). Instrumenti ZPP-a i njihove reforme. Bruxelles. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/107/instrumenti-zpp-a-i-njihove-reforme> -pristup 31.08.2020.
11. Europski parlament (2020). Krug pregovora iz Dohe i poljoprivreda. Bruxelles. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/112/krug-pregovora-iz-dohe-i-poljoprivreda> - pristup 10.08.2020.
12. Europski parlament (2020). Sporazum Svjetske trgovinske organizacije o poljoprivredi. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/111/sporazum-svjetske-trgovinske-organizacije-o-poljoprivredi> - pristup 19.07.2020.



13. Europski parlament (2020). Ususret zajedničkoj poljoprivrednoj politici nakon 2020. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/113/ususret-zajednickoj-poljoprivrednoj-politici-nakon-2020>. - pristup 12.07.2020.
14. Europski parlament i Vijeće (2013). Uredba (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&from=en> - pristup 03.08.2020.
15. Europski parlament i Vijeće Europske unije (2018). Uredba (EU) 2018/842 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova u državama članicama od 2021. do 2030. kojim se doprinosi mjerama u području klime za ispunjenje obveza u okviru Pariškog sporazuma i izmjeni Uredbe (EU) br. 525/2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0842&from=hr> - pristup 15.06.2020.
16. Europsko vijeće (2019). Reforma zajedničke poljoprivredne politike nakon 2013. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-reform/> - pristup 01.08.2020.
17. Europsko vijeće (2020). Budućnost ZPP-a nakon 2020. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-future-2020/> - pristup 13.07.2020.
18. Europsko vijeće (2020). Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovane koronavirusom. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/coronavirus/> - pristup 30.07.2020.
19. Europsko vijeće (2020). Pariški sporazum o klimatskim promjenama. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/climate-change/paris-agreement/> - pristup 23.07.2020.
20. Europsko vijeće (2020). Proširenje Europske unije. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/> - pristup 20.07.2020.
21. Europsko vijeće (2020). Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions. Bruxelles. <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> - pristup 30.08.2020.
22. Garzon, I. (2006.). Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change. Palgrave Macmillan, Houndmills
23. Hrvatska mreža za ruralni razvoj (HMRR) (2020). Ruralni razvoj - smjernice i primjeri dobre prakse. Informativna brošura. Projekt Glas ruralne Hrvatske. [https://hmrr.hr/wp-content/uploads/2020/02/brosura\\_ruralni\\_razvoj-smjernice\\_i\\_primjeri\\_dobre\\_prakse-web.pdf](https://hmrr.hr/wp-content/uploads/2020/02/brosura_ruralni_razvoj-smjernice_i_primjeri_dobre_prakse-web.pdf) - pristup 05.07.2020.
24. IEEP (2008). IEEP CAP Health check review: overview of Key outcomes. <http://cap2020.ieep.eu/2008/12/2/ieep-cap-health-check-review-political-agreement-on-health-check-reached> - pristup 29.06.2020.
25. Jambrešić, T. (2019): Zajednička poljoprivredna politika Europske unije na raskrižju: rastući značaj agro-okolišnih mjera unutar politike ruralnog razvoja u financijskom razdoblju 2021. – 2027. (Poslijediplomski specijalistički rad). Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
26. Kovačićek, T. (2018.). Izrada i testiranje modela evaluacije procesa kreiranja agrarne politike u segmentu postavljanja ciljeva i odabira mjera (Doktorski rad). Sveučilište u Zagrebu Agronomski fakultet, Zagreb

27. Kovačićek, T., Petak, Z., Mikuš, O. (2019.). Utjecaj međunarodnog i domaćeg konteksta na ishode hrvatske agrarne politike. *Journal of Central European Agriculture*, Vol. 20 No. 4.
28. Memišević, S. (2014). Zajednička poljoprivredna politike Evropske unije. [http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/informativni\\_clanci/default.aspx?id=%2013664&langTag=bs-BA](http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/informativni_clanci/default.aspx?id=%2013664&langTag=bs-BA) - pristup 24.08.2020.
29. Meyn, M. (2008). Update on the CAP Health Check. Overseas Development Institute, London.
30. Mikuš, O., Ramani, D., Franić, R. (2010.): Smjernice Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije nakon 2013. godine. *Agronomski glasnik* 6/2010.
31. Miošić, N., Berković, J., Horvat, M. (2014). Analiza i zagovaranje javnih politika. [https://www.gong.hr/media/uploads/libera\\_digital\\_edited.pdf](https://www.gong.hr/media/uploads/libera_digital_edited.pdf) -pristup 27.08.2020.
32. UNDP BiH (2010). Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini: Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH. [https://www.undp.org/content/dam/bosnia\\_and\\_herzegovina/docs/Research&Publications/Democratic%20Governance/Handbook%20for%20Strategic%20Planning%20and%20a%20Handbook%20for%20Policy%20Development/Prirucnik%20za%20razvoj%20javnih%20politika%20latinicna%20verzija.pdf](https://www.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/Democratic%20Governance/Handbook%20for%20Strategic%20Planning%20and%20a%20Handbook%20for%20Policy%20Development/Prirucnik%20za%20razvoj%20javnih%20politika%20latinicna%20verzija.pdf) – pristup 01.09.2020.
33. Van Tongeren, F. (2008). *Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis*. [https://www.researchgate.net/publication/5204194\\_Agricultural\\_Policy\\_Design\\_and\\_Implementation\\_A\\_Synthesis](https://www.researchgate.net/publication/5204194_Agricultural_Policy_Design_and_Implementation_A_Synthesis) – pristup 10.7.2020.
34. World Trade Organisation (WTO) (2020). Cairns group. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/glossary\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm) - pristup 12.07.2020.

## Životopis

Tina Vuletić rođena je 23. travnja 1994. u Zadru. Nakon završene srednje Ekonomske škole u Benkovcu, upisuje se na Sveučilište u Zadru – preddiplomski sveučilišni studij Primijenjene ekologije u poljoprivredi. Preddiplomski studij je završila 2016. godine obranom završnog rada na temu "Biološke osobine sorata breskve (lat. *Prunus persica*) u suvremenom uzgoju" pod mentorstvom mr.sc. Jasne Rumore. Daljnje obrazovanje nastavlja 2017. upisom na diplomski studij Agrobiznis i ruralni razvitak na Agronomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.