

# Upravljanje rizikom kao instrument poljoprivredne politike - usporedba EU i SAD

---

**Matušin, Sanja**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2017**

*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:204:992339>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-22**



*Repository / Repozitorij:*

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
AGRONOMSKI FAKULTET

**UPRAVLJANJE RIZIKOM KAO INSTRUMENT  
POLJOPRIVREDNE POLITIKE – USPOREDBA EU I SAD**  
DIPLOMSKI RAD

Sanja Matušin

Zagreb, rujan, 2017.

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
AGRONOMSKI FAKULTET**

Diplomski studij:  
Agrobiznis i ruralni razvitak

**UPRAVLJANJE RIZIKOM KAO INSTRUMENT  
POLJOPRIVREDNE POLITIKE – USPOREDBA EU I SAD**

DIPLOMSKI RAD

Sanja Matušin

Mentor: izv. prof. dr. sc. Mario Njavro

Zagreb, rujan, 2017.

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
AGRONOMSKI FAKULTET**

**IZJAVA STUDENTA  
O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI**

Ja, **Sanja Matušin**, JMBAG 0178080038, rođen/a dana 23.04.1990. u Zagrebu, izjavljujem da sam samostalno izradio/la diplomski rad pod naslovom:

**UPRAVLJANJE RIZIKOM KAO INSTRUMENT POLJOPRIVREDNE POLITIKE – USPOREDBA EU I  
SAD**

Svojim potpisom jamčim:

- da sam jedina autorica/jedini autor 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/upoznat s odredbama Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu (Čl. 19).

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

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

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
AGRONOMSKI FAKULTET**

**IZVJEŠĆE**

**O OCJENI I OBRANI DIPLOMSKOG RADA**

Diplomski rad studenta/ice **Sanja Matušin**, JMBAG 0178080038, naslova

**UPRAVLJANJE RIZIKOM KAO INSTRUMENT POLJOPRIVREDNE POLITIKE – USPOREDBA EU I  
SAD**

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

Povjerenstvo:

potpisi:

1. izv. prof. dr. sc. Mario Njavro mentor

\_\_\_\_\_

2. doc. dr. sc. Lari Hadelan član

\_\_\_\_\_

3. doc. dr. sc. Vesna Očić član

\_\_\_\_\_



## Sadržaj

1. UVOD.....	1
2. PROBLEM I CILJ RADA.....	3
2.1. Problem rada.....	3
2.2. Cilj rada.....	3
3. METODE RADA.....	4
4. REZULTATI RADA.....	5
4.1. RIZICI U POLJOPRIVREDI.....	5
4.1.1 Rizik proizvodnje ili prinosa.....	5
4.1.2. Cijena ili tržišni rizik.....	7
4.2. ULOGA DRŽAVE U UPRAVLJANJU RIZICIMA.....	9
4.2.1. Svjetska trgovinska organizacija.....	10
4.3. ZPP EU I UPRAVLJANJE RIZIKOM.....	13
4.4. SAD POLJOPRIVREDNA POLITIKA I INSTRUMENTI ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA.....	17
4.5. USPOREDNA ANALIZA ULOGE DRŽAVE U UPRAVLJANJU RIZICIMA U SAD-U I EU.....	25
5. ZAKLJUČAK.....	35
6. LITERATURA.....	37

Životopis

## Sažetak

Diplomskog rada studenta/ice **Sanja Matušin**, naslova

### **UPRAVLJANJE RIZIKOM KAO INSTRUMENT POLJOPRIVREDNE POLITIKE – USPOREDBA SAD I EU**

U radu je prikazana poljoprivredna politika SAD-a i Europske unije i, unutar njih, instrumenti za upravljanje rizicima. Poljoprivreda je na udaru brojnih rizika koji, kao posljedica klimatskih promjena i tržišnih odnosa, postaju sve češći i snažniji. Zbog toga poljoprivredne politike sadrže mjere, i programe unutar njih, kao pomoć u smanjenju rizika. Pomoć upravljanju rizicima ograničena je pravilima Svjetske trgovinske organizacije, kojima se nastoje ograničiti takozvane skrivene potpore. Sjeverna Amerika ima veliki broj različitih instrumenata za upravljanje rizicima, od čega su najbrojnija poljoprivredna osiguranja. Europska unija zaostaje kada govorimo o poljoprivrednim osiguranjima, no ide u smjeru inovativnih programa i pokušava se približiti SAD-u.

Rad prikazuje instrumente upravljanja rizicima obiju poljoprivrednih politika, prikazuje razinu primjene i učinkovitost s obzirom na proračunska izdvajanja i korist za poljoprivrednike i njihova gospodarstva. Analizama sekundarnih izvora podataka poput studija, znanstvenih radova, članaka i internet stranica deskriptivnom metodom i komparacijom prikazana je poveznica poljoprivrednih politika i instrumenata upravljanja rizicima.

Poljoprivredna politika SAD izdvaja gotovo dvostruka financijska sredstva EU-a za instrumente upravljanje rizicima. Farm Bill većinu sredstva usmjerava potpori upravljanju rizicima dok EU ta sredstva daje potpori izravnim plaćanjima. Europska unija ima statičan, dok SAD ima dinamičan karakter. Razlika u poljoprivrednim politikama SAD-a i njihovoj primjeni te stvarnom stanju je velika, no Europa ide u smjeru njena smanjena, čime se u posljednje vrijeme sve više raspravlja, a pomaci bi mogli biti vidljivi u sljedećem proračunskom razdoblju.

Ključne riječi: upravljanje rizikom, ZPP 2014.-2020., Farm Bill 2014, usporedna analiza poljoprivrednih politika



## Summary

Of the master's thesis – student **Sanja Matušin**, entitled

### **RISK MANAGEMENT AS AN INSTRUMENT OF AGRICULTURAL POLICY – COMPARATION OF USA AND EU**

This paper presents the agricultural policy of the United States and the European Union and the instruments for risk management in agriculture. Agriculture is a field that is most susceptible to risks, as a result of climate change and market relations, risks are becoming more and more common and stronger with years. For this reason, agricultural policies contain measures, and programs within them, to aid in reduced risk. Risk management assistance is limited by the World Trade Organization which limits the so-called hidden supports. North America has a large number of different risk management instruments of which the most numerous are agricultural insurance. The European Union lags behind when we talk about agricultural insurance, but it goes in the direction of innovative programs and is trying to get closer to the US.

The paper presents the risk management instruments of both agricultural policies, demonstrates the level of application and efficiency with respect to budget allocations and benefits to farmers and their economies. Analyzes of secondary data sources such as studies, scientific papers, articles and internet websites by descriptive method and comparisons the paper shows a link between agricultural policies and risk management instruments.

US agricultural policy outlines almost double of EU funds for risk management instruments. Most of the Farm bill funds are faced to support risk management while the EU funds are directed to support direct payments. The European Union has a static, while the US has a dynamic character. The difference between US and EU agricultural policies and their application is big, but Europe is moving in the direction of its reduction which is being discussed more and more lately, and the movements could be visible in the next budget period.

Key words: risk management, CAP 2014-2020, Farm Bill 2014, comparative analysis of agricultural policies

## Prilog

### Popis kratica

Kratice	Eng./Fra.	Hrv.
ACRE	Average Crop Revenue Election	Prosječan odabir proračuna za usjev
AMS	Agricultural Management Solutions	Rješenja u upravljanju poljoprivredom
ARC	Agricultural Risk Coverage	Pokrivenost poljoprivrednih rizika
CBO	Congressional Budget Office	Kongresni ured za proračun
CCC	Commodity Credit Corporation	Korporacije za robne kredite
DMPP	Dairy Margin Protection Plan	Plan zaštite margina mlijeka
EAFRD	European Agriculture Fond for Rural Development	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvitak
EAGF	European Agricultural Guarantee Fund	Europski poljoprivredni jamstveni fond
ERS	Economic Research Service	Služba za ekonomska istraživanja
FMSE	Fonds national de Mutualisation Sanitaire et Environnementale	Nacionalni fond za uzajamnu zaštitu zdravlja i okoliša
FSA	Farm Service Agency	Agencija za poljoprivrednu službu
ISO	Internacional Organization for Standard	Međunarodna organizacija za standardizaciju
JRC	Joint Research Centre EC	Zajednički istraživački centar Europske komisije
NAAFP	National Association of Agricultural and Food Policy	Nacionalna udruga Centra za poljoprivredu i prehrambenu politiku
NAP	Noninsured Crop Assistance Program	Program pomoći ne-osiguranog uništenog usjeva
NCPE	National Coalition for Producer Education	Nacionalna koalicija za obrazovanje producenata
OECD	Organisation for Economic Co-	Organizacija za ekonomsku suradnju

	operation and Development	i razvoj
PLC	Price Loss Coverage	Pokrivenost od gubitka cijena
RMA	Risk Management Agency	Agencija za upravljanje rizika
RP	Revenue Protection	Politika prihoda
RP-HPE	Revenue Protection with Harvest Price Exclusion	Politika prihoda uz isključenje cijene žetve
SCO	Supplemental Coverage Option	Dodatna opcija pokrića
SNAP	Supplemental Nutrition Assistance Program	Dopunski program prehrane ili nutricionizma
STAX	Stacked Income Protection Plan	Plan za zaštitu prihoda
USDA	United States Department of Agriculture	Ministarstvo poljoprivrede SAD-a
WTO	World Trade Organization	Svjetska trgovinska organizacija
YP	Yield Protection	Zaštita prinosa

Izvor: Autor rada, 20. kolovoza 2017.

# 1. UVOD

Promjene unutar poljoprivrednog sektora u zadnjem desetljeću učinila su poljoprivredu još osjetljivijom na rizike, ali su otvorile i nove mogućnosti za poljoprivrednike poduzetnike. Tržišta i proizvodnja pogođeni su promjenama cijena, kako outputa, tako i inputa, klimatskim promjenama, epidemijama bolesti, financijskim krizama i pregovaračkom snagom koncentriranom u maloprodaji. Upravljanje rizikom kao instrument u poljoprivrednoj politici vrlo je bitan za poljoprivredu jer će očuvati životni standard poljoprivrednika, ojačati održivost poljoprivrednih gospodarstava, osigurati okruženje koje podržava ulaganja u poljoprivredni sektor i konkurentnosti te pridonijeti očuvanju okoliša i ublažavanju utjecaja klimatskih promjena.

Prema Međunarodnoj organizaciji za standardizaciju (*ISO- Internacional Organization for Standard*) rizik se definira kao djelovanje nesigurnosti na ciljeve organizacije. „Rizik se često opisuje odnosom mogućih događaja (pojava ili promjena posebnoga skupa okolnosti) i posljedica (rezultatima događaja koji utječu na ciljeve), ili njihovom kombinacijom.“ (HZN, 2017.)

Rizici u poljoprivredi su proizvodni, tržišni, institucionalni, ljudski i financijski. Proizvodni rizici u poljoprivredi su vremenske neprilike kao, primjerice prekomjerne kišne padaline (poplave) ili pak prevelike suše, ekstremno visoke ili niske temperature, mraz, tuča, bolesti biljaka i životinja, različite štetočine i drugo. Tržišni rizici su rizici cijena na koju utječu promjena ponude i potražnje na tržištu, promjene cijena materijala utrošenog u proizvodnju te nemogućnost prodaje i plasmana proizvedenih dobra. Institucionalni rizici su mjere poljoprivredne politike, carinski i porezni sustav. Financijski rizik obuhvaća nesigurnost u stvaranje dostatnih sredstava za plaćanje preuzetih obveza. Najčešći je financijski rizik promjena kamatne stope koja utječe na likvidnost i financijsku stabilnost poljoprivrednoga gospodarstva. U ljudske rizike ubrajaju se povrede, bolesti i razvodi koji mogu prouzročiti nenadoknativ nedostatak radne snage. (Njavro, 2010.)

„Upravljanje rizikom je sustavna primjena menadžerskih politika, procedura i prakse s ciljem identifikacije, analize, procjene, pristupa i nadzora rizika (Hardaker, 1997.) te bi trebalo biti sastavni dio svakog menadžmenta.“ (Njavro, 2010.)

Tablica 1. Prikaz strategija za upravljanje rizikom u poljoprivredi

Na razini gospodarstva	Za transfer rizika
Diversifikacija	Poljoprivredno osiguranje
Fleksibilnost	Načini financiranja gospodarstva
Izbjegavanje rizika ili smanjenje izloženosti riziku	Ugovorna proizvodnja i primjena terminskih ugovora i opcija
Prikupljanje informacija nužnih za odlučivanje i primjenu odgovarajuće tehnologije proizvodnje	Hedging

Izvor: J. Gugić i sur., 2008.

U Sjevernoj Americi razvijen je veliki broj različitih instrumenata, prikazanih dalje u radu, povezanih s poljoprivrednim osiguranjem, dok Europa pokušava uhvatiti korak SAD-a novim mjerama upravljanja rizicima. Zajednička poljoprivredna politika, svjesna situacije u kojoj raste brojnost rizika, a smanjuju se tržišno raspoloživi instrumenti, usmjerila je razvoj svojih inovativnih programa pokušaju približavanja SAD-u. Pritom treba navesti kako je upravljanje rizikom ograničeno pravilima Svjetske trgovinske organizacije (WTO), kojim se ograničavaju takozvane „skrivenne“ potpore.

## **2. PROBLEM I CILJ RADA**

### **2.1. Problem rada**

Rad se bavi problemom poljoprivredne politike u upravljanju rizikom. Gledajući s motrišta pomoći poljoprivrednim gospodarstvima u obrani od proizvodnih i cjenovnih rizika, poljoprivredna politika u upravljanju rizikom iznimno je bitna. Međutim, pomoć upravljanju rizikom ograničena je trgovinskim sporazumima (WTO) kojima se ograničavaju tzv. „skrivena potpore“. U odnosu na SAD i Kanadu gdje je veliki broj različitih instrumenata povezanih, prije svega, s poljoprivrednim osiguranjem, EU zaostaje. Ipak, zajednička poljoprivredna politika usmjerila je razvoj svojih inovativnih programa pokušaju približavanja SAD-u.

### **2.2. Cilj rada**

Cilj je rada prikazati različite instrumente upravljanja rizikom u poljoprivrednoj politici Europske unije i SAD-ate razinu primjene i učinkovitosti u odnosu na proračunska izdvajanja i koristi za poljoprivredna gospodarstva.

### **3. METODE RADA**

Izrada rada planira se na temelju analize sekundarnih izvora podataka, deskriptivne i komparativne analize i sinteze. Analizom sekundarnih izvora podataka i komparativnom metodom prikazat će se poveznica između poljoprivredne politike i instrumenta za upravljanje rizikom te stupnja razvoja i primjene u SAD-u i EU.

U radu će se potom analizom sekundarnih izvora podataka analizirati studije, znanstveni radovi, članci te internetske stranice.

Nadalje će se deskriptivnom metodom opisati stanje stvari, različiti vidovi pojava ili predmeta te njihove karakteristike i/ili ponašanje u trenutku dok ih istraživač posmatra bez mijenjanja bilo koje varijable.

Komparativnom će se analizom zatim razmotriti odnosi, objasniti sličnosti i razlike između dva predmeta ili dvije pojave kako bi se došlo do određenih zaključaka.

Na kraju će se metodom sinteze kojom se putem jednostavnijih formi i pojmova postupno dolazi do složenijih formi i pojmova.

## 4. REZULTATI RADA

### 4.1. RIZICI U POLJOPRIVREDI

#### 4.1.1. Rizik proizvodnje ili prinosa

Najčešći meteorološki utjecaji na poljoprivredu, kada je riječ o riziku proizvodnje ili prinosa, prekomjerne su ili nedovoljne kiše, ekstremne temperature, tuča, insekti i bolesti. Jednako tako i tehnologija igra ključnu ulogu u proizvodnom riziku za poljoprivrednike. Brzo uvođenje novih kultura i tehnika proizvodnje postaju potencijalom za poboljšanu učinkovitost, no ponekad mogu biti uzrokom i loših rezultata (prikazani na primjeru SAD-a u nastavku), osobito u kratkom roku.

Jedan od najvažnijih proizvodnih rizika koji nanose ekonomske štete, političku destabilizaciju, koja uzrokuje društvene i socijalne sukobe, ekološke posljedice i drugo, ekstremne su temperature i suše, koje ponajprije odlučuju o poslovanju i opstanku malog poljoprivrednika. (Bonacci, 2015.)

Na području južnog SAD-a tijekom dvadesetog stoljeća pojavile su se tri najintenzivnije suše, prikazane u tablici 2.

*Tablica 2. Intenzivne suše na području južnog SAD-a tijekom dvadesetog stoljeća*

Godina /trajanje	Suša	Područje	Uzrok	Posljedice
1930-ih / 8 godina	Dust Bowl	70 % SAD-a	Manjak oborina, loša praksa iskorištavanja zemljišta, eolska erozija, oblaci prašine	Uništena poljoprivreda i druge privredne grane, bankrot poljoprivrednika, daljnje pogoršanje situacije i tijekom velike depresije, ekonomske krize
1952. - 1957. / 5 godina	Druga suša	Kansas i Texas	Manjak oborina, loše gospodarenje poljoprivredom	Devastacija poljoprivrede, smanjenje proizvodnje za 50 % od prosječne, nema pašnjačke vegetacije, stoku hrane smjesom bodljikavih plodova



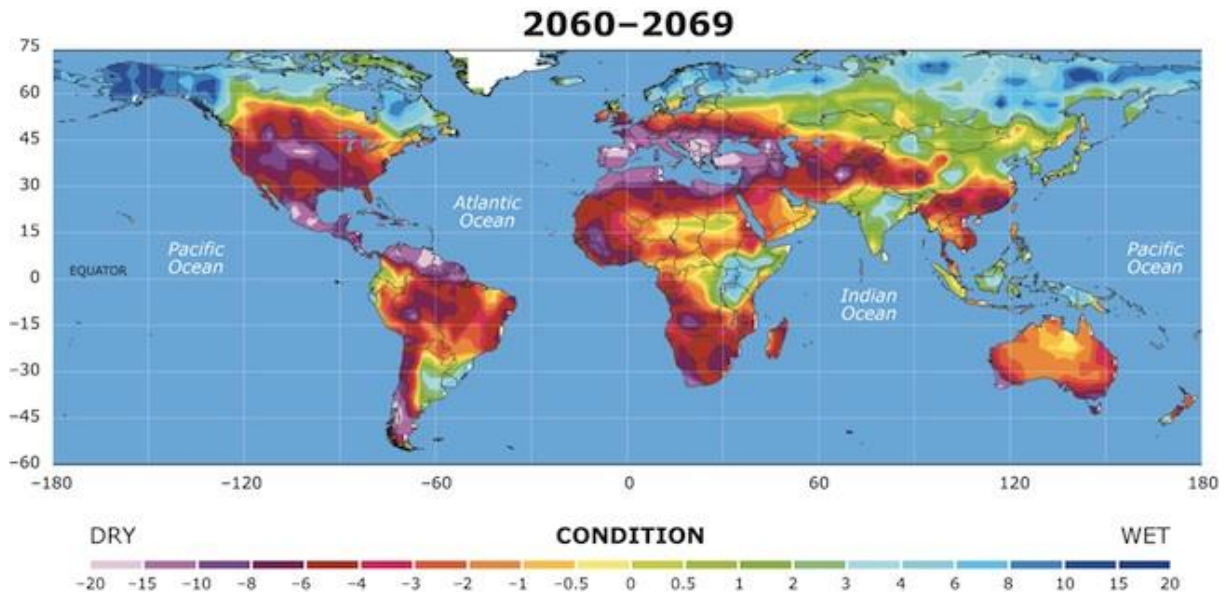
				kaktusa i melase
1987. - 1989. / 3 godine	Treća suša	36 % SAD-a, gornji dio rijeke Mississippi, Nacionalni park Yellowstone, Kanada	-	Najskuplja prirodna katastrofa u povijesti SAD-a (39 milijarda US \$), gubitci u energiji, vodi, ekosustavima, razina vode u Missisippiju pala, nemogućnost plovidbe, požari, Kanada u gubitku od 1,8 milijarda US \$
2012. - 2014. / 2 godine	Zadnja veća suša	Kalifornija	Manjak padalina, pretjerano iskorištavanje vode za poljoprivredu, poluprazna jezera	Rast cijene vode, gubitci u voćarstvu, povrćarstvu, uzgoju vinove loze, stečaj poljoprivrednika

Izvor: Bonacci, 2015.

Slične se pojave događaju i na području Europe, posebno na području Mediterana kojemu prijete smanjenje bioraznolikosti te migracija kultura prema sjeveru. (DHZ, 2016.)

Prognozira se da će u narednih desetak godina poljoprivrednici u razvijenim zemljama snositi najteže posljedice globalnog zatopljenja. Studija Nacionalnog centra za atmosfersko istraživanje prikazuje budući prosječni Palmerov indeks<sup>1</sup> za svaku točku na svijetu, i to prosječnim vrijednostima oborina i temperature iz više od 20 različitih klimatskih modela. (Kroodsma, 2011.)

<sup>1</sup> Palmerov indeks- (*PDSI- Palmer drought severity index*) indeks suše koji mjeri suhost na temelju nedavnih padalina i temperature. Razvio ga je meteorolog Wayne Palmer, koji je prvi put objavio svoju metodu u radu Meteorološke suše 1965. godine za Ured klimatologije Američkog ureda za vremenske uvjete.



Slika 1. Prosječni Palmerov indeks za razdoblje 2060. - 2069. godine

Izvor: Kroodsma, 2011.

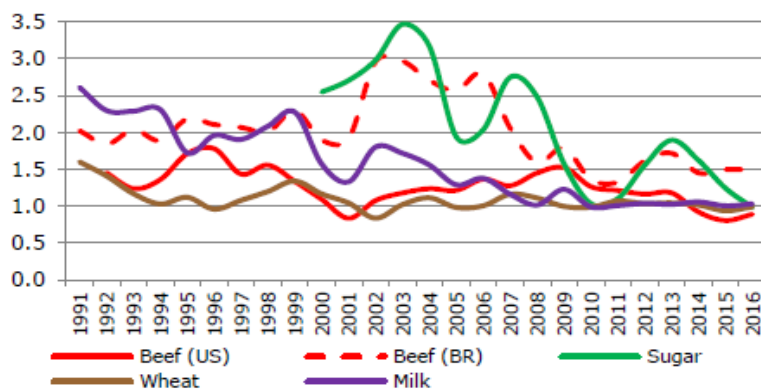
Palmerov indeks obično ne pada ispod -4 (ekstremna suša). Na karti je prikazana prognoza za razdoblje 2060. - 2069. godine kada će indeks biti i ispod -10. (Kroodsma, 2011.)

Poseban je naglasak na poljoprivredi koja je i problem, ali i rješenje. (Hina, 2016.) Globalnoj katastrofi i nastanku suša umnogome doprinose staklenički plinovi, metan iz stočarstva, deforestacija i pretvaranje šuma u obradive površine. Rješenje se nazire u poticanju rada malih poljoprivrednika, održivoj poljoprivredi i ekološkom načinu življenja. (Habjanec, 2008.)

#### 4.1.2. Cjenovni ili tržišni rizik

Tržišni rizik odražava rizike povezane s promjenama u cijeni proizvodnje ili *inputa* koji mogu nastati nakon što je počela obveza prema proizvodnji. Poljoprivredna proizvodnja, za razliku od većine drugih gospodarskih djelatnosti, ima dulje razdoblje povrata i nizak koeficijent obrtaja sredstava.

Godine 2009. zabilježena je promjena cijena gdje su indeksi cijena hrane u padu, što u nastavku prikazuje grafikon 1.



Grafikon 1. Indeksi cijena hrane za razdoblje 1991. - 2016. godine

Izvor: EU Agricultural Markets Briefs, 2017. koristi podatak DG Agriculture and Rural Development

Potom je Rusija 2014. godine donijela višegodišnji embargo<sup>2</sup> na prehrambene proizvode iz EU-a, Norveške, Australije, Kanade i SAD-a. Ta je zabrana izvoza prehrambenih proizvoda rezultirala poremećajem tržišta prouzročenim padom cijena zbog gubitka značajnoga izvoznog tržišta. Ruski je embargo bio dobar test za nove instrumente zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) za rješavanje poremećaja na tržištu. Na raspolaganju je bilo 433 milijuna eura, a kako navodi AgraFacts (2014.), 344 milijuna eura iskorišteno je za tržišne mjere (voće i povrće) i potporu za skladištenje (mliječni proizvodi), dok je 88 milijuna eura ostalo u rezervnom fondu. Ruski embargo samo "dokazuje" da je razina financijske pričuve za poljoprivredni sektor nedostatna. (Cordier, 2015.)

Na zahtjev pogođenih zemalja Europska komisija donijela je Delegiranu Uredbu br. 1031/2014 od 29. rujna 2014. o utvrđivanju dodatnih privremenih izvanrednih mjera potpore proizvođačima određenog voća i povrća. Jednako je tako Republika Hrvatska provela mjeru povlačenja s tržišta jabuka i mandarina te su „proizvođači jabuka mogli iskoristiti interventna sredstva za maksimalno 10 % svojih proizvodnih kapaciteta, a proizvođači mandarina za 20 % proizvodnih kapaciteta. Sredstva su se mogla koristiti isključivo uz poštivanje pravila propisanih Uredbama Europske komisije i Pravilnicima.“ (APPRRR, 2017.)

<sup>2</sup> Embargo - postupak (države, saveza, unije) koji ograničava bilo kakvo kretanje roba iz određenih područja države u drugu državu. Trgovinski embargo je zabrana izvoza u druge zemlje.

## 4.2. ULOGA DRŽAVE U UPRAVLJANJU RIZICIMA

Vrlo bitnu ulogu u upravljanju rizicima ima država. U nastavku rada navode se neke od uloga, a to su

- stvoriti pravni okvir koji omogućuje poljoprivrednim proizvođačima (združenim i pojedinim) poduzimanje preventivnih mjera u upravljanju rizicima s obzirom da su poljoprivredni proizvođači najbolje pozicionirani da upoznaju dimenziju, karakteristike i korelacije rizika koji utječu na njihova gospodarstva;
- utjecati na upravljanje rizicima poticanjem privatnih subjekata koji pružaju zaštitu poljoprivrednom sektoru i smanjenjem opsega državne intervencije;
- podupirati poljoprivrednike da razviju strategije za upravljanje rizikom u skladu sa svojim poslovanjem. Programi osposobljavanja za korištenje tehnikama upravljanja rizikom, uključujući dobru poljoprivrednu praksu, ulogu diversifikacije, upotrebu *futuresa* i osiguranja, mogu poboljšati sposobnost poljoprivrednika pri procjeni i upravljanju rizikom, pritom rabeći različite tržišne i poljoprivredne alate;
- dati porezne poticaje za uštedu kojima država također može poticati poljoprivrednike da ublaže tijek prihoda iz godine u godinu. Porez na dohodak i odredbe o socijalnoj sigurnosti mogu se prilagoditi potrebama poljoprivrednika;
- osigurati da pravni sustav pravilno podupire razvoj ugovora (*futuresa*), omogućujući dovoljno fleksibilnosti i sigurnosti uvezi s transakcijama.
- pomoći u osposobljavanju poljoprivrednika i njihovih organizacija kako bi mogli bolje iskoristavati tržišne instrumente (ugovore). Država bi trebala provoditi relevantne zakonske propise koji omogućuju stvaranje ugovora o osiguranju koji pokrivaju specifične rizike i reosiguranje;
- omogućiti integraciju proizvođača i industrijskih organizacija u procesu upravljanja rizikom, čime se može pridonijeti učinkovitosti politike, poznavanju alata i tehnika upravljanja rizicima te jasniju podjelu odgovornosti između vladinih i privatnih tvrtki za upravljanje rizicima;

- donijeti skup postupaka i jasno odrediti odgovornosti između Vlade i proizvođača, koji su definirani kao dio intervencijskog plana i koji su potrebni za učinkovito upravljanje katastrofama;
- smanjiti ili potpuno ukloniti *ad hoc* pomoć države
- bolje definirati granice slojeva rizika koje ovise o specifičnom profilu rizika te institucionalnom i političkom okviru koji prevladava u pojedinim zemljama i regijama. (Lipińska, 2016.)

#### **4.2.1. Svjetska trgovinska organizacija**

„Svjetska trgovinska organizacija (WTO- World Trade Organization) je međunarodna organizacija koja predstavlja institucionalni i pravni okvir multilateralnog trgovinskog sustava u područjima carina i trgovine robama, uslugama i intelektualnom vlasništvu. Osnovana je i službeno otpočela s radom 1. siječnja 1995. godine.

Temeljni cilj WTO je postizanje održivog rasta i razvitka gospodarstava, opće dobrobiti, liberalnog trgovinskog okruženja, te doprinos postizanju bolje suradnje u vođenju svjetske ekonomske politike. Djelovanje WTO-a usredotočeno je na stvaranje: otvorenog i ravnopravnog sustava trgovinskih pravila, progresivne liberalizacije i eliminacije carinskih i necarinskih prepreka trgovini robama i uslugama, uklanjanje svih oblika protekcionističkih mjera i diskriminatornih tretmana u međunarodnim trgovinskim odnosima, integraciju nerazvijenih i zemalja u razvoju, te tranzicijskih zemalja u multilateralni sustav i postizanje maksimalno mogućeg stupnja transparentnosti trgovinskog multilateralnog sustava.“ (MVEP, 2017.)

Razvidno je da WTO ima problem s potporama koje države članice daju svojim poljoprivrednicima. Postoji razlika između pravila o ruralnom razvitku za upravljanje rizicima i pravila o državnim potporama u vezi s pragom gubitka koji pokreće isplatu naknada. Naime, WTO zahtijeva da sve mjere sufinancirane u okviru Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (*EAFRD- European agricultural fund for rural development*) moraju biti u skladu s WTO-ovom politikom. Međutim, u okviru državnih potpora, pravila o potpori premiji osiguranja i investicijskim fondovima za

nepovoljne klimatske događaje, bolesti životinja i biljaka te incidenata štetočina mogu se općenito prijaviti Komisiji u okviru Narančaste kutije<sup>3</sup> WTO-a. Stoga su zahtjevi koji se primjenjuju na alat za upravljanje rizicima u okviru Drugog stupa zajedničke poljoprivredne politike stroži od onih u okviru pravila o državnim potporama. (Measure fiche, 2013.)

Prema pravilima WTO-ove Zelene kutije<sup>4</sup>, a time i Uredaba o ruralnom razvoju za sve vrste katastrofalnih događaja koji mogu biti obuhvaćeni sustavima osiguranja i investicijskim fondovima (npr. nepovoljni klimatski događaji, životinjske ili biljne bolesti itd.), gubitci bi trebali iznositi do najmanje 30 % od prosječne godišnje proizvodnje poljoprivrednika. (Measure fiche, 2013.)

S druge strane, u skladu s pravilima o državnim potporama, prag gubitka od 30 % primjenjuje se samo u slučaju nepovoljnih klimatskih događaja koji se mogu pripisati prirodnim katastrofama (s maksimalnim intenzitetom pomoći u iznosu od 65 %), tj. kada su police osiguranja i investicijski fondovi pokriveni drugim klimatskim događajima i/ili životinjskim ili biljnim bolestima, napadima štetočina ili štetom prouzročenom incidentima u okolišu, pragovi gubitaka mogu biti manji od 30 % za primanje potpore. (Measure fiche, 2013.)

U praksi bi pak zemlje članice mogle izboriti sufinanciranje premija osiguranja i investicijskih fondova koji pokrivaju gubitke iznad granice od 30 % i provesti shemu državnih potpora za pokrivanje gubitaka ispod pragova od 30 %. U takvom slučaju, računi trebaju biti jasno odvojeni i moći se lako nadzirati. (Measure fiche, 2013.)

Međutim, WTO se protivi skrivenim potporama koje pružaju države članice svojim poljoprivrednicima kako bi im olakšali poslovanje. „Neke zemlje EU-a, poput Austrije, imaju skrivene potpore u obliku manjeg PDV-a, gdje je stopa PDV-a 20 %, a na hranu 10 %.“ (Medved, 2013.) Razvidno je, dakle, da tamošnji proizvođači, koji nisu u sustavu PDV-a, imaju uvećanu dobit za 10 % koju ne vraćaju državi, što im stvara

---

<sup>3</sup> „Narančasta kutija“, koja se još naziva i „zbirna mjera potpore“ (ZMP), predstavlja subvencioniranje cijena i pomoć proizvodnji koja nije oslobođena obveze smanjenja.

<sup>4</sup> „Zelena kutija“ je fond koji sadrži dvije skupine potpora. Prva se odnosi na programe javnih usluga, a druga na izravne uplate proizvođačima, koje su u potpunosti nevezane uz proizvodnju.

veću prednost na tržištu od proizvođača čije zemlje nemaju takvu mjeru. Takav način protivi se temeljnim načelima WTO-a. (Medved, 2013.)

Nadalje, Češka i Austrija također su pronašle način kako pomoći i sektoru svinjogojstva na način da im daju skrivene potpore za dezinfekciju objekta ili kroz pomoć u gorivu. (Rupčić, 2016.)

Upravo zbog potpora, Sporazumom o poljoprivredi nastaju takozvane „kutije“ – Zelena, Narančasta i Plava kutija WTO-a – kojima se nastoji smanjiti opseg potpora, a sadržavaju pravila i mjere koje moraju poštovati sve država.

*Tablica 3. Kutije WTO-a i njihove mjere*

<b>Narančasta kutija</b>	„Mjere potpore (potpora cijenama ili potpore izravno vezane uz proizvodne količine) kojima se „iskrivljuje“ proizvodnja i trgovanje (s nekim iznimkama) i one su predmet smanjenja. Klauzula „ <i>de minimis</i> “ omogućava isključivanje za 5, odnosno 10 % vrijednosti poljoprivredne proizvodnje, ovisno o tome je li riječ o razvijenim zemljama ili zemljama u razvoju.“ (Massot, 2017.)
<b>Plava kutija</b>	„Mjere iz Narančaste kutije s određenim uvjetima, odnosno one potpore iz Narančaste kutije koje od poljoprivrednika traže i da ograniči proizvodnju. Trenutačno nema ograničenja za potpore iz Plave kutije.“ (Massot, 2017.)
<b>Zelena kutija</b>	„Svi oblici pomoći koji su u skladu s okvirom WTO-a u potpunosti su oslobođeni obveze smanjenja. Odnosi se na programe koji nisu vezani uz određeni proizvod i uključuju izravnu pomoć dohotku poljoprivrednika u slučaju utjecaja proizvodnog ili cjenovnog rizika. Zelena kutija sadržava dvije skupine potpora:  -prva se odnosi na programe javnih službi (na primjer istraživanje, osposobljavanje, informiranje javnosti, promidžba, infrastrukture, unutarnja pomoć u hrani ili javne zalihe s ciljem sigurne opskrbe hranom).  -druga skupina potpora ubraja izravne uplate proizvođačima koji su u potpunosti neovisni o proizvodnji. Uglavnom je riječ o jamstvenim programima za prihode i sigurnost (prirodne katastrofe, financijski doprinos države osiguranju itd.). Uključuje i zaštitu okoliša i regionalne razvojne programe.“ (Massot, 2017.)

Izvor: Massot, 2017.

### 4.3. ZPP EU-a I UPRAVLJANJE RIZIKOM

Zajednička poljoprivredna politika (*CAP - Common Agricultural Policy*) je politika Europske unije, definirana Rimskim ugovorom 1958. godine. Temelji se na zajedničkom unutarnjem tržištu, a ciljevi politike su „povećanje poljoprivredne proizvodnje primjenjujući tehnološka dostignuća, poboljšanja proizvodnosti i učinkovitijeg korištenja proizvodnih izvora, posebno radne snage, poboljšanje socijalnog statusa poljoprivrednika, pri čemu je posebno važna zaštita njihovih prihoda i stabiliziranje tržišta i opskrba kupaca zdravim i kvalitetnim proizvodima.“ (ZPP EU, 2017.)

ZPP se sastoji od dva stupa, od kojih je prvi usmjeren na zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda te izravna plaćanja poljoprivrednicima. Cilj je „osigurati poljoprivrednim proizvođačima stabilan dohodak uz stabilne i prihvatljive cijene poljoprivrednih proizvoda na tržištu EU.“ (ZPP EU, 2017.)

Prvi stup „se financira iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi koji osigurava izravnu financijsku pomoć poljoprivrednicima u zemljama članicama i mjere kojima se reguliraju poljoprivredna tržišta.“ (ZPP EU, 2017.)

Drugi je stup ZPP-a ruralni razvoj kojemu su „osnovna načela sufinanciranje, višegodišnji nacionalni ili regionalni programi temeljeni na europskom „programu mjera“ itd.“ (Ragonnaud, 2017.) Ruralni se razvoj financira iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj kojemu je cilj pridonijeti ostvarenju strategije Europa 2020. promicanjem održiva ruralnog razvoja u ruralnim područjima. (Ragonnaud, 2017.) Time bi se pridonijelo razvoju poljoprivrednog sektora koji je „teritorijalno i ekološki uravnotežen, klimatski povoljan i otporan te konkurentan i inovativan.“ (Ragonnaud, 2017.) EAFRD raspolaže s 99,6 milijarda eura, a najveći korisnici su Francuska (11,4 milijarde EUR), Italija (10,4 milijarde EUR), Njemačka (9,4 milijarde EUR) i Poljska (8,7 milijarda EUR). Ako uključimo i nacionalne doprinose, sredstva namijenjena drugom stupu iznose 161 milijardu eura. (Ragonnaud, 2017.)

Politika ruralnog razvoja ima šest prioriteta od kojih se rad usredotočuje na rizike, što je treća prioritetna točka „promicanje organizacije prehrambenog lanca, dobrobiti



životinja i upravljanja rizicima u poljoprivrednom sektoru.“ (Ragonnaud, 2017.) Hrvatska je za prioritet 3 dobila 237.632.367,48 eura koji će se financirati iz EAFRD-a. Za mjeru 17 - Upravljanje rizicima odvaja 56.673.373,50 eura (23,8 %), odnosno 85 % sredstava iz EAFRD-a, a preostalih 15 % ide iz nacionalnog proračuna RH. (EDZ, 2017.) Maksimalni intenzitet javne potpore je 65 % plaćene premije osiguranja, a maksimalni iznos potpore po korisniku u jednoj godini je 75.000 eura. (NN 135/2015.)

*Tablica 4. Financijska sredstva zemalja članica za mjeru 17 - Upravljanje rizicima*

RB./ZEMLJA ČLANICA	Mjera 17 - UPRAVLJANJE RIZICIMA (u milijunima eura)
1. Francuska	<b>600,8</b>
2. Italija	<b>1591</b>
3. Belgija	<b>5,1</b>
4. Mađarska	<b>95,3</b>
5. Malta	<b>2,5</b>
6. Nizozemska	<b>54</b>
7. Litva	<b>17,5</b>
8. Latvija	<b>10</b>
9. Portugal	<b>49,8</b>
10. Rumunjska	<b>200</b>
11. Hrvatska	<b>56,7</b>

Izvor: ENRD, 2017.

Od 28 članice Europske unije, njih je 11 prepoznalo i uključilo mjeru 17 u svoje nacionalne planove. Italija izdvaja najveća sredstva za tu mjeru, dok najmanje izdvaja Malta. Iz tablice 4. vidljivo je da se mjerom koriste većim dijelom zemlje južne Europe (Francuska, Italija, Mađarska, Malta, Portugal, Rumunjska i Hrvatska). Zemlja poput Francuske, koja se proteže od juga do sjevera Europe, poljoprivrednu proizvodnju većim dijelom ima smještenu na jugu. Od sjevernih zemalja mjerom Upravljanja rizicima koriste se Belgija, Nizozemska, Litva i Latvija.

Korisnici mjere 17 su poljoprivrednici u oblicima OPG-a, obrta registriranog za obavljanje poljoprivrednih djelatnosti, trgovačkog društva ili zadruga ili konzorcija te drugih pravnih osoba. (NN 30/15.)

Mjera 17 - Upravljanje rizicima sastoji se od 3 članka i to od 36. - 39. Članak 36 navodi tri instrumenta upravljanja rizicima:

- Članak 37. – financijski doprinosi premijama za usjeve (osiguranje usjeva), osiguranju biljaka i životinja od ekonomskih gubitaka prouzročenih nepovoljnim klimatskim događajima, bolesti životinja i biljaka, štetnika ili incidenata na okoliš.

Države članice mogu, prema potrebi, unaprijed utvrditi kriterije kriznog događaja (nepovoljnog vremena, bolesti biljaka i životinja, napadi štetnika i drugo) koji moraju zadovoljavati uvjete WTO-a, a gubitci trebaju biti veći od 30 % kako bi ostvarili pravo na novčanu kompenzaciju. Što se tiče bolesti životinja, novčana je kompenzacija moguća samo za bolesti navedene u Prilogu Odluke 2009/470 / EZ koju je utvrdila Svjetska organizacija za dobrobit životinja.

- Članak 38. – financijski doprinosi uzajamnim fondovima kako bi se poljoprivrednicima financijski kompenzirao gubitak zbog razloga već navedenih u prvoj točki.

Članak 38. fokusira se na administrativne troškove (upravljanje fondom, upisnine, troškove osoblja i režijske troškove), na iznose koji se namiruju iz Fonda te kamate na komercijalne kredite koji su uzeti od strane uzajamnog fonda u svrhu plaćanja financijske naknade poljoprivrednicima u slučaju krize.

- Članak 39. – instrumenti za stabilizaciju prihoda u obliku financijskih doprinosa uzajamnim fondovima pružajući naknadu poljoprivrednicima u slučaju ozbiljnijeg pada prihoda.

U okviru ove mjere dodjeljivat će se potpora samo uzajamnim fondovima koji pružaju naknadu poljoprivrednicima ako je pad njihova prihoda veći od 30 % prosječnih godišnjih prihoda tijekom tri godine ili u prosjeku tri godine na temelju prethodnoga petogodišnjeg razdoblja bez najviših i najnižih unosa.

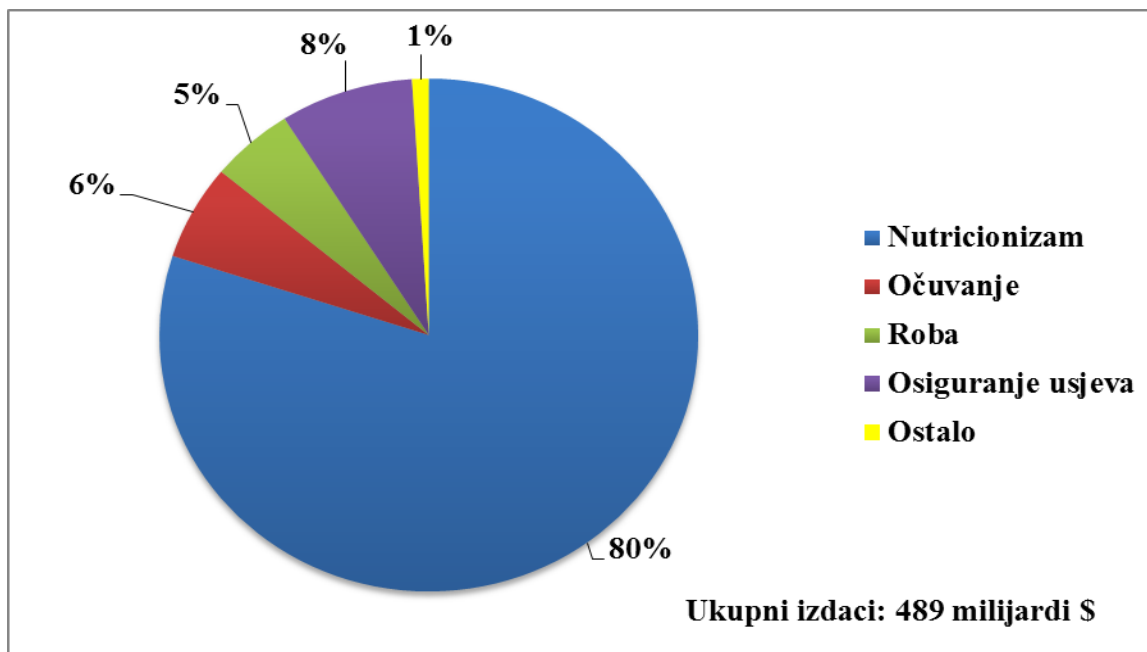
Intenzitet potpora ograničen je te iznosi do 65 % za isplate osiguranja, uzajamne fondove i instrumente za stabilizaciju prihoda. (Measure fiche, 2013.)

## 4.4. SAD-ova POLJOPRIVREDNA POLITIKA I INSTRUMENTI ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA

Farm Bill sveobuhvatni je zakonski paket mjera koji oblikuje proizvodnju i poljoprivrednu politiku SAD-a. Poljoprivredna politika SAD-a obnavlja se u petogodišnjim intervalima za što je zadužen Kongres. Ono što Kongres investira u „Farm Bill“ određuje poljoprivrednu proizvodnju i troškove poljoprivrednih gospodarstava. Odluke o politici sadržane u prijedlogu zakona utječu također i na očuvanje okoliša, održavanje poljoprivrednih gospodarstva te standarda poljoprivrednika.

Farm Bill je *omnibus* zakona, što znači da sadržava široku lepezu od 12 odredaba koje se mogu smatrati zasebnim računima. (Cordier, 2015.) Kongresni ured za proračun (*CBO – The Congressional Budget Office*) projicirao je ukupni trošak za „Farm Bill“ 2014. godine koji iznosi 489 milijarda US \$ tijekom 5 godina (2014. – 2018.). (Cooper, J. et al. 2016.)

Prema podacima Ministarstva poljoprivrede SAD-a za razdoblje 2014. – 2018. godine, nutricionizam tj. dopunski program prehrane, zauzima najveći dio izdataka u okviru „Farm bill-a“. Na grafikonu 2. u nastavku rada prikazana je podjela izdataka te važnosti pojedinih programa.



Grafikon 2. Projekcija izdataka u okviru programa „Farm Bill“ 2014. – 2018. godine

Izvor: USDA, 2016.

Dopunski program prehrane ili nutricionizma (*Supplemental Nutrition Assistance Program ili SNAP*) za pojedince i obitelji s niskim prihodima, odnosno Odredba IV., čini najveću stavku potrošnje u prijedlogu Zakona, odnosno oko 80 % od ukupnog iznosa (391 milijardu US \$).

Ostalih 19 % podijeljeno je na financijsku i tehničku pomoć za poticanje očuvanja tla, vode i divljih životinja na poljoprivrednim zemljištima, odnosno Odredbu II., (6 % ili 28 milijarda US \$), programe potpore poljoprivrednoj proizvodnji (Odredba I.) koji plaćaju poljoprivrednike na temelju gubitaka u prinosu ili prihodu (5 % ili 24 milijarde US \$) te osiguranje usjeva, što je uređeno pod Odredbom XI. (8 % ili 41 milijardu US \$).

Preostalih 1 % (5 milijarda US \$) pripada istraživanjima o širokom rasponu tema hrane i poljoprivrede, investicijama koje potiču ruralni gospodarski razvoj, kao što su ruralna širokopojasna usluga i krediti ruralnim poslovnim subjektima, krediti i potpore namijenjeni poljoprivrednicima za kupnju zemljišta, opreme, sjemena, pa čak i stoke, zatim programima za razvoj poljoprivrednog biogoriva, promicanje energetske učinkovitosti na farmama i drugo. (Cordier, 2015.)

Tih 12 se odredaba financiraju na dva načina: ili putem Obveznog financiranja ili putem Diskretnog financiranja. Program Obveznog financiranja osigurava sredstva

prema potrebi putem korporacija koje nude kredite za poljoprivrednu proizvodnju (*CCC – Commodity Credit Corporation*) i ne podliježu godišnjim odlukama koje donosi Kongres. Troškovi nisu limitirani godišnjim ograničenjima, a troškovi Vlade u okviru tih programa mogu se razlikovati od godine do godine, ovisno o razini sudjelovanja u programima i ekonomskim uvjetima. Primjeri programa „Farm Bill-a“ s obveznim financiranjem uključuju Prehrambeni (nutricionistički) program (SNAP) i većinu programa za poljoprivrednu proizvodnju i konzervatorskih programa, tj. programa očuvanja.

Programi koji su ovlaštteni s diskrecijskim sredstvima mogu se financirati do razine propisane zakonodavstvom, no Kongres može svake godine odlučiti koja je razina sredstava prikladna za te programe, ako ih ima. Jednom kada programski izdatci dosegnu razinu koja je izdana za tu godinu, ne mogu se trošiti dodatna sredstva, osim ako Kongres ne osigura nove predujmove. Na taj način se financiraju mnogi programi istraživanja i ruralnog razvoja.

CBO projekcije (*The Congressional Budget Office*) uključuju samo programe ovlaštene s obveznim financiranjem u „Farm Bill-u“.

Unutar 12 odredaba „Farm bill-a“, dvije se bave upravljanjem poljoprivrednim rizicima, a to su Odredba I. – Program poljoprivredne proizvodnje i Odredba XI. – Osiguranje usjeva. Osiguranje usjeva vodi Agencija za upravljanje rizikom te se može smatrati glavnim instrumentom za upravljanje rizicima u poljoprivredi jer pokriva cijeli niz proizvoda (glavne usjeve, više od 80 različitih kultura, stoku), dok su programi poljoprivredne proizvodnje, koje je donijela Agencija za poljoprivrednu službu (*FSA – Farm Service Agency*) temeljena na individualnim podacima poljoprivrednih gospodarstava i tržišnim pravilima, ograničeni samo na glavne usjeve i neke stočarske proizvodnje. Kroz ostale odredbe provlače se instrumenti upravljanja rizicima u poljoprivredi, već navedeni, koji spadaju u preostalih 20 % budžeta poljoprivrednog programa.

Instrumenti upravljanja rizicima u poljoprivredi SAD-a su sljedeći:

Odredba I. uvodi 2014. godine dva nova programa poljoprivredne proizvodnje: Pokrivenost od gubitka cijena (*PLC – Price Loss Coverage*) i Pokrivenost poljoprivrednih rizika (*ARC – Agricultural Risk Coverage*) kako bi dopunili odredbu

osiguranja usjeva. Proizvođači moraju odabrati jedan od dva programa za razdoblje „Farm Bill-a“ 2014. godine, dok proizvođači pamuka ne ispunjavaju uvjete za PLC ili ARC, ali imaju koristi od STAX-a, novog osiguranja usjeva predloženog u okviru Odredbe XI.

Novi se program također nudi proizvođačima mlijeka, Plan zaštite margina mlijeka (*DMPP – Dairy Margin Protection Plan*), zamjenjujući program (Ugovor o gubitku mlijeka) donesen 2002. godine. Održava se program kreditiranja tržišne pomoći za glavne usjeve i zajmove za šećer. Program pomoći za neosigurane usjeve je prilagođen kako bi ponudio dodatnu pokrivenost „*buy-up*“ iznad katastrofalne razine gubitka, slično shemama osiguranja usjeva. Program za stočnu hranu, program odštete za stoku, pomoć u hitnim slučajevima za stoku, za ribu iz uzgoja, pčele za proizvodnju meda te program pomoći za uzgoj stabala održavaju se ili prilagođavaju novim proizvodnim uvjetima.

Odredba I. propisuje prilagodbu ograničenja plaćanja i pravila o prihvatljivosti bruto prihoda.

- Pokriće od gubitka cijena (*PLC – Price Loss Coverage*): proizvođačima se osigurava plaćanje za glavne usjeve (pšenica i ostali zrnati usjevi, riža, uljarice, kikiriki) kada tržišne cijene padnu ispod fiksne referentne cijene. Za svaki je obuhvaćeni poljoprivredni proizvod, iznos plaćanja stopa plaćanja koja iznosi 85 % od povijesne površine povijesnog prinosa proizvoda. PLC je novi oblik kontra-cikličkog programa. Međutim, referentne cijene za „Farm Bill“ za 2014. godinu veće su od prethodnih (pšenica \$ 5.50 / bu (1 bušel pšenice = 27.126kg) u odnosu na \$ 4.17, kukuruz \$ 3.70 / bu (1 bušel kukuruza = 25.401kg) u odnosu na \$ 2.63 ili soja \$ 8.40 / bu (1 bušel soje = 27.215kg) u odnosu na \$ 6.00).
- Program pokrića poljoprivrednog rizika (*ARC – Agricultural Risk Coverage*): proizvođači mogu birati žele li sudjelovati u programu individualno ili na razini države (županijsko, područno sudjelovanje). Pojedinačna je pokrivenost jednaka 86 % „povijesnog“ prihoda poljoprivrednoga gospodarstva. U županijskoj pokrivenosti za svaku se proizvodnju koju odabre poljoprivrednik, osiguravaju plaćanja kada se županijski prihodi od žitarica kreću ispod 86 %,

od referentnih prihoda županije. Individualni program ARC novi je oblik pokrivanja referentnih prihoda na cijelom poljoprivrednom gospodarstvu koji zamjenjuje program SURE (*Supplemental Revenue Program*), dok je ARC novi oblik županijskog programa pokrivenosti referentnim prihodima za proizvod koji zamjenjuje program ACRE (*Average Crop Revenue Election*).

- Program kreditiranja tržišne pomoći (*MALP – Marketing Assistance Loan Program*) omogućuje proizvođačima prihvatljivih usjeva (pšenica, kukuruz, ječam, zob, vrhunski pamuk, višekratni pamuk, riža dugog i srednjeg zrna, soja, uljarice, kikiriki, vuna, meda, suhi grašak, leća i slanutak) uzimati kredite po stopi određenoj za robu po jedinici proizvodnje obvezujući svoju proizvodnju kao kolateral<sup>5</sup>. Proizvođač može dobiti zajam za cijelu proizvodnju ili dio novog proizvoda i zadržati taj zajam dok se roba ne proda. (Cooper, J. et al. 2016.)

#### Odredba XI. Razmatra područje osiguranja usjeva

Pokreću se dva nova programa: Dodatna opcija pokrića (*SCO – Supplemental Coverage Option*) za glavne usjeve i Plan za zaštitu prihoda (*STAX – Stacked Income Protection Plan*) za proizvođače pamuka.

- *SCO (Supplemental Coverage Option)* je program na razini pojedine države SAD-a ili osiguranje koje "nadopunjuje" dio gubitaka koji nisu pokriveni tradicionalnim osiguranjem usjeva (politika prihoda kao što su RP ili RP-HPE (*Revenue Protection with Harvest Price Exclusion*) ili politike prinosa kao što su YP (*Yield Protection*) ili ARPI (*Area Risk Protection Insurance*)). Količina pokrivenosti ovisi o izboru razine pokrivenosti za pravila vrste YP ili RP. Na primjer, SCO sa 70 % RP pravila osigurat će državnu razinu prihoda od 70 % do 86 % ako je državni gubitak 14 %. Stopa subvencije za SCO postavljena je na 65 %. Ako je državni gubitak veći od 14 %, plaćanje SCO-a izračunat će se primjenom trenutne stope gubitka države i individualne pokrivenosti.

---

<sup>5</sup> Kolateral – „predmet (roba) određene vrijednosti koji zajmodavac može oduzeti dužniku ako dužnik ne otplati kredit u skladu s dogovorenim uvjetima.“ (ESB, 2016.)



Poljoprivrednici koji primjenjuju SCO program mogu istodobno sudjelovati i u PLC programu robe, ali ne i ARC programu.

- Korisnici *STAX-a (Stacked Income Protection Plan)* najčešće su proizvođači pamuka koji se njim koriste kao osiguranjem prihoda na razini područja ili kao dopunsko pokrće državnim prihodima na „tradicionalnu“ RP politiku. Maksimalni odbitni iznos je 20 % uz 80 % premije. Proizvođači koji se koriste STAX pokrivenosti ne ispunjavaju uvjete za SCO pokrivenost. (Cordier, 2015.)

Tradicionalna osiguranja koja su ostala dostupna:

<b>Osiguranje prinosa (<i>YI – Yield insurance</i>)</b>	<b>Osiguranje prihoda (<i>RI - Revenue insurance</i>)</b>
Povijesno stanje proizvodnje ( <i>APH - Actual Production History</i> )	Zaštita prihoda ( <i>RP - Revenue Protection</i> )
Zaštita od katastrofalnih događaja ( <i>CAT - Catastrophic Risk Protection Endorsement</i> )	Prilagođen bruto prihod ( <i>AGR - Adjusted Gross Revenue</i> )
Osiguranje od područnih rizika ( <i>ARPI - Area Risk Protection Insurance</i> )	Osiguranje od područnih rizika ( <i>ARPI - Area Risk Protection Insurance</i> )
Osiguranje od gubitaka u kvaliteti i količini za proizvode visoke vrijednosti ( <i>Dollar Plan</i> )	

Izvor: Cooper, J. et al. 2017.

Program zaštite marži za mlijeko (*DMPP – Dairy Margin Protection Program*) nudi osiguranje mliječnih proizvoda na temelju prosječne nacionalne marže za proizvodnju mlijeka (razlika između cijene ukupne količine mlijeka u SAD-u i prosječne cijene hrane za životinje). Svi proizvođači mlijeka i mliječnih proizvoda mogu sudjelovati, a jedini bi trošak bili troškovi administracije (100 US \$) ako odaberu zaštitu na minimalnoj marginalnog razini (4 US \$ po cwt gdje je 1 cwt = 45,359237 kg u SAD-u).

Program za donaciju mliječnih proizvoda (*DPDP – Dairy Product Donation Program*) zahtijeva da ministar poljoprivrede kupuje mliječne proizvode za donaciju skupinama s niskim prihodima kada mliječne marže, kako je utvrđeno u okviru MPP-Dairyja, padnu ispod 4,00 US \$ za svaki prethodni mjesec. Program ostaje na snazi sve dok se ne postigne određena razina cijena ili ako je kupnja mlijeka i mliječnih proizvoda

uzastopna tijekom 3 mjeseca. Mliječni proizvodi bit će kupljeni po prevladavajućim tržišnim cijenama u dogovoru s javnim i privatnim neprofitnim organizacijama koje služe prehrambenim potrebama populacija s niskim prihodima, koje će distribuirati u obliku donacija putem banaka hrane i drugih prehrambenih programa.

Program potpore šećera u SAD-u koristi cjenovne potpore, domaće marketinške dozvole i kvote (*TRQs – Tariff-Rate Quotas*) kako bi utjecao na količinu šećera dostupnu na tržištu SAD-a. Program podržava američke cijene šećera iznad komparativnih razina na svjetskom tržištu. (McConnell, 2016.)

Savezni programi za stoku pružaju potporu proizvođačima za gubitke nastale zbog bolesti, nepovoljnih vremenskih prilika ili drugih uvjeta okoliša kroz tri programa: Program odštete za stoku; Program stočne hrane; i Hitna pomoć za stoku, pčele i ribu uzgojenu na farmi. (Jones, 2017.)

Federalni programi *za podršku cijenama i prihodima* ne pokrivaju izravno voće i orašaste plodove. Ipak, neki izdaci proizlaze iz različitih specifičnih programa (koji ne uključuju usjeve), uključujući sljedeće:

Savezni program pomoći za proizvodnju: Savezno osiguranje usjeva, Program pomoći neosiguranom usjevu ( <i>NAP - Noninsured Crop Assistance Program</i> ) u slučaju katastrofe i zapadne subvencije za navodnjavanje
Izvozne programe: Program dostupnosti tržištu ( <i>MAP - Market Access Program</i> ), koji uključuje nekoliko voćaka i orašastih plodova
Savezni programi za kupnju hrane: Nacionalni školski ručak, koji uključuje nekoliko voćaka i orašastih plodova
Savezni marketinški nalozi
Savezno sankcionirano nacionalno istraživanje i promicanje programa
Savezni programi za kupnju i donaciju hrane, što uključuje i voće i orašaste plodove

Izvor: Perez, 2017.

Program pomoći neosiguranom usjevu (*NAP - Noninsured Crop Assistance Program*) osigurava pokriće osiguranih gubitaka prouzročenih vremenskim prilikama za situacije gdje pokriće osiguranja usjeva nije dostupno. Zakonom o poljoprivredi iz

2014. godine program se proširuje, dopuštajući dodatnu pokrivenost iznad katastrofalnih razina za proizvodnju koja inače ne bi imala dodatnu pokrivenost. Proizvođači plaćaju fiksnu premiju (5,25 %). Plaćanja u okviru NAP-a ne mogu prelaziti 125.000 US \$ po poljoprivredniku za jednu godinu usjeva.

*Program pomoći za hitne slučajeve* pomogao je proizvođačima stoke da dobiju hranu kada su lokalni pašnjak, sijeno i krmni proizvodi ograničeni zbog suše ili drugih nepovoljnih uvjeta. (O'Donoghue, 2017.)

Postoje još i programi za proizvodnju povrća, organsku poljoprivredu, lokalnu i regionalnu hranu, programi za početke bavljenja poljoprivredom i poljoprivrednike u nepovoljnom položaju, konzervatorski programi, programi ruralnog razvoja, programi za istraživanje, te programi za energiju. (Cooper, J. et al. 2016.)

## 4.5. USPOREDNA ANALIZA ULOGE DRŽAVE U UPRAVLJANJU RIZICIMA U SAD-U I EU

„Farm Bill“ 2014. godine instrumente upravljanja rizicima sadržava u odredbama, i to Odredbi I. u kojoj predstavlja program sigurnosne mreže, Odredbi XII. koja predstavlja strukturne i kohezijske politike, te neizravne mjere poput međunarodne trgovine ili kredita (koje se protežu kroz nekoliko odredbi) i Odredbi XIII. pod nazivom „Razno“.

Poljoprivredna politika Europske unije razvijena je u četiri glavna dijela, od kojih se dva bave upravljanjem rizicima i sigurnosnim mrežama. U osnovi, Uredba (EU-a) br. 1308/2013 koja predlaže Zajedničku organizaciju tržišta za poljoprivredne proizvode, obrađuje program sigurnosne mreže pod skupom posebnih članaka prilagođenih prema vrsti robe. Propis (EU-a) br. 1305/2013, koji predstavlja programe ruralnog razvoja, sadržava opći članak koji naglašava potrebu za mjerama upravljanja rizikom između desetak drugih ciljeva i prioriteta. Četiri članka koja govore o instrumentima upravljanja rizicima razvijaju okvir za potporu potencijalnim alatima koje može implementirati privatni sektor unutar država članica. Treći je temeljni akt, Uredba (EU-a) br. 1307/2013, namijenjen je izravnim plaćanjima s razvojem segmentacije *greeninga* i konvergencije unutar i između država članica. (Cordier, 2015.)

*Tablica 5. Procijenjena duljina posvećenog teksta u zakonima javne poljoprivredne politike*

	SAD	EU
Potpora upravljanju rizicima	60 %	1 %
Sigurnosne mreže	40 %	36 %
Potpora dohotku	0 %	60 %

Izvor: Cordier, 2015.

Tablica 5. prikazuje važnost upravljanja rizicima u SAD-u i EU-u prema opsegu teksta u zakonima javne poljoprivredne politike. Opseg teksta namijenjen potpori upravljanju rizicima u SAD-u zauzima 60 % u zakonima javne poljoprivredne politike, dok u EU-u čini svega 1 %.

Budžet SAD-a za petogodišnje razdoblje iznosi 489 milijarda US \$, dok EU izdvaja 53 milijarde eura godišnje, odnosno 265 milijarda eura za petogodišnje razdoblje. SAD izdvaja 80 % odnosno 76 milijarda US \$ za potrošačke programe i 19 milijarda US \$ odnosno 20 % za poljoprivredne programe. Očekivana potrošnja uglavnom je namijenjena programima osiguranja kultura kao alata za upravljanje rizicima, što čini 47 % od ukupne potrošnje poljoprivrednih programa. Očekivani proračun za program sigurnosnih mrežnih procjenjuje se na 23 % od ukupne potrošnje poljoprivrednih programa. Izravna plaćanja poljoprivrednicima u potpunosti su uklonjena. (Cordier, 2015.)

Višegodišnji financijski okvir Europske unije 2014. – 2020. godine izdvaja godišnje 53 milijarda eura za „Održivi rast: prirodni resursi“, od čega je 40 milijarda eura godišnje namijenjeno Prvom stupu: tržišnim intervencijama i fiksnim izravnim plaćanjima te 12 milijardi eura za podršku Drugom stupu: ruralnom razvoju. (Memorandum, 2013.) Izravna plaćanja čine 95 % sredstava EAGF-a (Europski poljoprivredni jamstveni fond), odnosno 37 milijardi eura godišnje, dok za sustav sigurnosnih mreža ide 4 % sredstava EAGF-a, odnosno procijenjeno na 1,7 milijardi eura godišnje. Alati za upravljanje rizikom kako je opisano u Uredbi (EU-a) br. 1305/2013 trebali bi sufinancirati države članice (25 %) i EAFRD (Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj) (75 %). Proračun EU-a za 2014. godinu za takve instrumente treba uzeti u obzir na maksimalno 200 milijuna eura. (Cordier, 2015.)

Tablica 6. Procjena težine proračuna programa u poljoprivrednim politikama SAD-a i EU-a za petogodišnje razdoblje od 2014. godine

	SAD	EU
Potporna upravljanju rizicima	<b>47 %</b>	<b>1 %</b>
Sigurnosne mreže	<b>23 %</b>	<b>5 %</b>
Potporna dohotku	<b>0 %</b>	<b>72 %</b>

Izvor: Cordier, 2015.

S obzirom na to da je 72 % proračuna EU-a za poljoprivredu i prirodne resurse usmjereno fiksnim izravnim plaćanjima, neizvjesnost potrošnje za razdoblje 2014. – 2020. godine vrlo je ograničena, što i sam proračun EU-a čini (više ili manje) fiksnim. Odredbe o posebnim instrumentima koji nisu uključeni u višegodišnji financijski okvir

moгу donijeti dodatnu fleksibilnost u rješavanju nesreća u poljoprivredi, a to su rezerve za hitne intervencije, Fond solidarnosti Europske unije, instrument za fleksibilnost, Europski fond za prilagodbu globalizacije i kontingencija margina. Međutim, postupak je vrlo birokratski, a dostupni iznosi također su ograničeni. (Cordier, 2015.)

Instrumenti Američke politike za sigurnosne mreže i podrška alatu za upravljanje rizicima, u novom proračunskom razdoblju (2014. – 2020. godine), izravno su povezani s tržišnim uvjetima. Kao posljedica toga, proračun za upravljanje programima sigurnosne mreže povezan je s očekivanjima tržišnih uvjeta, a realna godišnja potrošnja zahtijeva financijske prilagodbe, što čini američki proračun fleksibilnim. (Cordier, 2015.)

Američki programi osiguranja kultura temelje se na dokumentima, općim i posebnim odredbama koje točno definiraju politike, pojmove, jedinice pokrivene poljoprivrednom proizvodnjom, osiguranu površinu, obilježja usjeva, stanje sadnje i proizvodnje, održavanje evidencije o poslovanju te obveze u slučaju oštećenja. Tim dokumentima SAD pokazuje iznimno poznavanje praktičnih problema gospodarenja i problema proizvodnje. Poljoprivrednici su također svjesni da moraju čuvati cjelovitu evidenciju o sadnji, ponovnoj sjetvi, *inputima*, proizvodnji, berbi i raspolaganju osiguranom kulturom na svakoj jedinici tri godine nakon završetka godine usjeva. Informacije moraju biti redovito dostavljene USDA-u (*U.S. Department of Agriculture*) i po potrebi na zahtjev. (Cordier, 2015.)

Projekti upravljanja rizicima EU-a opisuju se kroz uvjete javne financijske potpore u četiri članaka već navedena u radu. Neke zemlje EU-a iskoristile su subvencije za osiguranje usjeva tako da su podržale svoje domaće tržište osiguranja i proširile sudjelovanje poljoprivrednika u strategiji proaktivnog upravljanja rizicima. Francuska je, na primjer, iskoristila ovu priliku kako bi ubrzala svoj pomak od ograničenog osiguranja usjeva (tuča, mraz) do višestrukog osiguranja usjeva, uključujući i sušu za žitarice. Osiguravatelji su pokušali razviti policu osiguranja za sušu na pašnjacima, ali zbog nepostojanja reosiguranja, u velikoj su mjeri, bilo privatno bilo javno, bili spriječeni. Općenito, nedostatak polica osiguranja u državama članicama, zbog visokoga sustavnog rizika i/ili nedostatka odgovarajuće razine reosiguranja u

ekonomskoj vrijednosti, ograničava razvojne mogućnosti prvog instrumenta upravljanja rizicima. U Rumunjskoj su primjerice, suša, poplava i zimski mraz neosigurljivi poljoprivredni rizici. Subvencije EU-a imaju ograničen učinak na razvoj osiguranja usjeva te ih zbog toga ne podupiru zemlje s uređenim tržištem privatnog osiguranja (obično s niskim sustavnim rizicima). Način dodjele subvencija EU-a nije učinkovit za zemlje s visokim sustavnim rizicima proizvodnje (Španjolska, Austrija i Rumunjska). (Cordier, 2015.)

Razmatrajući općenito sufinanciranje instrumenata upravljanja rizicima, razvidno je da ono potiče dvostruku fazu razvoja. Svaka inicijativa „s terena” poljoprivrednih osiguravatelja, organiziranih skupina poljoprivrednika, kao što su sindikati ili zadruge, prvo započinje suradnjom s upravom država članica, obično s Ministarstvom poljoprivrede, kako bi prijedlozi bili obranjeni i odobreni. Ova nacionalna prepreka stvara poteškoće u upravljanju s obzirom na rokove projekata s ograničenim tehničkim temeljima ili graničnim karakteristikama te pritiskom načela Komisije s malim primjenjivim smjernicama. Posljedica je niska razina inovacija i visoki troškovi koji ometaju razvoj osnovnih projekata. (Cordier, 2015.)

Jednako tako, instrumenti za upravljanje rizicima koje podržava američka poljoprivredna politika dinamički su jer su povezani s proizvodnim i tržišnim uvjetima, koji su varijabilni. U oblikovanju politika i stručnosti SAD-u su umnogome pomogli razvoj osiguranja na temelju javno-privatne inovacije te poboljšane dugoročne baze podataka o rizicima. (Cordier, 2015.)

Sigurnosni program ARC zahtijeva informacije za računanje mjerila o prihodima, prinosima i cijenama usjeva, na razini pojedinca i područja, te ih uspoređuje s prihodima godine. Program PLC za glavne usjeve i program DMPP za mliječne proizvode primjenjuju indekse cijena koji zahtijevaju praćenje *futuresa* i OTC tržišta. Dinamička strategija upravljanja rizikom izvan gospodarstva može se integrirati s mjerama koje se odnose na poljoprivredno gospodarstvo u kontekstu dobro definiranih sigurnosnih mreža. Poljoprivrednici mogu birati svoje programe upravljanja rizicima i njihove razine pokrivenosti te s tim povezane premije. USDA je 2014. godine pokrenula programe kako bi razvila obuke putem interneta i alate za odlučivanje. Glavni instrumenti politike EU-a ne zahtijevaju takve dinamične

informacije o tijekovima proizvodnje i tržišnim cijenama. Izravna plaćanja uglavnom se temelje na fiksnim jedinicama proizvodnje, a sigurnosne mreže su *ex-post* mjere koje zahtijevaju *ad hoc* informacije koje pružaju države članice. Podatci koji su potrebni za rješavanje potencijalnih kriza zapravo nisu poznati kao ni metoda obrade informacija od strane stručnih povjerenstava za upravljanje kriznim situacijama. Tri instrumenta upravljanja rizicima EU-a, koje financijski može podržati ZPP 2014. – 2020., zahtijevaju skupe baze podataka o poljoprivrednim zemljištima i dinamičke obrada. To stavlja Europsku uniju u statičan položaj u odnosu na SAD. (Cordier, 2015.)

Nadalje, dokument za službeni sporazum o investicijskom fondu FMSE (*Fonds national de Mutualisation Sanitaire et Environnementale*) koji je sastavljen u Francuskoj 2013. godine za nadoknadu gubitaka zbog sanitarnih događaja (i incidenata u okolišu) ilustrira količinu informacija potrebnih za izgradnju vjerodostojne očekivane ravnoteže između naknada i naknada za svaki pokriveni rizik. Valja napomenuti da je većina skupinapoljoprivrednika koje su sudjelovale u FMSE-u već prije razvila instrument koji je bio sličan Uzajamnom fondu i stoga ima potrebnu bazu podataka i metode za nadoknadu proizvodnih rizika. Razvitak instrumenata za stabilizaciju prihoda u državama članicama također će zahtijevati veliku investiciju u metodama i prikupljanju podataka. (Cordier, 2015.)

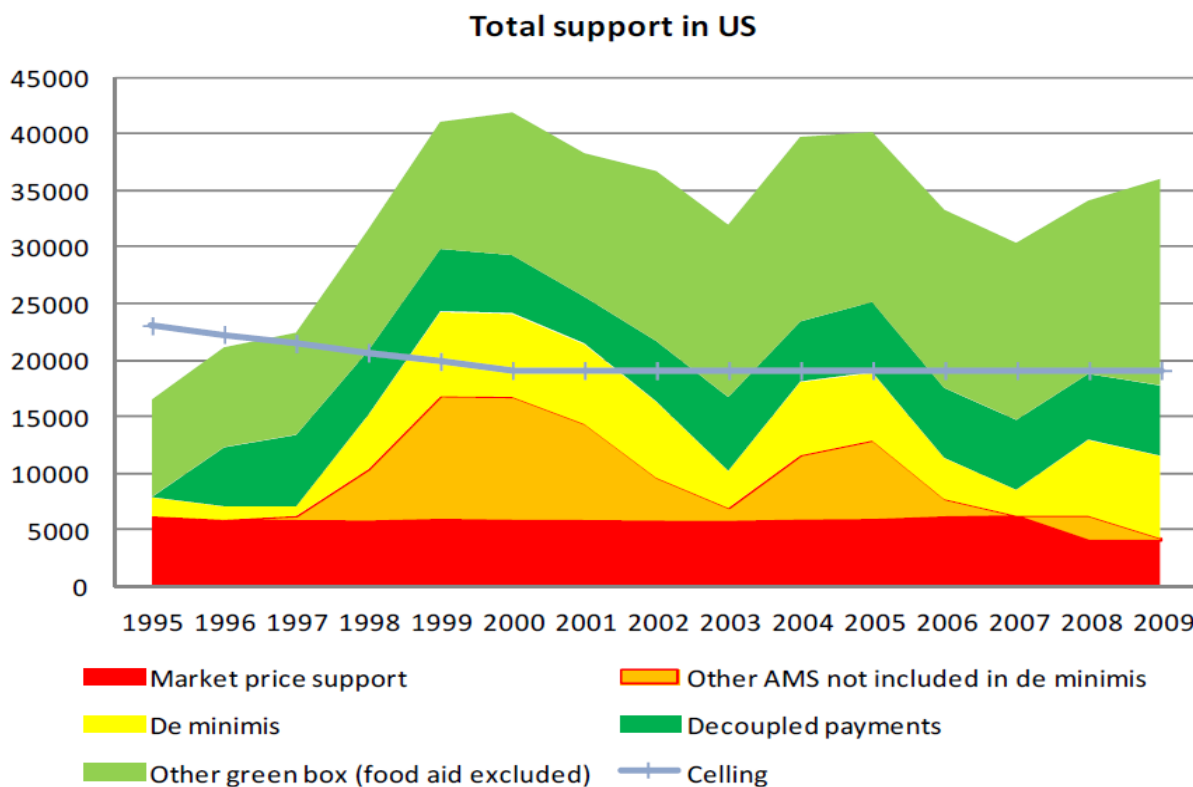
Za razvoj niza novih programa za poljoprivrednike u „Farm Bill-u“ 2014. godine, sudjelovala su sveučilišta, istraživački instituti i privatna osiguravajuća društva, obično kao mreže koje prate USDA (RMA, FSA i ERS) za razvoj inovativnosti u upravljanju rizicima. U međuvremenu su sveučilišta i službe za razvoj potražile pomoć za obrazovanje i obuku poljoprivrednika kako bi razvile optimalne strategije upravljanja rizicima, rabeći najnovije privatne i javne instrumente s proračunom od 6 milijuna US \$. U sklopu tog programa Nacionalna koalicija za obrazovanje producenata (*NCPE - National Coalition for Producer Education*) koju vode Sveučilište Illinois i Nacionalna udruga Centra za poljoprivredu i prehrambenu politiku (*NAAFP - National Association of Agricultural and Food Policy*) podijelit će financijsku potporu od 3 milijuna US \$ za razvoj novih *online* alata za odlučivanje koji se odnose na sigurnosne mreže i programe upravljanja rizicima, a koji su dostupni u sklopu „Farm Bill-a“ 2014. godine. USDA je također dodijelila 3 milijuna dolara mreži



stručnjaka na sveučilištima diljem zemlje za obuku poljoprivrednika u svrhu razvoja strategija upravljanja rizicima temeljenim na novim instrumentima koji su dostupni u sklopu Zakona o poljoprivredi iz 2014. godine. Farmdocdaily (web-stranica) sa Sveučilišta Illinois pruža tehničku podršku za obuku poljoprivrednika u sklopu poljoprivredne politike SAD-a. (Cordier, 2015.)

Tijekom posljednjih desetak godina brojne su respektabilne studije stručnjaka EU-a koje istražuju alate za upravljanje no zbog ograničenoga praktičnog (rezultata) razvoja, takav je rad epizodan i nije potaknuo trajno zdravo istraživanje iz svih raspoloživih europskih resursa. U pogledu specijaliziranih istraživačkih centara posvećenih upravljanju poljoprivrednim rizicima, relevantne su dvije institucije: CEIGRAM (Tehničko sveučilište u Madridu) u Španjolskoj i IRMA (*Wageningen University*) u Nizozemskoj. CEIGRAM (The Research Centre for the Management of Agricultural and Environmental Risks) je povezan zbog španjolskog sustava upravljanja rizicima koji je razvila ENESA, državna agencija za poljoprivredno osiguranje. Treba također bi trebalo spomenuti Institut za zaštitu i sigurnost građana, jedan od sedam znanstvenih instituta Zajedničkoga istraživačkog centra (JRC) Europske komisije, koji je proveo sveobuhvatnu studiju o programima poljoprivrednih osiguranja u Europi koja pokriva regionalnu procjenu rizika, alate upravljanja (financijski ugovori i ugovori o osiguranju) i politike. (Cordier, 2015.)

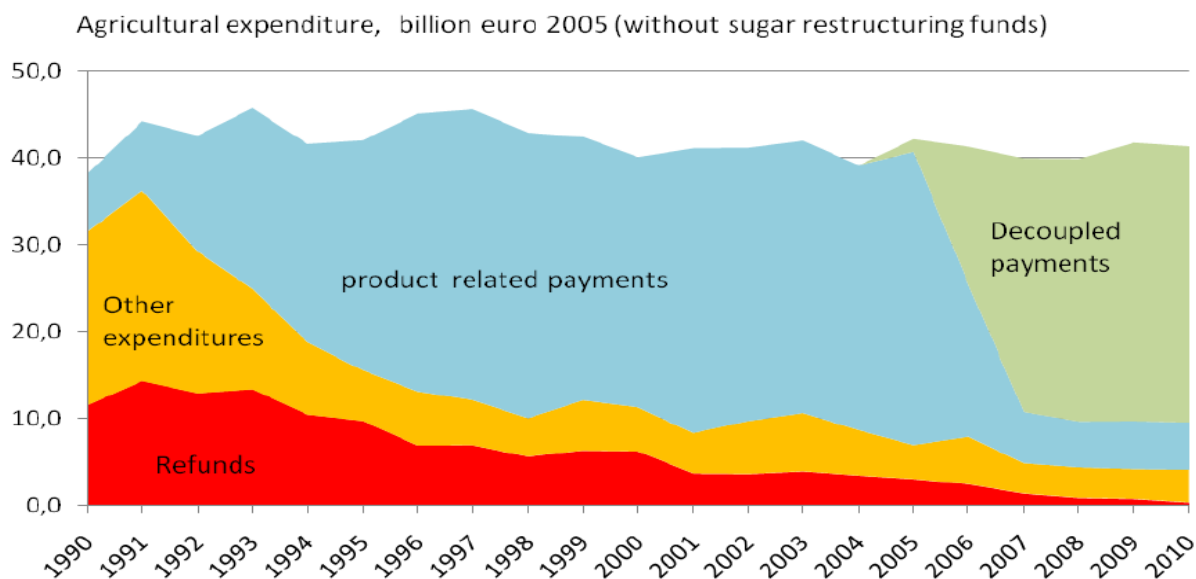
Farm Bill 2014. godine uvodi nove „programe koji nisu specifični za poljoprivredne proizvode“ (SCO i STAX) te ukida programe Zelene kutije (odvojene izravne isplate). SAD optimizira potporu instrumenata upravljanja rizicima. Velike količine „neproduktivne“ potpore u SAD-u diskontiraju se s pomoću klauzule *de minimis*, s obzirom na to da je vrijednost domaće poljoprivredne proizvodnje velika. Može se procijeniti da su dvije trećine potpora ostvarenih u SAD-u 2011. godine dobivene iz okvira Narančaste kutije. (Cordier, 2015.)



*Grafikon 3. Američka iskrivljena potpora i maksimalna gornja granica WTO-a, 1995. – 2009. godine*

Izvor: Cordier, 2015.

Poljoprivredna politika EU-a u potpunosti se pridržava pravila WTO-a, kako to zahtijevaju svi nedavni europski sporazumi. ZPP 2014. - 2020. godine nastavak je politike provedene 2003. godine, gdje su odvojene isplate temelj jezgre programa poljoprivrednog sektora. Grafikon 3. prikazuje nedavne promjene u vezi s troškovima programa. Na odvojene isplate odlazi tri četvrtine budžeta, dok ostali dio čine isplate vezane za proizvod, povrate i druge troškove.



Grafikon 4. Sastav poljoprivrednog budžeta EU-a za razdoblje 1990. – 2010. godine

Izvor: Cordier, 2015.

Posljedica navedenog stanja poljoprivrednog budžeta jest da je potpora ZPP-a poljoprivredi od 2006. godine uglavnom u okviru Zelene kutije te tako prema programu ZPP-a ostaje i za buduće razdoblje 2014. – 2020. godine.

Tržišni uvjeti i ozbiljni gubitci nakon reforme ZPP-a 2003. godine i zakonskih odredaba EU-a krajem 2009. godine potaknuli su razvitak sigurnosne mreže i subvencioniranih mjera upravljanja rizicima. Članci 37. – 38. Uredbe (EU-a) br. 1305/2013 navode da događaj mora uništiti više od 30 % prosječne godišnje proizvodnje poljoprivrednika i biti formalno priznat od strane nadležnog nacionalnoga tijela da bi bio kompenziran. Člankom 39. istog propisa navodi se da se subvencionirana naknada treba dodijeliti kada pad prihoda prelazi 30 % godišnjega prosječnog dohotka i da pokriva 70 % gubitka. (Cordier, 2015.)

Politiku SAD-a provode specijalizirane savezne agencije unutar američkog Ministarstva poljoprivrede. Dvije savezne agencije implementiraju i upravljaju povezanom sigurnosnom mrežom i programima upravljanja rizicima.

Agencija za poljoprivrednu službu (FSA) 1994. godine konsolidirala je programe iz nekoliko agencija. Kongres je potaknuo sustav kojim se lokalno upravlja saveznim poljoprivrednim programima. Drugim riječima, lokalno stanovništvo odabire

županijsko povjerenstvo koje pregledava poslovanje županijskih ureda i donosi odluke o tome kako lokalno primijeniti savezne programe. FSA upravlja poljoprivrednom robom (ARC, PLC, DMPP, DAP) i programima očuvanja. Osim toga, agencija izrađuje i jamči pomoć u hitnim slučajevima u poljoprivredi putem mreže državnih i županijskih ureda. (Cordier, 2015.)

Treba spomenuti i RMA, središnju organizaciju za pružanje tržišnih alata za upravljanje rizicima poljoprivrednicima kroz istraživanje, upravljanje distribucijom proizvoda i edukaciju o objektivnoj procjeni rizika i osposobljavanju, osnovanu 1996. godine i proizašlu iz FSA-e. (Cordier, 2015.)

Kada je riječ o SAD-ovim programima osiguranja kompletnog poljoprivrednog gospodarstva, razvidno je da oni nisu ostvarili značajniji komercijalni uspjeh. Iznenadjuće je da SAD za kompletnost instrumenata upravljanja rizicima nije ponudio svojim poljoprivrednicima subvencioniranu ili porezno oslobođenu štednju sličnu bivšem kanadskom računu za stabilizaciju neto plaća (NISA) za rješavanje „normalnog“ rizika od pada prihoda. Ipak, može se objasniti činjenicom da Kongresni odbor za poljoprivredu nema ovlasti za stvaranje porezne politike. Takav problem prisutan je i u EU te proširen zbog različitosti fiskalnih mjera zemalja članica. (Cordier, 2015.)

Sigurnosne mreže i instrumenti upravljanja rizicima Europske unije sada bi trebali biti definirani, implementirani i upravljani odvojeno, kao dva stupa Zajedničke poljoprivredne politike. Preostali instrumenti (tzv. tržišne intervencije) „starog“ ZPP-a, intervencije, skladištenja i povrati izvoza sada su sigurnosne mreže koje se često ne primjenjuju. Iako se novi instrument upravljanja rizikom pod nazivom „hitne mjere“ aktivirao 2014. godine zbog ruskog embarga, instrument je već pokazao praktične poteškoće. Pravila korištenja pričuvama nisu jasno definirana što se pokazalo već nekoliko mjeseci nakon službenog odobrenja. Iznos potpore ograničen je za svaku državu članicu, ali nije jasno hoće li Komisija uskladiti hitne mjere među zemljama ili svaka država članica ima fleksibilnost odabrati „prilagođene“ mjere prema lokalnim uvjetima. (Cordier, 2015.)

Instrumenti, koji bi trebalo biti sufinancirati EU i države članice, zahtijevaju odobrenje dviju (potencijalno triju) administrativnih razina s dvostrukom provjerom usklađenosti

s načelima ograničenja. Očekivanja dinamičnog razvoja alata za upravljanje rizicima unutar EU nisu pozitivna zbog slabog razvoja na tržištu osiguranja uz korištenje indeksa i ograničenog razvoja investicijskih fondova u zemljama koje mogu potaknuti nove dimenzije solidarnosti među poljoprivrednicima. (Cordier, 2015.)

Usporedna analiza temelji se na studiji „*Comparative analysis of risk management tools supported by the 2014 Farm bill and the CAP 2014-2020.*“, autora Jean Cordiera, objavljenoj na internetskoj stranici Europskog parlamenta 2015. godine, na zahtjev Odbora za poljoprivredu i ruralni razvoj.

### 3. ZAKLJUČAK

Trenutačna događanja u poljoprivredi te događanja temeljena na povijesnim meteorološkim podacima pokazuju da će se povećati rizici u poljoprivredi s kojima će se poljoprivrednici morati suočiti. Sve većom izloženošću globalnim tržištima pojavljivati će se i veći te češći rizici, poput proizvodnih rizika, koje će prouzročiti klimatske promjene, i tržišnih rizika. Prognoza klimatskih promjena za narednih 40 godina pokazuje devastaciju plodnog tla na području Južne Europe, odnosno područje Mediterana. Sve češća učestalost vremenskih katastrofa i epidemija bolesti te zabrana izvoza koja je pogodila Europu 2014. godine, uvođenjem ruskog embarga, poljoprivrednike prihodovno čini slabijima.

Nove poljoprivredne politike donesene 2014. godine imaju tendenciju promjene trenutačnog stanja. Europska unija kroz Zajedničku poljoprivrednu politiku, u želji približavanja SAD-u, predlaže detaljan sustav upravljanja rizicima. Kroz sustav potpore upravljanju rizicima provlači se Svjetska trgovinska organizacija sa svojim pravilima kojima ograničava skrivene potpore donošenjem tzv. „kutija“ koje sadržavaju pravila koje države moraju poštovati. Europska unija dopušta vladama da stvore pravne okvire s obzirom na poljoprivrednu raznolikost i raznolikost rizika. Sustav dijeli normalne, tržišne i katastrofalne rizike kroz skup alata, dopunjen brojnim privatnim i nacionalnim alatima, no problem stvaraju granice rizika koje nisu precizno definirane. ZPP je kroz mjeru upravljanja rizicima donio tri instrumenta (osiguranje usjeva, doprinosi uzajamnim fondovima / krediti i instrument za stabilizaciju prihoda), no svega jedanaest zemalja prepoznalo je njezine pogodnosti, od čega najveća sredstava izdvaja Italija.

Poljoprivredna politika SAD-a sadržava 12 odredaba, od kojih su dvije posvećene upravljanju rizicima, a ostale su odredbe međusobno povezane pa tako i s upravljanjem rizika. Uz nekoliko zadržanih programa prijašnjih poljoprivrednih politika, doneseni su i novi koji jasno pokazuju iskustvo i učenje SAD-a o upravljanju rizicima. Iako najveći dio budžeta odlazi u program SNAP (80 %), ne gubi se značenje i ostalih programa od kojih su vodeći PLC, ARC, SCO i STAX te DMPP. Budžet SAD-a za poljoprivrednu politiku „Farm Bill“ gotovo je 40 % veći od budžeta Europske unije te sasvim različito usmjeren. Dok Europa najveća dio sredstava

usmjerava potpori izravnim plaćanjima, SAD ta sredstva troši na potporu upravljanju rizicima, zbog čega američki poljoprivrednici nisu ovisni o državi u tolikoj mjeri u kolikoj su ovisni poljoprivrednici Europske unije. Opseg državne intervencije u upravljanju rizicima treba se smanjiti te dati prednost privatnom sektoru. Primjena alata osiguranja vrlo je niska u Europskoj uniji za razliku od SAD-a.

Konačno, razlika između SAD-a i Europe nije zanemariva – bilo zbog brzog razvoja i rasta SAD-a, bilo zbog beskonačnih prijedloga, istraživanja i stagnacije Europe u donošenju konkretnih odluka. Ovom se temom otvaraju brojna daljnja pitanja poput: Kako potaknuti poljoprivrednike na primjenu instrumenata za upravljanje rizicima? Kako upravljanje rizikom može pomoći jačanju i održivosti poljoprivrednog sektora? Što nas poučavaju dosadašnje lekcije i koje to teme potiču na daljnje razmišljanje?

## 4. LITERATURA

1. APPRRR. (2017.). APPRRR – Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Agencija isplatila 20,8 milijuna kuna donirane jabuke i mandarina. <<http://www.apprrr.hr/agencija-isplatila-208-milijuna-kuna-za-donirane-jabuke-i-mandarine--1483.aspx>>. (pristupljeno 5. lipnja 2017.)
2. APPRRR. (2017.). Informacije za proizvođače mandarina i jabuka o izvanrednim mjerama u sektoru voćarstva. <<http://www.apprrr.hr/informacije-za-proizvodace-mandarina-i-jabuka-o-izvanrednim-mjerama-u-sektoru-voca-1152.aspx>>. (pristupljeno 5. lipnja 2016.)
3. Bonacci. O. (2015.). Suše - nekoć i danas. Hrvatske vode 23/2015/92. str. 133—141. [http://www.voda.hr/sites/default/files/pdf\\_clanka/hv\\_92\\_2015\\_133\\_bonacci.pdf](http://www.voda.hr/sites/default/files/pdf_clanka/hv_92_2015_133_bonacci.pdf) (pristupljeno 2. lipnja 2017.)
4. Cooper, J. et al. (2016.). Projected Spending Under the 2014 Farm Bill. USDA – United State Department of Agriculture. <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/projected-spending-under-the-2014-farm-bill/>>. (pristupljeno 9. srpnja 2017.)
5. Cooper, J. et al. (2016.). Crop Commodity Program Provisions-Title I. USDA – United State Department of Agriculture. <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/crop-commodity-program-provisions-title-i/>>. (pristupljeno 5. rujna 2017.)
6. Cooper, J. et al. (2017.). Crop Insurance Program Provisions-Title XI. USDA – United State Department of Agriculture. <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/crop-insurance-program-provisions-title-xi/>>. (pristupljeno 5. rujna 2017.)
7. Cordier. J. (2015.). UMR SMART-LERECO, Agrocampus Ouest INRA. Comparative analysis of risk management tools supported by the 2014 Farm bill and the CAP 2014-2020., Europski parlament. studija. Str. 1-89.



- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/540343/IPOL\\_S\\_TU\(2014\)540343\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/540343/IPOL_S_TU(2014)540343_EN.pdf)>. (pogledano 4. svibnja 2017.)
8. DHZ (2016.). DHZ – Državni hidrometeorološki zavod, Preliminarni izvještaj WMO-a o statusu globalne klime u 2016. <<http://klima.hr/razno.php?id=priopcenja&param=pr14112016>>. (pristupljeno 2. lipnja 2017.)
  9. EDZ. (2017.). EDZ – Europe Direct Zadar. Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2014. – 2020. <<http://edic-zadar.com/programi/program-ruralnog-razvoja-republike-hrvatske-2014-2020/>>. (pristupljeno 1. srpnja 2017.)
  10. ENRD. (2017.). ENRD – European Network for Rural Development. Country Data. <[https://enrd.ec.europa.eu/contact/country-data\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/contact/country-data_en)>. (pristupljeno 4. srpnja 2017.)
  11. ESB. (2016.) Europska središnja banka. Što je kolateral?. <<https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/collateral.hr.html>>. (pristupljeno 5. rujna 2017.)
  12. EU Agricultural Markets Briefs, 2017. koristi podatak DG Agriculture and Rural Development. (2017.). Risk management schemes in EU agriculture. <[http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/market-briefs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/market-briefs/index_en.htm)>. (pristupljeno 13. rujna 2017.)
  13. Habjanec. D. (2008.). Amazonska šuma i deforestacija. Ekološki problemi. <<http://ekoloskiproblemi.blogspot.hr/2008/03/amazonska-tropska-kisna-suma-i.html>>. (pogledano 2. lipnja 2017.)
  14. Hina. (2016.). Agrobiz. Putin produžio embargo na uvoz hrane iz EU-a do kraja 2017. <<http://www.agrobiz.hr/agrovijesti/putin-produzio-embargo-na-uvoz-hrane-iz-eu-a-do-kraja-2017-2079>>. (pristupljeno 5. lipnja 2017.)
  15. Hina. (2016.). Poljoprivreda žrtva i rješenje za klimatske promjene. Agrobiz. <<http://www.agrobiz.hr/agrovijesti/poljoprivreda-zrtva-i-rjesenje-za-klimatske-promjene-3673>>. (pogledano 2. lipnja 2017.)

16. HZN (2017.). HZN – Hrvatski zavod za norme, <<http://www.hzn.hr/default.aspx?id=55>>. HRN ISO 31000 - Upravljanje rizikom. (pristupljeno 29. svibnja 2017.)
17. J. Gugić i sur. (2008.). Izvori rizika i strategije upravljanja rizikom na vinogradsko-vinarskim gospodarstvima u Dalmaciji. Agronomski glasnik 5/2008. ISSN 0002-1954. <[file:///C:/Users/User/Downloads/01\\_J\\_Gugic\\_i\\_sur\\_Izvori\\_rizika\\_i\\_strategije\\_%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/01_J_Gugic_i_sur_Izvori_rizika_i_strategije_%20(2).pdf)>, (pristupljeno 4. rujna 2017.)
18. Jones. K. (2017.). Policy & Regulatory Issues. USDA – United State Department of Agriculture. <<https://www.ers.usda.gov/topics/animal-products/animal-production-marketing-issues/policy-regulatory-issues.aspx>>. (pristupljeno 5. rujna 2017.)
19. Kroodsma. D. (2011.). CC – Climate central. Web Resources for Tracking Drought Conditions. <<http://www.climatecentral.org/blogs/drought-tracking-web-resources-for-droughts>>. (pogledano 2. lipnja 2017.)
20. Lipińska. I. (2016.). Managing the risk in agriculture production: The role of government. Europ. Countrys. · 2· 2016 · p. 86-97. DOI: 10.1515/euco-2016-0007. <<https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/euco.2016.8.issue-2/euco-2016-0007/euco-2016-0007.pdf>>. (pristupljeno 9. lipnja 2017.)
21. Massot. A. (2017.). Sporazum Svjetske trgovinske organizacije o poljoprivredi. <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_5.2.7.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.2.7.html)>. (pristupljeno 5. rujna 2017.)
22. McConnell. M. J. (2016.). Policy. USDA – United State Department of Agriculture. <<https://www.ers.usda.gov/topics/crops/sugar-sweeteners/policy.aspx>>. (pristupljeno 5. rujna 2017.)
23. Measure fiche. (2013.). Risk Management. Measures 17. Articles 36-39 of Council Regulation (EU) No 1305/2013. Version 31/01/2013. Str. 1-19. <[http://www.agricoltura.regione.campania.it/PSR\\_2014\\_2020/pdf/Art36-39.pdf](http://www.agricoltura.regione.campania.it/PSR_2014_2020/pdf/Art36-39.pdf)>. (pristupljeno 19. lipnja 2017.)

24. Medved. I. (2013.). Poljoprivrednici u nekim zemljama imaju skrivene potpore. Agroportal.hr. <<https://www.agroportal.hr/vijesti/15625>>. (pristupljeno 19. lipnja 2017.)
25. Memorandum. (2013.). MEMO-13-631. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) i poljoprivreda u Europi – Najčešća pitanja. European Commission. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_hr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_hr.htm)> (pristupljeno 2. rujna 2017.)
26. MVEP. (2017.). MVEP – Ministarstvo vanjskih i europskih poslova. Multilateralni odnosi. <[http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi-staro-ijvhj/svjetska-trgovinska-organizacija-\(wto\)/](http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi-staro-ijvhj/svjetska-trgovinska-organizacija-(wto)/)>. (pristupljeno 19. lipnja 2017.)
27. NN 135/2015. (2015.). 2545. Pravilnik o provedbi mjere M17 „Upravljanje rizicima“, podmjere 17.1. „Osiguranje usjeva, životinja i biljaka“ iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2020. <[http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_12\\_135\\_2545.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_12_135_2545.html)>. (pristupljeno 1. srpnja 2017.)
28. NN 30/15. (2015.). Zakon o poljoprivredi. Zakon.hr. <<https://www.zakon.hr/z/232/Zakon-o-poljoprivredi>>. (pristupljeno 4. srpnja 2017.)
29. Njavro. M. (2010.). Rizik u poljoprivredi. <<http://agririsk.agr.hr/>>. (pristupljeno 29. svibnja 2017.)
30. O'Donoghue. E. (2016.). Government Programs & Risk. USDA – United State Department of Agriculture. <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/risk-management/government-programs-risk.aspx>>. (pristupljeno 5. rujna 2017.)
31. Perez. A. (2017.). Policy. <<https://www.ers.usda.gov/topics/crops/fruit-tree-nuts/policy.aspx>>. (pristupljeno 5. rujna 2017.)
32. Ragonnaud. G. (2017.). Drugi stup ZPP-a: politika ruralnog razvoja. Europski parlament.

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.6.html)>. (pristupljeno 1. srpnja 2017.)

33. Rupčić. Z. (2016.). Članice EU-a skrivenim potporama štite svoju poljoprivredu. Glas Slavonije. <<http://www.glas-slavonije.hr/298584/7/Clanice-EU-a-skrivenim-potporama-stite-svoju-poljoprivredu>>. (pristupljeno 19. lipnja 2017.)

34. USDA. (2016.) Economic Research Service koristi podatke Congressional Budget Office 2014. <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/projected-spending-under-the-2014-farm-bill/>>. (pristupljeno 9. srpnja. 2017.)

35. ZPP EU. (2017.). Zajednička poljoprivredna politika Europske unije. <<http://zpp.aprrr.hr/Default.aspx>>. (pristupljeno 1. srpnja 2017.)

## **ŽIVOTOPIS**

Sanja Matušin rođena je 23. travnja 1990. godine u Zagrebu, gdje i živi. Pohađala je Osnovnu školu Bukovac nakon koje 2005. godine upisuje opću gimnaziju Tituša Brezovačkog. Po završetku gimnazije, 2009. upisuje Sveučilište u Zagrebu, Agronomski fakultet. Završava preddiplomski studij 2014. te stiče zvanje sveučilišnog prvostupnika inženjera Agrarne ekonomike. Odmah potom upisuje diplomski studij Agrobiznis i ruralni razvitak koji završava 2017. godine. Uz studij paralelno radi te se bavi plesom. Djetinjstvo je provela u Zagrebu i Brezničkom Humu gdje se uz roditelje i starije upoznaje sa poljoprivredom. Slobodno vrijeme provodi putujući, uz prijatelje i sport.