

# Suvremena poljoprivredna politika EU s posebnim osvrtom na problematiku poljoprivrede u novim članicama EU

---

Šegović, Mirela

Master's thesis / Diplomski rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University North / Sveučilište Sjever**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:122:720090>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-27**



Repository / Repozitorij:

[University North Digital Repository](#)



**SVEUČILIŠTE SJEVER**  
**SVEUČILIŠNI CENTAR VARAŽDIN**



Diplomski rad br.81/PE/2016

**SUVREMENA POLJOPRIVREDNA  
POLITIKA EU S POSEBNIM OSVRTOM NA  
PROBLEMATIKU POLJOPRIVREDE U  
NOVIM ČLANICAMA EU**

Mirela Šegović

Varaždin, ožujak 2016.



**SVEUČILIŠTE SJEVER**  
**SVEUČILIŠNI CENTAR VARAŽDIN**  
**Studij Poslovne ekonomije**



Diplomski rad br. 81/PE/2016

**SUVREMENA POLJOPRIVREDNA**  
**POLITIKA EU S POSEBNIM OSVRTOM NA**  
**PROBLEMATIKU POLJOPRIVREDE U**  
**NOVIM ČLANICAMA EU**

Student:  
Mirela Šegović, 0130/336D

Mentor:  
Doc.dr.sc. Petar Kurečić

Varaždin, ožujak 2016.

# Prijava diplomskog rada

studenta IV. semestra diplomskog studija  
Poslovna ekonomija

IME I PREZIME STUDENTA	Mirela Šegović	MATIČNI BROJ	0130/336D
NASLOV RADA	Suvremena poljoprivredna politika EU s posebnim osvrtoma na problematiku poljoprivrede u novim članicama EU		
NASLOV RADA NA ENGL. JEZIKU	European agricultural policy with focus on the agriculture in the new EU member states		
KOLEGIJ	EKONOMIKA I POLITIKA MEĐUNARODNE RAZMJENE		
MENTOR	doc.dr.sc. Petar Kurečić		
ČLANOVI POVIJERENSTVA	1. izv. prof. dr. sc. Goran Kozina 2. doc. dr. sc. Anica Hunjet 3. doc.dr.sc. Petar Kurečić		

## Zadatak diplomskog rada

BROJ 81/PE/2016

OPIS

Ruralna područja predstavljaju više od 77 % prostora EU i u njima živi približno polovica stanovništva EU. U EU-u ima 12 milijuna poljoprivrednika s punim radnim vremenom. Poljoprivreda i poljoprivredno-prehrambena industrija, koja uvelike ovisi o opskrbi iz poljoprivrednog sektora, imaju zajedno udio od 6 % BDP-u EU-a, s 15 milijuna poduzeća i 46 milijuna radnih mjesta. Oblici poljoprivrednih gospodarstava vrlo su raznoliki. Ona obuhvaćaju intenzivnu, klasičnu i organsku poljoprivredu. Ulaskom srednjoeuropskih i istočnoeuropskih država u EU, ta se raznolikost još više povećala. Zajednička poljoprivredna politika nastoji podržati poljoprivredu koja jamči sigurnost hrane i osigurava održivi i uravnoteženi razvoj svih europskih ruralnih područja, uključujući i područja s teškim uvjetima proizvodnje. Ta poljoprivreda treba biti višefunkcionalna. Ona treba odgovoriti na zabrinutost građana u pogledu hrane, a istovremeno, potrebno je očuvati ruralne zajednice i krajobrazne jer su dragocjeni dio europske baštine. Zajednička poljoprivredna politika omogućava europskim poljoprivrednicima da udovolje potrebama 500 milijuna građana čiji su glavni ciljevi osigurati poljoprivrednicima pristojan život i zajamčiti ustaljenu i sigurnu opskrbu hranom po cijeni prihvatljivoj za potrošače. ZPP se znatno razvio od svojih početaka 1962. te se i dalje razvija, a osnovni prioriteti ZPP-a su zajamčiti održivu proizvodnju hrane, osigurati održivo upravljanje prirodnim resursima i poticati uravnoteženi razvoj svih ruralnih područja EU-a.

U VARAŽDINU, DANA

15.03.2016



P. Kurečić

DIR 01 PE

## **SAŽETAK**

Ruralna područja predstavljaju više od 77 % prostora EU i u njima živi približno polovica stanovništva EU. U EU-u ima 12 milijuna poljoprivrednika s punim radnim vremenom. Poljoprivreda i poljoprivredno-prehrambena industrija, koja uvelike ovisi o opskrbi iz poljoprivrednog sektora, imaju zajedno udio od 6 % BDP-u EU-a, s 15 milijuna poduzeća i 46 milijuna radnih mjesta. Oblici poljoprivrednih gospodarstava vrlo su raznoliki. Ona obuhvaćaju intenzivnu, klasičnu i organsku poljoprivredu. Ulaskom srednjoeuropskih i istočnoeuropskih država u EU, ta se raznolikost još više povećala. Zajednička poljoprivredna politika nastoji podržati poljoprivredu koja jamči sigurnost hrane i osigurava održivi i uravnoteženi razvoj svih europskih ruralnih područja, uključujući i područja s teškim uvjetima proizvodnje. Ta poljoprivreda treba biti višefunkcionalna. Ona treba odgovoriti na zabrinutost građana u pogledu hrane, a istovremeno, potrebno je očuvati ruralne zajednice i krajobraze jer su dragocjeni dio europske baštine. Zajednička poljoprivredna politika omogućava europskim poljoprivrednicima da udovolje potrebama 500 milijuna građana čiji su glavni ciljevi osigurati poljoprivrednicima pristojan život i zajamčiti ustaljenu i sigurnu opskrbu hranom po cijeni prihvatljivoj za potrošače. ZPP se znatno razvio od svojih početaka 1962. te se i dalje razvija, a osnovni prioriteti ZPP-a su zajamčiti održivu proizvodnju hrane, osigurati održivo upravljanje prirodnim resursima i poticati uravnoteženi razvoj svih ruralnih područja EU-a.

## **SUMMARY**

Rural areas represent more than 77% of the EU territory and they are inhabited by about half of the EU population. EU has 12 million farmers with full-time job. Agriculture and agri-food industry, which is largely dependent on supply from the agricultural sector, together with a share of 6% of GDP in the EU, has 15 million companies and 46 million jobs. Farms are very different. It includes intensive, classical and organic agriculture. By entering in Central and Eastern European, the variety has even more increased. The Common Agricultural Policy aims to support agriculture that guarantees food

safety and ensure sustainable and balanced development of all European rural areas, including areas with difficult production conditions. This agriculture should be multifunctional. It should respond to the concerns of citizens in terms of food, but at the same time, it is necessary to preserve rural communities and landscapes as a precious part of European heritage. The Common Agricultural Policy allows EU farmers to meet the needs of 500 million people, whose main objectives include ensure farmers a decent life and guarantee well-established and safe food supply at a price affordable for consumers. CAP is significantly developed since its inception in 1962 and it is still developing, and the basic priorities of the CAP are to guarantee sustainable food production, to ensure the sustainable management of natural resources and promote the balanced development of rural areas of the EU.

# SADRŽAJ

<b>UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Problem i predmet istraživanja .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2. Svrha i cilj istraživanja .....</b>	<b>1</b>
<b>1.3. Znanstvene metode .....</b>	<b>2</b>
<b>1.4. Struktura rada .....</b>	<b>2</b>

## **2. ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA**

<b>EUROPSKE UNIJE .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Povijesni pregled razvoja poljoprivrede u EU.....</b>	<b>4</b>
<b>2.2. Načela i svrha ZPP-a .....</b>	<b>9</b>
<b>2.3. Polje primjene ZPP-a .....</b>	<b>11</b>
<b>2.4. Ciljevi ZPP-a .....</b>	<b>12</b>
<b>2.4.1. Modernizacija .....</b>	<b>15</b>
<b>2.4.2. Kvaliteta proizvoda .....</b>	<b>16</b>
<b>2.5. Plan ZPP-a do 2020 .....</b>	<b>17</b>



<b>3. POLJOPRIVREDNI RAZVOJ U NOVIM ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE .....</b>	<b>22</b>
3.1. Koristi od ZPP-a u novim članicama EU .....	24
3.2. Dosadašnja iskustva zemalja članica EU .....	28
3.3. O europskim poljoprivrednim fondovima za ruralni razvoj .....	32
3.3.1. Sufinanciranje u poljoprivredi .....	33
3.3.2. Oblici poticanja poljoprivrede .....	36
<b>4. RAZVOJ POLJOPRIVREDE NA PRIMJERU POLJSKE .....</b>	<b>38</b>
4.1. Poljoprivredna proizvodnja u Poljskoj .....	40
4.2. Razvojne etape .....	42
4.3. Financiranje poljoprivrede .....	44
<b>5. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>46</b>

**LITERATURA**

**POPIS SLIKA**

**POPIS TABLICA**

**POPIS GRAFIKONA**

# **1. UVOD**

## **1.1. Problem i predmet istraživanja**

Ovaj diplomski rad se bavi istraživanjem suvremene poljoprivredne politike Europske unije te istražuje učinke poljoprivredne politike u državama članicama Europske unije s posebnim osvrtom na državu Poljsku. U radu se detaljno analiziraju svi segmenti navedene poljoprivredne politike te se istražuje manifestacija iste na gospodarski razvoj zemalja članica i prikazuju svi njeni pozitivni, ali i negativni aspekti koje povlači za sobom.

Kako su sustavi sufinanciranja poljoprivrede i oblici njenog poticanja ključni segment poljoprivredne politike, provodi se istraživanje učinkovitosti navedenih programa u pojedinim zemljama članicama i iznose se saznanja o razlikama i nejednakostima sustava sufinanciranja u svakoj pojedinoj skupini članica Europske unije.

Obzirom da je Poljska država koja je najuspješnije iskoristila sve povlastice Zajedničke europske poljoprivredne politike, u radu se Poljska prikazuje kao model država koja je dosljedno primijenila i iskoristila sve prednosti poljoprivredne politike te se detaljno analizira provođenje europske politike na sveukupan rast poljskog gospodarstva i BDP-a.

## **1.2. Svrha i cilj istraživanja**

Svrha je diplomskog rada ustanoviti današnje stanje poljoprivredne politike Europske unije te iz provedene analize prikazati stupanj njene učinkovitosti na gospodarstvo zemalja u kojima se poljoprivredna politika provodi.

Cilj je istraživanja doći do dugoročnih prognoza daljnjeg napretka poljoprivrede u Europskoj uniji te također ukazati na potencijalne probleme i nedostatke, kako u provođenju politike tako i u poljoprivrednoj politici samoj. Da bi se došlo do takvih saznanja, pratit će se njen dosadašnji razvoj kroz prošlost i svi dosadašnji učinci kojima se može predvidjeti u kom smjeru će se poljoprivredna politika u budućnosti kretati.

Unatoč brojnim prednostima koje poljoprivredna politika ima, nipošto ne treba zanemariti ni one negativne učinke, već je potrebno iste minimizirati kako bi se njena načela mogla dosljedno provesti i ostvariti.

### 1.3. Znanstvene metode

U izradi diplomskog rada korištene su metode sekundarnog i primarnog istraživanja i to;

- *Desk-metoda*- prikupljanje relevantnih sekundarnih podataka iz stručne literature i dokumenata, te analiza i sinteza istih.
- *Komparativna analiza* literature, gdje se nastoji analizom stavova većeg broja autora utvrditi eventualna njihova razmimoilaženja po pojedinim pitanjima, ali također i suglasja ili njihova uzajamno nadopunjujuća iskustva.
- *Induktivna metoda*- i to analogijska indukcija, a najviše primjenom opažanja analiziraju se pojedine pojave, te uzročno-posljedični odnosi koji prethode i koji slijede.
- *Deduktivna metoda*- kroz koju se objašnjavaju pojedine činjenice, predviđaju buduće metode i otkrivaju nove činjenice.
- *Kvantitativna metoda*- kroz provedena istraživanja se daje opis aktualnog stanja i ustanovljuju uzročno-posljedični odnosi između pojedinih komponenta.

### 1.4. Struktura rada

Diplomski rad je strukturiran u pet međusobno povezanih cjelina.

Prvi dio rada, *Uvod*, služi kao uvertira u predstojeća poglavlja pa se tako iznosi problematika rada i cilj provedenog istraživanja. Također se navode znanstvene metode i koncept cijelog rada.

Drugo poglavlje rada pod nazivom *Zajednička poljoprivredna politika Europske unije* najprije izlaže povijesni pregled razvoja poljoprivrede u EU. Načela i svrha ZPP-a te polje primjene ZPP-a objašnjavaju se u drugom i trećem dijelu drugog poglavlja. Kao najbitniji ciljevi ZPP-a prikazuju se

modernizacija i kvaliteta proizvoda. U ovom dijelu se također iznosi plan ZPP-a do 2020.godine.

Treći dio rada pod nazivom *Poljoprivredni razvoj u novim članicama Europske unije* iznosi koristi od ZPP-a u novim članicama EU i prikazuje dosadašnja iskustva zemalja članica EU. U ovom poglavlju će također biti riječi o Europskim poljoprivrednim fondovima za ruralni razvoj, sufinanciranju u poljoprivredi i oblicima poticanja poljoprivrede.

*Razvoj poljoprivrede na primjeru Poljske* naziv je četvrtog poglavlja koji prikazuje poljoprivrednu proizvodnju u Poljskoj sa svim njenim razvojnim etapama. Bit će riječi o izvoznim proizvodima i stanju na tržištu. Financiranje poljoprivrede i prihodi od poljoprivrede u Poljskoj se također u ovom dijelu detaljno analiziraju.

*Zaključak* se prikazuje u petom dijelu ovog diplomskog rada i u njemu se ukratko daju saznanja do kojih se došlo prilikom izrade ovog rada.

## **2. ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE**

Zajednička poljoprivredna politika Europske unije<sup>1</sup> je skup mjera i programa potpora poljoprivredi u Europskoj uniji kojima se regulira proizvodnja i prodaja poljoprivrednih proizvoda u EU. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) jedno je od najvažnijih područja kojima se bavi Europska unija. Ona je kreirana kako za poljoprivrednike tako i za sve stanovnike Europske unije. Cilj politike Europske unije u sferi poljoprivrede je osigurati prihvatljive cijene i kvalitetu prehrambeno-poljoprivrednih proizvoda za europske potrošače, te primjereni dohodak poljoprivrednicima, a ujedno i očuvati ruralno nasljeđe. Danas odluke o europskoj poljoprivredi sve zemlje članice donose zajednički.

### **2.1. Povijesni pregled razvoja poljoprivrede u EU**

Povijesno gledano, Zajednička poljoprivredna politika Europske unije bilježila je uspone, ali i padove. Ona vuče svoje korijene iz razdoblja nakon završetka Drugog svjetskog rata kada poljoprivrednici nisu bili u mogućnosti proizvoditi dostatne količine hrane. Stoga je bilo nužno potaknuti proizvodnju hrane i omogućiti stanovništvu Europe stabilnu opskrbu hranom po pristupačnim cijenama.

Primjena zajedničke poljoprivredne politike počela je još 1950-ih godina kada su postavljeni temeljni zakonodavni okviri. Rimskim ugovorom određeni su opći okviri ZPP-a, a načela ZPP-a definirana su na konferenciji u Stresi u Italiji 1958. godine. ZPP je predstavljala kamen temeljac tadašnje Europske ekonomske zajednice (EEZ) koju su činile Francuska, Zapadna Njemačka, Italija, Nizozemska, Belgija i Luxemburg. ZPP je napokon zaživio 1962. godine nakon što ga je prihvatilo svih šest država osnivačica Zajednice. Do tada su te zemlje intervenirale u svojim poljoprivredama, i to pri izboru što će se proizvoditi, uz koje uvjete te koje će biti cijene

---

<sup>1</sup> Zajednička poljoprivredna politika u tekstu dalje i: *ZPP*

poljoprivrednih proizvoda. Takve pojedinačne intervencije ugrožavale su slobodnu razmjenu dobara unutar Zajednice. Kako su neke zemlje zagovarale nastavak snažne intervencije, jedino je rješenje bilo intervencijske mjere prenijeti na razinu Zajednice te ih međusobno uskladiti.<sup>2</sup>

U namjeri da smanji rizik od ponovne nestašice hrane koja je uslijedila neposredno iza Drugog svjetskog rata, EEZ progresivno kreira zajedničko tržište i nastoji uskladiti ekonomsku politiku svih članica, te člankom 33. Rimskog ugovora po prvi puta definira ciljeve ZPP-a, a to su:

- 1) podizanje poljoprivredne produktivnosti promicanjem tehničkog napretka, racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje i optimalnog korištenja proizvodnih faktora, posebno radne snage,
- 2) osiguranje životnog standarda za poljoprivrednu populaciju, osobito podizanje primanja osoba koje se osobno bave poljoprivredom,
- 3) stabilizacija tržišta,
- 4) sigurnost opskrbe tržišta i
- 5) osiguranje poljoprivrednih proizvoda za potrošače po razumnim cijenama.<sup>3</sup>

Od svog začetka, 1962. godine, ta je politika ispunila svoju primarnu svrhu odnosno osigurala opskrbu hranom koja je tekla neometano te je osigurana samodostatnost poljoprivrednim proizvodima. ZPP se od 60-tih do 70-tih godina kontinuirano razvijao i financijska pomoć se predviđala za restrukturiranje poljoprivrede pomoću potpora investicijama u poljoprivredu kako bi se osigurao razvitak velikih farmi i primjena managementa i tehnoloških vještina s ciljem prilagođavanja ekonomskoj i socijalnoj klimi današnjice. Uvedene su također mjere u obliku pomoći za ranije umirovljenje poljoprivrednika i stručno osposobljavanje te posebne mjere potpore za slabije razvijena područja.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Prema: Zajednička poljoprivredna politika EU, <http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/europska-unija-ekonomska-politika/40/zajednicka-poljoprivredna-politika-eu/335/> (pristupljeno 30.01.2016.)

<sup>3</sup> Prema: Mikuš, Ornella; Ramani, D.; Franić, Ramona, 2010., *Smjernice Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije nakon 2013. godine*, Agronomski glasnik

<sup>4</sup> Jovančević, Radmila, *Evolucija agrarne politike EU*, preuzeto na: <http://web.efzg.hr/RePEc/Chapters/chapter07-03.pdf> (30.01.2016.)

Financiranje ZPP je u početku bilo iznimno skupo te je tijekom prvih godina svojeg postojanja ZPP obuhvaćala čak 2/3 ukupnih proračunskih sredstava EU zbog izvoznih potpora koje su imale za cilj prodaju viškova na svjetskom tržištu. Naime, pojavili su se problemi ZPP-a 70-tih godina kada je sustav potpora proizvodnji potakao europske poljoprivrednike da proizvode više nego što je bilo potrebno. Višak proizvodnje rezultirao je stalnim viškovima poljoprivrednih proizvoda, najviše žitarica, mliječnih proizvoda, vina i goveđeg mesa, odnosno proizvoda čije je skladištenje bilo skupo. Potpore su značajno poremetile svjetsko tržište cijena te izazvale negativne reakcije potrošača i poreznih obveznika koji su poljoprivrednike počeli gledati u negativnom kontekstu.<sup>5</sup>

Usprkos poteškoćama, ZPP je bio vrlo uspješan sve do 80-tih godina prošlog stoljeća. EU je stigla do stalnih viškova u glavnim poljoprivrednim proizvodima od kojih su se neki izvozili uz pomoć subvencija, drugi su se skladištili ili bili raspoloživi na unutarnjem tržištu EU. Te su mjere iziskivale velike troškove budžeta EU, izazivale distorzije na svjetskom tržištu te su sve više postajale nepopularne u potrošača i poreznih obveznika.<sup>6</sup>

Tijekom 90-tih godina uvode se proizvodne kvote kojima je smanjena proizvodnja određenih proizvoda koji su bili višak na tržištu, poput šećera, mlijeka i žitarica. Nakon pregovora sa Svjetskom trgovinskom organizacijom snižene su cijene poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda radi postizanja njihove konkurentnosti na unutarnjem i svjetskom tržištu, a sniženi prihodi poljoprivrednicima su kompenzirani izravnim plaćanjima. Poljoprivrednici su dobivali potporu svom dohotku iz proračuna ZPP i to im je osiguralo redovita i stabilna primanja, ali su se morali orijentirati ka tržištu, odnosno udovoljiti promjenjivim zahtjevima potrošača. Istovremeno, u društvu se razvila svijest o potrebi stvaranja održive poljoprivrede koja čuva i ne zagađuje okoliš.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Prema: Mikuš, Ornella; Ramani, D.; Franić, Ramona, 2010., *Smjernice Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije nakon 2013. godine*, Agronomski glasnik

<sup>6</sup> Jovančević, Radmila, *Evolucija agrarne politike EU*, preuzeto na: <http://web.efzg.hr/RePEc/Chapters/chapter07-03.pdf> (30.01.2016.)

<sup>7</sup> Prema: Mikuš, Ornella; Ramani, D.; Franić, Ramona, 2010. *Smjernice Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije nakon 2013. godine*, Agronomski glasnik

Promatrajući dugoročni razvoj poljoprivrednih odnosa i politika u Europi, promjene agrarne strukture rezultirale su trendom pada realnih poljoprivrednih cijena, zbog čega su poljoprivrednici usvajali različite strategije u pokušajima da zaštite svoju ekonomsku poziciju. Neki su odabrali povećanje obujma svog poslovanja, generirajući veću proizvodnu vrijednost iz iste količine zemljišnih resursa dok su drugi poljoprivrednici, ili članovi njihovih obitelji, odabrali prenamijeniti veći dio svojih radnih ili kapitalnih kapaciteta u aktivnosti (na gospodarstvu ili izvan njega) koje nisu isključivo poljoprivredne. To je dovelo do trajnih emigracija radne snage iz poljoprivrede i pada ukupnog broja poljoprivrednika, osobito onih koji se bave isključivo poljoprivredom.<sup>8</sup>

U 1992. godini su dogovorene značajne reforme koje su uključivale smanjenje cjenovne potpore i kompenzacija farmerima plaćajući im direktne pomoći. Uvedene su mjere koje su poticale zdravi poljoprivredni uzgoj. Smanjeni su viškovi proizvodnje kroz ograničenje poljoprivrede. Farmeri su bili upućeni više na tržište budući da su dobivali direktne potpore i morali su odgovoriti na promjenu prioriteta vlade. ZPP ulazi u novu fazu reforme Sporazumom iz 1999. godine nazvanom "Agenda 2000". Reforme su prisilile farmere na veću usmjerenost ka tržištu dok je politika ruralnog razvoja potaknula mnoge inicijative i pomogla farmerima da diverzificiraju i poboljšaju marketing svojih proizvoda i restrukturiraju svoju poljoprivrednu proizvodnju. Budžet raspoloživ za ZPP bio je određen za period od 2000. do 2006., što je omogućilo farmerima da planiraju budućnost s više povjerenja.<sup>9</sup>

Najznačajnija reforma ZPP-a, „Agenda 2000“ bila je najradikalnija i najopsežnija reforma u povijesti ZPP-a. Reformom je bilo predviđeno pojačavanje konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda na unutarnjem (europskom) i svjetskom tržištu, omogućavanje dostojnog životnog standarda osobama koje žive od poljoprivrede, stvaranje zamjenskih poslova i drugih izvora prihoda za poljoprivrednike, osmišljavanje nove politike razvoja sela,

---

<sup>8</sup> Franić, Ramona; Kumrić, Ornella; Hadelan, Lari, 2009., *Utjecaj pridruživanja Europskoj uniji na strateške planove obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava*, Agronomski glasnik, Agronomski fakultet, Zagreb

<sup>9</sup> Jovančević, Radmila, *Evolucija agrarne politike EU*, preuzeto na: <http://web.efzg.hr/RePEc/Chapters/chapter07-03.pdf> (30.01.2016.)



koja postaje drugi potporanj ZPP-a, implementacija ekološkog načina promišljanja i strukturiranja ZPP-a, poboljšanje kvalitete i sigurnosti hrane, pojednostavljenje poljoprivrednog zakonodavstva i decentralizacija administracije, kako bi pravila i postupci postali jasniji, transparentniji i jednostavniji za primjenu. Reforme su također pripremile ZPP za proširenje EU iz svibnja 2004. godine, kada je 15 država članica postalo 25 država članica, a broj se poljoprivrednika u Uniji povećao za gotovo 70%. Poljoprivrednici i proizvođači hrane u novim državama članicama bili su financirani kako bi se modernizirali čak i prije samog proširenja. Tijekom tri godine članstva, poseban paket financiranja sačinjen je za potrebe tih poljoprivrednika. 5,8 milijardi eura izdvojeno je kao pomoć za rani odlazak u mirovinu, manje privilegirana područja, zaštitu okoliša, pošumljavanje, poluseoska imanja, skupine proizvođača i pridržavanje standarda EU-a glede hrane, higijene i dobrobiti životinja.

Reforma uvodi ograničenje visine proračuna ZPP-a te na taj način uspostavlja kontrolu koja joj je izmakla u prethodnom periodu. Reforma je podijelila ZPP na dva stupa: potporu proizvodnji (tržišna politika i izravna plaćanja) i ruralni razvoj. Nastavljeno je snižavanje cijena poljoprivrednih proizvoda te su povećane izravne potpore poljoprivrednicima. Donesen je niz mjera usmjerenih na razvoj sela. U 2003. godini ZPP je prošla kroz još jedan reformski zahvat. Od tada poljoprivrednici nisu više plaćeni samo da bi proizvodili hranu. U prošlosti je vrijedilo pravilo da što više poljoprivrednik proizvede – više potpora dobije. Od 2003. plaćanja su odvojena od proizvodnje, odnosno većina potpore koju poljoprivrednik u EU dobije plaća se neovisno o količini poljoprivrednih proizvoda koju proizvede. Posljednjom reformom određeno je da poljoprivrednici i dalje dobivaju potporu dohotku u vidu izravnog plaćanja koja im omogućava stabilnost prihoda, ali to plaćanje ne ovisi o proizvodnji određenog poljoprivrednog proizvoda, odnosno ono je većinom proizvodno nevezano. Nevezana plaćanja omogućavaju poljoprivrednicima veću slobodu u odabiru onoga što žele proizvoditi, što im je isplativo uzgajati, te se na taj način postiže veća tržišna orijentiranost. Uvjet za ostvarenje prava na izravna plaćanja je poštivanje pravila višestruke

sukladnosti, odnosno uvjeta koje poljoprivrednik mora ispuniti kako bi ostvario pravo na izravna plaćanja. Prvi uvjeti su obvezni zahtjevi koji se odnose na propise vezane uz zaštitu okoliša, zdravlje ljudi, životinja i bilja te dobrobit životinja. Drugi uvjeti čine tzv. uvjeti dobre poljoprivredne i okolišne prakse kao što su zaštita tla primjerenim mjerama, upravljanje žetvenim ostacima, zaštita voda od onečišćenja i sl. Poštivanje pravila višestruke sukladnosti kontrolira inspekcija, dok nepridržavanje propisanih uvjeta od strane poljoprivrednih proizvođača za posljedicu ima smanjenje plaćanja.<sup>10</sup>

Situacija se zahvaljujući brojnim reformskim zahvatima u okviru ZPP-a znatno mijenjala i nakon 2000.godine. Današnja ZPP ide u korak s vremenom i ima višeznačnu ulogu u društvu: proizvodnju zdravstveno ispravne hrane, razvoj seoskih područja, zaštitu poljoprivrednog okruženja i bioraznolikost. Stalnim proširenjem EU, udvostručila se radna snaga i veličina obradive površine te je unutarnjem tržištu dodano više od 100 milijuna potrošača.<sup>11</sup>

## 2.2. Načela i svrha ZPP-a

Tri su temeljna načela na kojima se zasniva ZPP:

1. jedinstveno tržište,
2. prednost Unije,
3. financijska solidarnost.<sup>12</sup>

Jedinstveno tržište ima dva značenja: primjenu (na poljoprivredne proizvode) pravila o slobodnom prometu robe između država članica te određivanje jedinstvenih cijena i potpora, bez obzira na sjedište gospodarskog subjekta. Izravna i korektna primjena tog načela zahtjeva zajedničko utvrđivanje cijena, isplaćivanja potpora i pravila konkurencije, harmonizaciju propisa o zdravstvenoj ispravnosti i administrativnim postupcima, kao i zajedničku vanjskotrgovinsku politiku.

---

<sup>10</sup> Vodič kroz zajedničku poljoprivrednu politiku, Što hrvatski poljoprivrednik dobiva ulaskom u EU?, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju

<sup>11</sup> Isto.

<sup>12</sup> Prema: Kesner-Škreb, Marina, 2008., *Zajednička poljoprivredna politika Europske unije*, Institut za javne financije, Zagreb

Načelom prednost Unije osiguravaju se aktivnosti na dvije razine: davanje prednosti poljoprivrednim proizvodima iz Unije pred uvoznim proizvodima te zaštita unutarnjeg tržišta od poremećaja izazvanih nekontroliranim uvozom poljoprivrednih proizvoda niskih cijena, kao i od poremećaja na svjetskom tržištu.

Financijska solidarnost znači da troškovi koji proizlaze iz primjene ZPP-a moraju biti podijeljeni između svih zemalja članica, bez obzira na njihov nacionalni interes.<sup>13</sup>

Prvobitna intervencija se u poljoprivredi temeljila na tada vrlo raširenom načelu specifičnosti sektora koji je vrlo ovisan o klimi i geografskom položaju te podložan sustavnoj neravnoteži između ponude i potražnje, što dovodi do velike nestabilnosti cijena i prihoda. Iako poljoprivreda danas predstavlja samo mali dio gospodarstva razvijenih zemalja, uključujući i u Europskoj uniji, državna intervencija u zadnje je vrijeme ojačala s poljoprivrednom i ruralnom politikom koja je uvela nove dimenzije potpore tradicionalnoj primarnoj aktivnosti odnosno proizvodnji hrane kao što su održivi razvoj, prostorno planiranje i uređenje krajobraza, raznolikost i vitalnost ruralnog gospodarstva ili proizvodnja energije odnosno biomaterijala. Podrška javnim dobrima, odnosno netržišnim aspektima poljoprivrede koje tržište ne nagrađuje, postala je tako ključni aspekt kasnije poljoprivredne i ruralne politike, uključujući i ZPP. U kontekstu otvaranja i globalizacije tržišta, utvrđuju se načela zajedničke trgovinske politike mjerodavne za trgovinu poljoprivrednim proizvodima. Načela politike tržišnog natjecanja ne primjenjuju se na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima zbog strukturnih posebnosti primarnog sektora. Međutim, ova je iznimka tek uvedena u zadnjoj reformi zajedničke organizacije tržišta iz 2013. Europski parlament također je izrazio podršku integraciji novih ciljeva u ZPP kao odgovor na nove izazove u poljoprivredi poput kvalitete proizvoda,

---

<sup>13</sup> Vodič kroz zajedničku poljoprivrednu politiku, Što hrvatski poljoprivrednik dobiva ulaskom u EU?, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju

javnog zdravlja, održivog razvoja, ekonomske, društvene i teritorijalne kohezije, zaštite okoliša ili borbe protiv klimatskih promjena.<sup>14</sup>

Svrha je zajedničke poljoprivredne politike EU odrediti uvjete kojima će se poljoprivrednicima omogućiti da ispune svoje višestruke funkcije u društvu, od kojih je najvažnija proizvodnja hrane. Zahvaljujući ZPP-u, europskim se građanima jamči sigurnost opskrbe hranom, te se osigurava da europski poljoprivrednici proizvode upravo onu hranu koja nam je potrebna.<sup>15</sup>

### 2.3. Polje primjene ZPP-a

Poljoprivredna politika Europske unije odnosi se na razvoj poljoprivrede, prehrambene industrije, zaštitu okoliša, ali i mnoga druga područja koja su bilo izravno bilo neizravno obuhvaćena poljoprivrednom proizvodnjom.

Poljoprivreda i proizvodnja hrane osnovni su elementi gospodarstva i društva EU. EU broji oko 12 milijuna poljoprivrednika i dodatna 4 milijuna zaposlenika u prehrambenom sektoru. Poljoprivredni i prehrambeni sektor zajedno osiguravaju 7 % ukupnog broja radnih mjesta i stvaraju 6 % europskog bruto domaćeg proizvoda. U posljednje vrijeme sve više pažnje pridaje se održivom razvoju ruralnih područja. Osim pitanjima okoliša, ZPP svoje napore usmjerava i na kontrolu posljedica sve izražajnijih klimatskih promjena pa se tako ZPP-om poljoprivrednicima osigurava financijska potpora kako bi prilagodili svoje uzgojne metode i sustave posljedicama klimatskih promjena. Razvoj ekološki održive poljoprivrede koja razborito upotrebljava prirodne resurse i koja je od osnovne važnosti za našu proizvodnju hrane i kvalitetu života postaje imperativ ZPP-a.

Zajedničku poljoprivrednu politiku može se opisati kao politiku koja ima tri dimenzije: potpora tržištu, dohodovna potpora i ruralni razvoj. Te su tri dimenzije međusobno povezane i njihova cjelokupna održivost ovisi o

---

<sup>14</sup>Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) i ugovor, preuzeto na: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_5.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_5.2.1.pdf) (01.02.2016.)

<sup>15</sup> Politike Europske unije, Poljoprivreda, 2014., preuzeto na: [http://europa.eu/pol/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/index_en.htm) <http://europa.eu/!wT73dg> (01.02.2016.)

sposobnosti njihovog zajedničkog djelovanja i koordinacije. Poljoprivreda je sektor koji ovisi o vremenskim uvjetima i klimi više od brojnih drugih sektora. Kako bi se osigurala sigurnost tržišta, upotrebljava se niz tržišnih instrumenata. Dohodovna potpora i izravna plaćanja ne osiguravaju samo osnovni prihod poljoprivrednicima već i proizvodnju ekoloških javnih dobara. Treća je dimenzija ruralni razvoj. Kako bi se razmotrile posebne potrebe i izazovi s kojima se ruralna područja suočavaju, uspostavljeni su nacionalni (i u nekim slučajevima regionalni) programi razvoja. Države članice sastavljaju svoje programe na temelju istog popisa mjera, ali zadržavaju dovoljno fleksibilnosti da se mogu baviti pitanjima od najveće važnosti unutar svojih državnih područja koja odražavaju specifične gospodarske, prirodne i strukturne uvjete. Kada je riječ o financiranju Zajedničke poljoprivredne politike, postoji unaprijed utvrđeni najviši proračun (kao kod svih politika EU-a) koji se određuje na sedmogodišnjoj osnovi. Time se osigurava gornja granica potrošnje, a poljoprivrednicima mogućnost poznavanja raspoloživosti sredstava. Uzastopne reforme politike povećale su djelotvornost raspoloživih instrumenata.<sup>16</sup>

Očito je da je obzirom na gospodarsku važnost ZPP-a polje njegove primjene vrlo široko pa ono tako osim ruralnog razvoja obuhvaća i mnoge druge segmente kao što su ekologija, klimatske promjene, tržište, zapošljavanje i mnoge druge.

## **2.4. Ciljevi ZPP-a**

Zajednička poljoprivredna politika, kao što je već rečeno, skup je mjera i programa subvencioniranja poljoprivrede u Europskoj uniji. Cilj te politike jest osiguranje razumnih cijena i prihvatljive kvalitete poljoprivrednih proizvoda za europske potrošače, zadovoljavajućeg dohotka poljoprivrednika u EU i očuvanje ruralnog nasljeđa. ZPP je jedna od najvažnijih politika što ih EU provodi, te se na nju troši gotovo polovica proračuna Unije. ZPP je kao svoje najvažnije ciljeve postavio povećanu proizvodnju, poboljšanu

---

<sup>16</sup> Isto.

produktivnost, stabilizirano unutarnje tržište, osiguranje distribucije do potrošača i poboljšanje zaštite proizvođača od potresa na svjetskom tržištu. Dosadašnji rezultati pokazuju da je osnovne ciljeve EU u okviru zajedničke poljoprivredne politike uspješno realizirala.<sup>17</sup>

Ciljevi ZPP-a prema članku 33. Rimskog ugovora definirani su kao podizanje poljoprivredne produktivnosti promicanjem tehničkog napretka, racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje i optimalnog iskorištenja proizvodnih činitelja, posebno radne snage. Osim toga, teži se osiguravanju životnog standarda poljoprivredne populacije, osobito podizanje prihoda osoba koje se osobno bave poljoprivredom, stabilizaciji tržišta, sigurnosti opskrbe tržišta, osiguranju poljoprivrednih proizvoda za potrošače po razumnim cijenama.<sup>18</sup>

Danas navedene ciljeve definira članak 39. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na jednak način.

Do danas je ZPP prošao mnoge manje ili veće reforme. Ciljevi reforme su:

1. *Održiva proizvodnja hrane*, što znači: doprinijeti ostvarivanju prihoda poljoprivrednog gospodarstva te ograničiti varijabilnost istog, imajući na umu da su nepostojanost prihoda i prirodni rizici u ovom području naglašeniji nego u većini ostalih sektora te da su razine prihoda i profitabilnosti koje ostvaruju poljoprivrednici u prosjeku niže od onih u ostalim granama gospodarstva. Nadalje, u okviru održive proizvodnje hrane, postavljaju se sljedeći ciljevi: poboljšati konkurentnost poljoprivrednog sektora i povećati vrijednost njegovog udjela u prehrambenom lancu, oboje iz razloga što je poljoprivredni sektor visoko fragmentiran u usporedbi sa ostalim sektorima prehrambenog lanca, koji su bolje organizirani te posljedično posjeduju i jaču pregovaračku moć. Dok su poljoprivrednici u Europi suočeni s konkurencijom svjetskog tržišta, građani Europe od njih istovremeno zahtijevaju da poštuju visoke standarde iz područja zaštite okoliša, sigurnosti i kvalitete hrane te dobiti

---

<sup>17</sup> Prema: Kesner-Škreb, Marina, 2008., *Zajednička poljoprivredna politika Europske unije*, Institut za javne financije, Zagreb

<sup>18</sup> Isto.

životinja. Također, teži se kompenzirati za poteškoće u proizvodnji na područjima s posebnim prirodnim ograničenjima (otežanim uvjetima gospodarenja), iz razloga što na istima postoji povećani rizik od napuštanja poljoprivrednih zemljišta (djelatnosti).<sup>19</sup>

2. *Održivo upravljanje prirodnim resursima i klimatskim uvjetima* odnosno jamčiti održive prakse proizvodnje i osigurati uvjete za pojačanu zaštitu okoliša kao javnog dobra, zato što velik dio zajedničke koristi koja proizlazi iz poljoprivrede se ne naplaćuju kroz tržište poljoprivrednih proizvoda. Potrebno je poticati "zeleni rast" kroz inovacije koje zahtijevaju usvajanje novih tehnologija, razvijanje novih proizvoda, mijenjanje postupaka proizvodnje te podržavanje novih obrazaca potražnje, posebice u kontekstu novonastale bio-ekonomije. Teži se ka tome da se nastavi ublažavanje klimatskih promjena i prilagodi aktivnosti u svrhu omogućavanja prilagodbe poljoprivrede na spomenute promjene. Budući da je poljoprivreda posebno ranjiva na utjecaj klimatskih promjena, bolja prilagodba ovog sektora na učinke ekstremnih vremenskih fluktuacija, također može smanjiti negativne učinke spomenutih promjena.

3. *Uravnotežen teritorijalni razvoj* odnosno poticati zapošljavanje na ruralnim područjima i održavati društveno tkivo spomenutih područja. U svrhu poboljšanja ruralnog gospodarstva i promicanja raznolikosti, potrebno je omogućiti lokalnim čimbenicima potpuno iskorištavanje svojih potencijala te optimizirati uporabu dodatnih lokalnih resursa. Također, treba razmotriti i mogućnosti strukturalne raznolikosti u poljoprivrednim sustavima, poboljšati uvjete za mala poljoprivredna gospodarstva i razviti lokalna tržišta iz razloga što u Europi heterogene strukture poljoprivrednog gospodarstva i sustava proizvodnje, doprinose atraktivnosti i identitetu ruralnih područja.<sup>20</sup>

Uslijed brojnih promjena koje je ZPP kroz povijest doživjela, možemo reći da je danas glavni cilj politike EU u sferi poljoprivrednog razvoja provesti adekvatnu modernizaciju i postići visoku razinu kvalitete proizvoda.

---

<sup>19</sup> Isto.

<sup>20</sup> Razvoj Zajedničke poljoprivredne politike u EU, preuzeto na: <http://www.savjetodavna.hr/vijesti/2/2787/razvoj-zajednicke-poljoprivredne-politike-u-eu/> (02.02.2016.)

### 2.4.1. Modernizacija

Reforma ZPP-a kojom je provedena korjenita modernizacija na razini cijele EU, tzv. *Health check* stupila je na snagu 20. studenog 2008. godine, te je određena za provođenje unutar programskog razdoblja od 2007.-2013. Njena je zadaća 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. Unutar *Health Check-a* uspostavljeno je niz različitih mjera, a neke od njih su:

- 1) postupno ukidanje kvota za mlijeko do 2015.,
- 2) razdvajanje potpore od proizvodnje (engl. *decoupling*) – ZPP reforma izravne pomoći poljoprivrednicima ne odnosi se više samo na proizvodnju određenih proizvoda, uvodi se shema jedinstvenog plaćanja po gospodarstvu (engl. SPS – *Single Payment Scheme*), osim u slučaju gdje potpora ostaje vezana uz proizvodnju (engl. *coupled*) – krave dojilje, premija za ovce i koze.
- 3) Pomoć za sektore s posebnim problemima. Sredstva su mogla biti ponuđena kao pomoć poljoprivrednicima za proizvodnju mlijeka, govedine, kozjeg i ovčjeg mesa i riže u regijama s nepovoljnim klimatskim položajem, ili u područjima u kojima su određene vrste poljoprivredne proizvodnje ugrožene.
- 4) druge mjere: povišenje investicijske potpore za mlade poljoprivrednike, napuštanje *set-aside* programa itd.<sup>21</sup>

Modernizacija poljoprivrednih gospodarstava bila je i ostaje važan cilj ZPP-a. Brojnim poljoprivrednicima EU-a dodijeljena su bespovratna sredstva za modernizaciju objekata i strojeva. Drugi su dodijeljenim sredstvima unaprijedili kvalitetu svoje stoke i uvjete u kojima se uzgaja. Izazov se sastoji u tome da, pomoću modernizacije, poljoprivrednici postanu gospodarski konkurentni i da primjenjuju ekološki održive tehnike. Program ruralnog razvoja ZPP-a ostat će pokretač promjene i napretka te će se u okviru njega

---

<sup>21</sup> Prema: Mikuš, Ornella; Ramani, D.; Franić, Ramona, 2010. *Smjernice Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije nakon 2013. godine.*, Agronomski glasnik



poljoprivrednicima i dalje nuditi mogućnosti unapređenja njihovih gospodarstava i ruralnog područja u kojem žive.<sup>22</sup>

#### 2.4.2. Kvaliteta proizvoda

Europska unija ima povoljnu klimu, plodno tlo, a poziciju jednog od najvažnijih svjetskih proizvođača poljoprivrednih proizvoda osigurale su joj i tehničke vještine njenih poljoprivrednika. Obujam, raznolikost i kvaliteta proizvoda čine EU značajnom izvoznom silom. Kako je EU jedan od najvažnijih i najaktivnijih članova Svjetske trgovinske organizacije, ona ima konstruktivnu ulogu u osmišljanju inovativnih i dalekovidnih zajedničkih pravila globalne trgovine, uključujući poljoprivredu. Podupirući ulogu Svjetske trgovinske organizacije, EU pomaže održati slobodan, pošten i otvoren sustav trgovanja za sve zemlje svijeta.<sup>23</sup>

Reformom ZPP-a želi se unaprijediti konkurentnost poljoprivrede EU na domaćim i vanjskim tržištima. Načelna je obveza Europske unije jamčiti sigurnost opskrbe hranom potrošača unutar i izvan Unije, pa je to postao prioritet ZPP-a. Podržavanje kvalitete proizvoda često je povezano sa specifičnim geografskim podrijetlom ili sa specifičnim proizvodnim metodama prepoznatljivim potrošačima. Potpuna sigurnost hrane i kontinuirano poboljšanje njene kvalitete stvara *image* europskih proizvoda na domaćim i stranim tržištima. Od iznimne su važnosti i pitanja vezana za utjecaj proizvodnih metoda na okoliš i na životinjski svijet. Sve značajniji cilj ZPP-a postaje uvođenje ekoloških ciljeva i očuvanje okoliša. Sve to bi trebalo rezultirati visoku kvalitetu ponude svjetski priznatih kvalitetnijih proizvoda europskih poljoprivrednika.<sup>24</sup>

Primjerice, ukupna proračunska sredstva namijenjena sufinanciranju programa u kojima sudjeluje više korisnika (organizacija u više država članica ili jedne ili više europskih organizacija) iznose 14.300.000

---

<sup>22</sup> Prema *Partnerstvo Europe i poljoprivrednika*, 2014., Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije

<sup>23</sup> Isto.

<sup>24</sup> Jovančević, Radmila, *Evolucija agrarne politike EU*, preuzeto na: <http://web.efzg.hr/RePEc/Chapters/chapter07-03.pdf> (10.02.2016.)

EUR. Iznos za programe u kojima sudjeluje više korisnika značajno će se povećati u narednim godinama kao što je predviđeno u reformi, od oko 50 mil. EUR u 2017.g. na oko 100 mil. EUR od 2019. godine. Pod motom "Uživajte, to je iz Europe" politika promocije ima za cilj pomoći stručnjacima u sektorima poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda u proboju na međunarodna tržišta i osvještavanju potrošača o naporima koje čine europski proizvođači kako bi osigurali kvalitetu proizvoda. Nova revidirana pravila, sa širim opsegom mjera i većim proračunskim sredstvima trebala bi djelovati na otvaranje novih tržišta bilo na unutarnjem tržištu Europske unije ili na tržištima trećih zemalja.<sup>25</sup>

## 2.5. Plan ZPP-a do 2020.

Novi ZPP predviđen je za razdoblje od 2014. do 2020. To je bio prvi puta da je reforma ZPP-a usvojena u okviru redovnog zakonodavnog postupka u kojemu je Vijeće suzakonodavac s Europskim parlamentom. Vijeće je konačno usvojilo pravne tekstove 16. prosinca 2013. Reforma je stupila na snagu u siječnju 2014., a nova pravila počela su se primjenjivati tek od 2015.g. kako bi se državama članicama osiguralo dovoljno vremena da uvedu novu politiku te da pripreme i obavijeste poljoprivrednike. Reforma je u cijelosti u skladu s temeljnim načelima Zajedničke poljoprivredne politike usmjerenima na osiguravanje dovoljno sigurne hrane visoke kvalitete po povoljnim cijenama potrošačima u EU-u i na globalnoj razini. Reformom se istovremeno u cijelosti poštuju pravila EU-a o dobrobiti životinja i okolišu te se osigurava primjeren životni standard europskim poljoprivrednicima.<sup>26</sup>

Reformiranim ZPP-om obuhvaćeno je:

---

<sup>25</sup> Pozivi za podnošenje prijedloga za mjere informiranja i promocije povezane s poljoprivrednim proizvodima koje se provode na unutarnjem tržištu i u trećim zemljama, preuzeto na: <http://www.mps.hr/default.aspx?id=17623> (10.02.2016.)

<sup>26</sup> Prema: *Reforma zajedničke poljoprivredne politike, Zašto reforma?*, preuzeto na: <http://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-reform> (10.02.2016.)

1. „*Ekologizacija*” plaćanja poljoprivrednim gospodarstvima uvođenjem ekološki prihvatljivih postupaka uzgoja poput raznolikosti usjeva te održavanjem ekološki bogatih obilježja krajolika i minimalne površine trajnog travnjaka.<sup>27</sup> Člankom 37. Uredbe EU br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. određeno je da „bi države članice trebale upotrijebiti dio svojih nacionalnih gornjih granica za izravna plaćanja kako bi, povrh osnovnog plaćanja, dodijelile godišnje plaćanje, koje može uzeti u obzir internu konvergenciju u državi članici ili regiji, kao obveznu praksu koju poljoprivrednici trebaju slijediti, a prvenstveno se tiče ostvarivanja klimatskih i ekoloških ciljeva politike. Te bi prakse trebale imati oblik jednostavnih, općenitih, izvanugovornih i godišnjih mjera koje nadilaze višestruku sukladnost i koje su povezane s poljoprivredom, poput raznolikosti usjeva, održavanja trajnog travnjaka, uključujući tradicionalne voćnjake u kojima se voćke uzgajaju u rijetkom sklopu na travnjaku i uspostavljanje ekološki značajnih površina. Kako bi se bolje ostvarili ciljevi "ekologizacije" i kako bi se omogućilo učinkovito upravljanje i nadzor nad njom, takve bi se prakse trebale primjenjivati na čitavoj prihvatljivoj površini poljoprivrednog gospodarstva“.<sup>28</sup>

2. *Pravednija raspodjela potpora* radi smanjenja najvećih razlika u razinama potpore dohotku koju primaju poljoprivrednici diljem EU-a i smanjenje plaćanja iznad određenog iznosa za najveća poljoprivredna gospodarstva.<sup>29</sup>

„Kako bi se osiguralo da se financijska sredstva za ruralni razvoj koriste na najbolji mogući način te kako bi se mjere iz okvira programa ruralnog razvoja usmjerile u skladu s prioritetima Unije za ruralni razvoj te kako bi se zajamčilo jednako postupanje prema podnositeljima zahtjeva, države članice trebale bi utvrditi kriterije odabira pri odabiru projekata. Iznimke od ovog pravila trebale

---

<sup>27</sup> Isto.

<sup>28</sup> UREDBA (EU) br. 1307/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013. 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, članak 37.

<sup>29</sup> Prema: *Reforma zajedničke poljoprivredne politike, Zašto reforma?*, preuzeto na: <http://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-reform> (10.02.2016.)

bi se napraviti samo za plaćanja u okviru mjera za poljoprivredu, okoliš i klimatske uvjete, za ekološki uzgoj, mjera mreže Natura 2000. i Okvirnom direktivom o vodama, mjera za područja s prirodnim ili ostalim posebnim ograničenjima, za dobrobit životinja, za šumarsko-okolišne i klimatske usluge i mjera povezanih s upravljanjem rizikom. Pri primjeni kriterija odabira trebalo bi uzeti u obzir opseg djelatnosti u skladu s načelom proporcionalnosti.<sup>30</sup>

3. *Bolje usmjeravanje potpore dohotku* prema poljoprivrednicima kojima je ona najpotrebnija, osobito mladim poljoprivrednicima, poljoprivrednicima u sektorima niskog dohotka te poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima.

Uredbom Vijeća (EU) br. 1370/2013 od 16. prosinca 2013. o utvrđivanju mjera za određivanje određenih potpora i subvencija vezanih uz zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda predviđene su tako potpore za: opskrbu učenika mlijekom i mliječnim proizvodima, za privatno skladištenje kao mjeru tržišne intervencije, za isporuku voća i povrća djeci. Također, određene su subvencije za proizvodnju u sektoru šećera, za žitarice i rižu i dr. Novi proračun ZPP-a za razdoblje od 2014. do 2020. čini približno 38 % ukupnog proračuna EU-a. Ukupni iznos rashoda ZPP-a u razdoblju od 7 godina iznosi 408,31 milijardu eura. Godišnji proračun trebao bi se smanjiti tijekom razdoblja od 2014. do 2020. U pogledu preuzetih obveza proračun ZPP-a u 2020. trebao bi se smanjiti za približno 15 % u usporedbi s 2013.<sup>31</sup>(Tablica 1.)

---

<sup>30</sup> UREDBA (EU) br. 1307/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013. 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, članak 38.

<sup>31</sup> Prema: *Reforma zajedničke poljoprivredne politike, Zašto reforma?*, preuzeto na: <http://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-reform> (10.02.2016.)

Tablica 1. proračun za ZPP 2014./2020. (EU-28)

<b>PRORAČUN ZA ZPP 2014./2020. (EU-28)</b>	<b>Ukupno 2014./2020. (u milijardama EUR u skladu s postojećim cijenama)</b>	<b>% ZPP-a</b>
TRŽIŠNE MJERE (ZOT) (a) Namjenski prihodi (b) Pričuva za slučaj krize (A) UKUPNO ZOT [ (a) + (b) ]	19,002 (4,704) +3,155 17,453	4,3 %
IZRAVNA PLAĆANJA (c) Prijenosi za drugi stup (d) Prijenosi za izravna plaćanja (e) NETO IZNOS PRIJENOSA [ (c) + (d) ] (b) Pričuva za slučaj krize (B) UKUPNO IZRAVNA PLAĆANJA [ (e) + (b) ]	298,438 (7,369) + 3,359 (4,010) (3,155) 291,273	71,3 %
UKUPNO PRVI STUP [ (A) + (B) ]	308,726	75,6 %
MJERE ZA RURALNI RAZVOJ (e) Neto iznos za drugi stup (C) UKUPNO DRUGI STUP	95,577 + 4,010 99,587	24,4 %
UKUPNO ZPP 2014./2020. [ (A)+(B)+(C) ]	408,313	100 %

Izvor: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_5.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.2.html)

Zaključno, novom poljoprivrednom politikom do 2020. godine potrebno je pronaći rješenje za predstojeće izazove. Zajedničkom poljoprivrednom politikom osigurana nam je hrana i cjeloviti, visokokvalitetni i sigurni proizvodi po prihvatljivoj i poštenoj cijeni. Tijekom godina, ZPP je ulagao napore kako bi odgovorio na gospodarske okolnosti i složene zahtjeve tržišta koji se stalno mijenjaju. Politika je u 2013. preoblikovana kako bi mogla odgovoriti na izazove koji joj predstoje. U obzir se uzimaju očekivanja društva te će se njome omogućiti dalekosežne promjene. Izravna potpora treba postati pravednija i u skladu sa najvišim ekološkim standardima, položaj poljoprivrednika u odnosu na ostale sudionike u prehrambenom lancu treba biti osnažen, a cjelokupna politika postati učinkovitija i transparentnija. EU reformom daje snažan odgovor na izazove u pogledu sigurnosti hrane, klimatskih promjena te rasta i stvaranja radnih mjesta u ruralnim područjima. ZPP će i dalje imati ključnu ulogu u postizanju cjelokupnog cilja promicanja pametnog, održivog i uključivog rasta.

### **3. POLJOPRIVREDNI RAZVOJ U NOVIM ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE**

Nove članice EU suočavale su se sa nekoliko ključnih problema prilikom ulaska u EU koji su otežavale njihovu tržišnu poziciju i kočili razvoj poljoprivredne industrije. Najvažniji od njih su problemi ustrojstva poljoprivrednog gospodarstva, niska radna produktivnost i slabosti poljoprivredno-prehrambenog sektora.

Postojeća poljoprivredna gospodarstva uglavnom su malena i rascjepkana u brojne parcele. Taj problem se pojavio paralelno sa procesom tranzicije jer su u mnogo slučajeva nakon privatizacije i zemljišne reforme ostali neriješeni imovinsko-pravni odnosi. Takvo ustrojstvo poljoprivrednog zemljišta uvelike je sprječavalo razvoj učinkovitog zemljišnog tržišta koje bi dovelo do reorganizacije proizvodnog ustroja. Čak i tamo gdje zemljišno tržište dobro funkcionira, mnoge su obiteljske farme bile ograničene u širenju svoga zemljišnog kapitala značajnim preprekama u dostupnosti kreditima.

Drugi je problem bio niska razina produktivnosti rada, koja neizbježno dovodi do niske razine prihoda u poljoprivredi kao i u seoskim područjima u cjelini. Tehnologija na farmama je bila zastarjela i nedovoljno mehanizirana, a niske cijene proizvoda bile su posljedica velikih teškoća koje su imala mala gospodarstva u pristupu tržištima poljoprivrednih proizvoda. Odsutnost prikladne institucionalne organizacije (vertikalno i horizontalno ugovaranje, kooperacija i/ili udruživanje) otežavalo je racionalnu organizaciju opskrbe poljoprivrednim proizvodima, posebice kad je riječ o tipičnim i lokalnim proizvodima. Kvaliteta proizvoda je bila niska ili nedovoljno standardizirana posebice u odnosu na međunarodno tržište.

Treći problem proizlazio je iz strateškog pitanja mogućnosti preustroja cjelokupnog poljoprivredno-prehrambenog sektora, čime bi se stvorila čvršća veza između poljoprivrednika i industrijske pretvorbe i/ili tržišnog lanca. Poljoprivredno-prehrambeni sektor pokazao je određene slabosti. Poslovanje je bilo previše rascjepkano i nedovoljno učinkovito. Nedovoljno investicija rezultiralo je niskom tehnološkom razinom. Ove slabosti

poljoprivrede međusobno su povezane s općenitim značajkama cjelokupnog seoskog gospodarstva. Niska razina prihoda smanjivala je lokalnu potražnju i ulaganja, a nije bilo kapitala za osnivanje novih poduzeća i investicije. Također, zbog migracije mladih ljudi u urbana područja dolazilo je do značajnog starenja stanovništva. Tako se smanjivala i prosječna razina obrazovanja i stručnog usavršavanja. Fizička je infrastruktura općenito bila loša, neprikladna i zastarjela, što je onemogućavalo lakši pristup tržištima i povezanost s urbanim područjima. Neki od opisanih problema prisutni su i u seoskim područjima u zapadnoj Europi. Ali u tranzicijskim se zemljama problemi uglavnom javljaju svi zajedno, što dodatno multiplicira zaostajanje za urbanim regijama.<sup>32</sup>

Glavni izazovi s kojima su se poljoprivreda i seoska područja u tranziciji trebali suočiti jest kako uklopiti svoju tekuću pretvorbu u okvir zahtjeva i instrumenata zajedničke EU politike poljoprivrede i razvoja sela.

Pristup Europskoj uniji, pružio je povijesnu šansu za zemlje srednje i istočne Europe u perspektivi razvoja njihove poljoprivrede. Pred njima je bio zadatak da svoju tranzicijsku i reformsku politiku prilagode novim poljoprivrednim strategijama Europske unije. Glavna ograničenja i problemi poljoprivrede i ruralnih područja u tranzicijskim zemljama bila su dozvoljena kapitalna sredstva koja je osiguravala Europska unija. Ulaganja u obrazovanje trebala su pridonijeti ciljevima poboljšanja produktivnosti, stvaranju novog poduzetništva, bržem prilagođivanju tržišnom gospodarstvu. Nova vizija Europske unije i instrumenti razvoja sela omogućili su razvoj ovih potencijala.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Prema Arzeni, Andrea; Esposti, Roberto; Sotte, Franco; Poljoprivreda u tranzicijskim zemljama i europski model poljoprivrede: poduzetništvo i višefunkcionalnost, Ancona, Italija

<sup>33</sup> Isto.



### 3.1. Koristi od ZPP-a u novim članicama EU

Gledajući na ZPP, ne tako davno u prošlost, u kontekstu njegovog proširenja na nove zemlje članice koje su se suočavale sa problemima tranzicije, jer su u mnogo slučajeva nakon privatizacije i zemljišne reforme ostali neriješeni imovinsko pravni odnosi i postojalo je veće zaostajanje za urbanim regijama, treba imati na umu da se razvoj poljoprivrede ovdje odvijao na ponešto drugačiji način nego u Zapadnoj Europi, upravo zbog navedenih specifičnih problema.

Glavni ciljevi ZPP-a u novim zemljama članicama EU bili su usmjereni na modernizaciju kojom bi se osiguralo brzo uklapanje zemalja kandidata u nove koncepcije drugog stupa Zajedničke poljoprivredne politike, a time i u nove koncepcije Europskog modela poljoprivrede. Ponuđene su mjere u biti iste mjere seoskog razvoja koje nudi postojeća politika za seoska područja Europske unije u skladu s *Agendom 2000*<sup>34</sup>, uključujući restrukturiranje poljoprivrednih gospodarstava i parceliranje zemljišta.

Isprepleteni problemi seoske proizvodnje i čitavog seoskog gospodarstva stvarali su negativan učinak na proces prilagodbe i oporavka. Modernizacija i racionalizacija poljoprivrednog sektora trebala je dovesti do porasta produktivnosti rada i posljedičnog pada potražnje za radnom snagom. Međutim, stope nezaposlenosti u seoskim područjima ionako su visoke zbog slabosti seoskog gospodarstva te se najčešće radi o nezaposlenosti, strukturne prirode. Prema tome, preusmjeravanje radne snage ključni je aspekt u tumačenju i pretvorbi i perspektivi poljoprivrede i čitavog seoskog gospodarstva. Za razliku od većine zapadnoeuropskih

---

<sup>34</sup> *Agendom 2000* su izričito utvrđeni ekonomski, socijalni i ekološki ciljevi unutar novih reformuliranih skupova ciljeva ZPP-a koji su bili u skladu sa zahtjevima Ugovora iz Amsterdama. Taj dokument je imao za cilj, u nadolazećim godinama, dati konkretan oblik europskom modelu poljoprivrede i očuvanju raznolikosti poljoprivrednih sustava po cijeloj Europi, uključujući i područja koja su se suočavala sa specifičnim problemima (Agriculture and rural development, [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/index_en.htm) (20.02.2016.))

zemalja, u većini seoskih područja u zemljama srednje i istočne Europe, poljoprivreda je i dalje glavni sektor (posebice kad je u pitanju zapošljavanje). Radna snaga bi se iz poljoprivrede trebala preusmjeriti prema drugim, nepoljoprivrednim djelatnostima, ali ne bi smjela migrirati iz seoskih područja u urbana, izazivajući time iseljavanje. Dakle, od strateškog je značenja bio brzi rast lokalnih nepoljoprivrednih djelatnosti i poduzeća. Došlo je do razlika u padu trgovine poljoprivrednim proizvodima zbog razlika u cijeni i liberalizaciji trgovine. To je opet izazvalo razlike u smanjenju dobiti i radne produktivnosti što je dovelo do razlika u smanjenju potražnje za radnom snagom u poljoprivredi. Visoki porast relativnih cijena ostalih poljoprivrednih *inputa* istodobno je potaknuo zamjenu tih *inputa* radnom snagom, djelomičnim ili potpunim kompenziranjem pada potražnje za radnom snagom. Bez obzira na politiku reformi, ova dva suprotna učinka na potražnju za radnom snagom u poljoprivredi različito su djelovala ovisno o prvobitnim strukturnim značajkama poljoprivrednog gospodarstva i obitelji poljoprivrednika. Tako je u najsiromašnijim zemljama obiteljsko seosko gospodarstvo svojim članovima osiguralo hranu i socijalnu sigurnost ograničavajući tako odlazak radne snage u usporedbi sa zemljama u kojima država osigurava socijalnu sigurnost (naknade za nezaposlene, mirovine itd.). Ključnu ulogu imao je ustroj poljoprivrednog gospodarstva. Tamo gdje su dominirala velika gospodarstva (od državnih i kolektivnih do neovisnih poduzeća) iseljavanje je bilo intenzivnije, dok je s druge strane prijelaz s državnih-kolektivnih gospodarstava na individualna-obiteljska gospodarstva potaknuo snažan porast radne produktivnosti i smanjio iseljavanje radne snage. Zaposlenost u poljoprivredi je bila stabilna ili se čak povećavala kad ne postoje značajne alternativne mogućnosti zapošljavanja. To drugim riječima znači da je smanjenje zapošljavanja u poljoprivredi povezano s višim stopama nezaposlenosti. Podaci OECD-a o Češkoj Republici (OECD, 1999.) upućuju da je samo 5% radne snage koja je napustila poljoprivredu postalo nezaposleno, iako ih većina nije migrirala u urbana područja nego je ostala na selu. 50% je otišlo u mirovinu ostajući u seoskim područjima dok je 45% našlo novi posao u drugim sektorima, uglavnom se preselivši u urbana

područja (75%). Ovaj proces je dakle malo povećao razinu nezaposlenosti, ali je značajno pogodovao selektivnom iseljavanju iz seoskih područja. Postoje dokazi da je doprinos smanjenja zapošljavanju u poljoprivredi u drugim zemljama jače potaknuo porast nezaposlenosti. Kada se govori o pojedinom regionalnom-lokalnom kontekstu, ključno je razumijevanje kako i u kojoj je mjeri došlo do procesa preusmjerenja radne snage. Kako je proces tekao polagano i još nije završen može se naći visoka razina skrivene nezaposlenosti u poljoprivredi i može se očekivati daljnje napuštanje kada zahtjevi tržišta dovedu do porasta radne produktivnosti. To znači i potrebu za stvaranjem alternativnih mogućnosti zapošljavanja u seoskom području kako bi se izbjegla brza i selektivna migracija u urbana središta. Stvaranje alternativnih mogućnosti zapošljavanja u seoskom kontekstu prije svega znači stvaranje novih poslova i jače poticanje poduzetništva i samozapošljavanja.<sup>35</sup>

Što se tiče problema rascjepkanosti zemljišta, većina poljoprivrednih gospodarstava relativno je malih dimenzija. Prosječni poljoprivrednik u EU-u posjeduje samo 12 hektara zemljišta (što odgovara površini od oko 20 nogometnih terena), a 70 % poljoprivrednih gospodarstava površine je manje od pet hektara. Zbog manjih dimenzija svojih poljoprivrednih gospodarstava poljoprivrednici nailaze na poteškoće u postizanju najbolje tržišne cijene za svoje proizvode. Napori koje ulažu u poboljšanje kvalitete i dodavanje vrijednosti često nisu nagrađeni tržišnom cijenom. Stoga ZPP sve više pomaže poljoprivrednicima ojačati svoj pregovarački položaj u odnosu na druge dionike u prehrambenom lancu. EU tako pomaže poljoprivrednicima potičući osnivanje proizvođačkih organizacija pomoću kojih se poljoprivrednici udružuju i prodaju proizvode kolektivno, čime postižu veću tržišnu moć unutar prehrambenog lanca; druge oblike suradnje kako bi se poljoprivrednicima dalo više utjecaja na tržištu i povećalo profitne marže i konkurentnost; specijalizirane vrste proizvodnje, primjerice organsku poljoprivredu; ugovorne odnose kroz cijeli prehrambeni lanac; stvaranje uzajamnih fondova i sustava osiguranja pomoću kojih poljoprivrednici mogu

---

<sup>35</sup> Arzeni, Andrea; Esposti, Roberto; Sotte, Franco; Poljoprivreda u tranzicijskim zemljama i europski model poljoprivrede: poduzetništvo i višefunkcionalnost, Ancona, Italija

lakše reagirati na nestabilnost tržišta i na drastično smanjenje cijena. Upravljanjem rizikom i tržišnim instrumentima moguće je poboljšati položaj poljoprivrednika unutar prehrambenog lanca. Reformom iz 2013. osigurala se financijska potpora poljoprivrednicima koji se žele koristiti tim instrumentima.<sup>36</sup>

Suočeni s problemima tržišta, svojom prekomorskom razvojnom politikom, EU pomaže zemljama u razvoju prodati svoje poljoprivredne proizvode u Europskoj uniji, a to čini omogućavanjem povlaštenog pristupa europskom tržištu. Svake godine EU obično uvozi poljoprivredne proizvode u vrijednosti od oko 60 milijardi eura iz zemalja u razvoju te raspolaže rasprostranjenim trgovinskim vezama i vezama suradnje s trećim zemljama i regionalnim trgovinskim blokovima. Usto je EU zaključila (ili su pregovori u tijeku) bilateralne trgovinske sporazume s bližim susjednim i ostalim trećim zemljama te sporazume o gospodarskom partnerstvu sa zemljama u razvoju. Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU nastoji osigurati hranu i cjelovite, visokokvalitetne i sigurne proizvode po prihvatljivoj i poštenoj cijeni.<sup>37</sup>

Istraživanja Eurobarometra o ZPP-u koje je objavila Europska Komisija pokazuju da više od tri četvrtine (77%) Europljana smatra da svi građani EU-a imaju koristi od Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), dok ih više od 90% podupire glavne smjernice novog ZPP-a, kao što su pravednija i usmjerenija pomoć (92%) te uspostava veze između financijske pomoći namijenjene poljoprivrednicima i poštovanja poljoprivrednih praksi kojima se čuva okoliš („ozelenjivanje”, 91%). Europljani poljoprivredi pridaju sve veću važnost te je uz razvoj ruralnih područja smatraju „veoma važnim” ulogom u budućnost (53%, tj. 7 postotnih bodova više nego 2009.). Apsolutna većina smatra da je u Europskoj uniji jednako važno osigurati raznolikost poljoprivrede i prehrambenih proizvoda. Više od 80 % Europljana podupire ključne ciljeve ZPP-a, osobito osiguranje opskrbe poljoprivrednim proizvodima, uravnoteženiji razvoj ruralnih područja ili potporu mladim poljoprivrednicima. Ta je potpora još veća kada je riječ o temeljnim

---

<sup>36</sup> Prema *Partnerstvo Europe i poljoprivrednika*, 2014., Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije

<sup>37</sup> Isto

smjernicama reforme: 91% njih (+ 4 %) smatra dodjelu financijske pomoći poljoprivrednicima u pogledu poljoprivrednih praksi kojima se čuva okoliš („ozelenjivanje”) pozitivnom, kao i ravnopravniju i usmjereniju dodjelu pomoći poljoprivrednicima (92%, tj. + 4 % u odnosu na 2009.).<sup>38</sup>

### **3.2. Dosadašnja iskustva zemalja članica EU**

Obzirom da je navedena tema preširoka, ovdje će se spomenuti samo neka od iskustva iz prakse koja će ukratko prezentirati kako pozitivne, tako i one negativne učinke ZPP-a na države članice do sada, a sve kako bi se dobila potpunija slika posljedica agrarne politike. Također će se iznijeti i dostupni statistički podaci i provesti njihova analiza.

Treba imati na umu da raznolikost europskih ruralnih područja otvara niz mogućnosti, ali i predstavlja brojne izazove za europske ruralne politike. One se moraju prilagoditi promjenama ruralne raznolikosti kako bi sudionicima iz ruralnih područja pomogle na najbolji mogući način iskoristiti osobite razvojne mogućnosti koje su karakteristične za ruralna područja.<sup>39</sup>

Članstvo u EU pružilo je njenim članicama perspektivu u razvoju poljoprivrede kroz sustave europskih fondova i subvencija. Usprkos brojnim prednostima koje je članstvo u EU omogućilo državama članicama, iskustva u EU-u, međutim, pokazala su da članice, pa i one s najduljim stažem, imaju problema s trošenjem sredstava za Zajedničku poljoprivrednu politiku te da su i negativna iskustva također prateći činitelj. Grčka, primjerice, s najvećim brojem traktora na 1000 stanovnika, uglavnom financiranih proračunskim novcem EU mora vratiti 132 milijuna eura, većinom zbog nepravilnosti kod uzgajivača pamuka. Slijedi je Poljska s obvezom povrata 92 milijuna eura nakon što su kontrole otkrile da je subvencionirano ono što nije trebalo, ponajviše neadekvatna zemljišta. Španjolska je dužna 47 milijuna eura nakon što se pokazalo da subvencije za proizvodnju voća i povrća sadrže

---

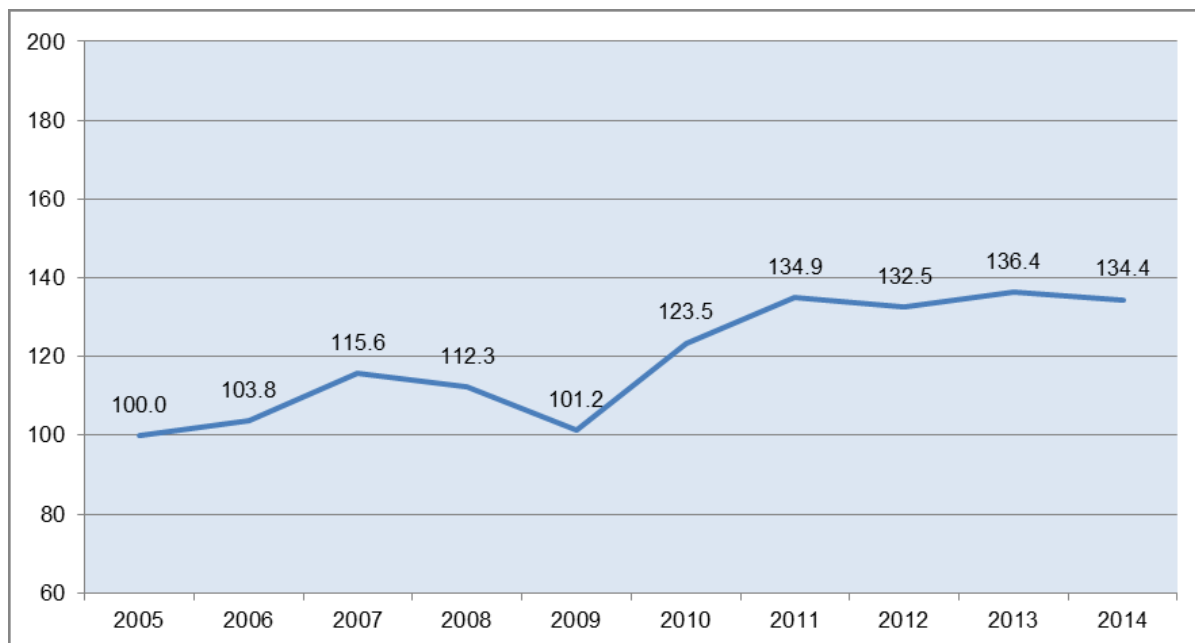
<sup>38</sup> Većina Europljana naklonjena novoj Zajedničkoj poljoprivrednoj politici, preuzeto na: <http://www.europski-fondovi.eu/vijesti/ve-ina-europljana-naklonjena-novoj-zajedni-kaj-poljoprivrednoj-politici> (11.02.2016.)

<sup>39</sup> Revija ruralnog razvoja Europske unije, 2012., Ruralna raznolikost

prenaglašen (odnosno preplaćen) utjecaj ambalaže na okoliš. Ukupno je neprimjereno potrošeno 346,5 milijuna eura koji moraju biti vraćeni proračunu EU-a.<sup>40</sup>

S druge strane, ključni rezultati procjena poljoprivrednih prihoda u EU za primjerice 2014. godinu, sastavljeni od strane nacionalnih tijela u državama članicama Europske unije u skladu sa zajedničkom metodologijom ekonomskih izračuna u poljoprivredi, pokazuju da je poljoprivredni prihod po radniku iznosio 33% više nego u kriznoj 2009. godini. S druge strane, bilježi se pad poljoprivrednog prihoda od 1.7 % u odnosu na 2013.godinu.<sup>41</sup> (slika 1.)

Slika 1. Razvoj poljoprivrednog prihoda u državama članicama EU



Izvor: EU agricultural income 2014 – first estimates

<sup>40</sup> Poljoprivreda nespremna za EU, preuzeto na: <http://www.poduzetnistvo.org/news/poljoprivreda-nespremna-za-eu> (12.02.2016.)

<sup>41</sup> Prema: EU agricultural income 2014 – first estimates, 2014., EU Agricultural and Farm Economics *Briefs*

Analizirajući dostupne podatke, dolazi se do zaključka da je od 2005. godine, primjerice Slovačka više nego udvostručila svoju razinu prihoda po radniku. Bugarska i Mađarska su također napravile sličan napredak. Šest zemalja s najvišim povećanjem svojih prihoda ušle su u EU 2004. ili kasnije, što svjedoči o pozitivnim učincima povećanja javne potpore dodijeljene poljoprivrednom sektoru, više tržišne cijene i pristup jedinstvenom tržištu. Na dnu ljestvice poljoprivrednih prihoda po radniku, nalazi se osam zemalja gdje je taj prihod bio niži u 2014. nego u 2005. godini, a tu prednjači Luksemburg koji bilježi najveći pad, od gotovo 33%. Ipak, unatoč uzastopnim prihodima, povećanje poljoprivrednih prihoda koje je zabilježeno u državama skupine EU-N12<sup>42</sup> iznosi oko 5 800 eura, što je mnogo manje u usporedbi sa poljoprivrednim prihodom u 2014. za skupinu zemalja EU-15<sup>43</sup> gdje su prihodi iznosili čak oko 24 500 eura.<sup>44</sup> (slika 2.)

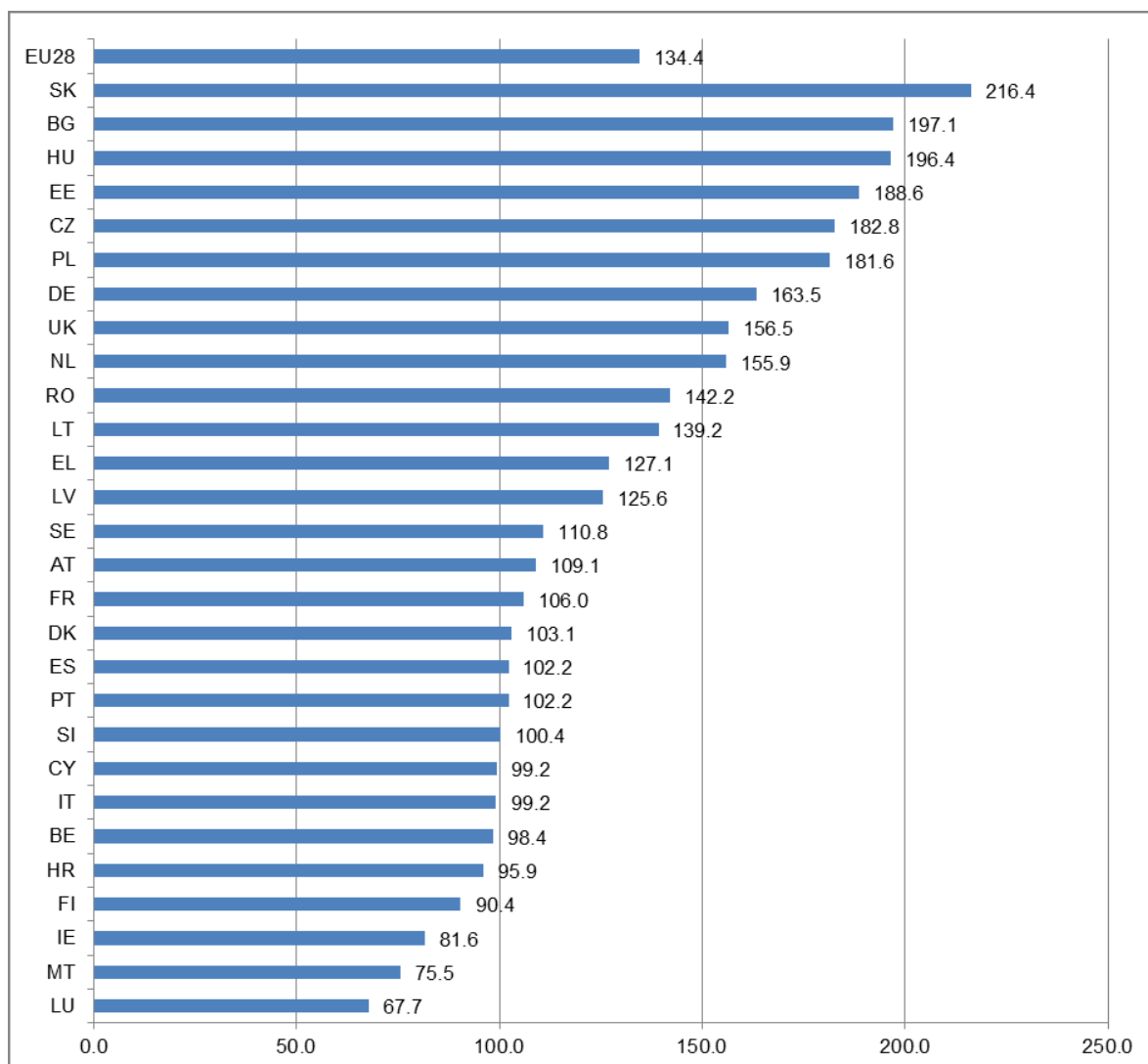
---

<sup>42</sup> Skupina zemalja koja uključuje države članice koje su pristupile EU 2004. godine: Češka (CZ), Estonija (EE), Cipar (CY), Latvija (LV), Litva (LT), Mađarska (HU), Malta (MT), Poljska (PL), Slovenija (SI) i Slovačka (SK), te u 2007: Bugarska (BG) i Rumunjska (RO)

<sup>43</sup> Skupina zemalja koja uključuje države članice Europske unije u 2003: Belgija (BE), Danska (DK), Njemačka (DE), Irska (IE), Grčka (EL), Španjolska (ES), Francuska (FR), Italija (IT), Luksemburg (LU), Nizozemska (NL), Austrija (AT), Portugal (PT), Finska (FI), Švedska (SE) i Ujedinjeno Kraljevstvo (UK)

<sup>44</sup> Prema: EU agricultural income 2014 – first estimates, 2014., EU Agricultural and Farm Economics *Briefs*

Slika 2. Indeks poljoprivrednih prihoda u državama članicama EU



Izvor: EU agricultural income 2014 – first estimates, 2014.

Postigla se niža vrijednost proizvodnje usjeva (-6,1%) u 2014. godini zbog smanjenja izlazne vrijednosti za krumpir (-20,3%), voće (-10,3%) i žitarice (-8,9%), ali je porasla vrijednost proizvodnje maslinovog ulja za 33,7%, zbog golemog porasta obujma proizvodnje (+ 46,4%), najviše u Španjolskoj (+ 171%). Vrijednost proizvodnje mlijeka porasla je za 4,5% zbog povećanja obujma od 3,5%. Što se tiče izvoza životinja, izvoz je porastao za 1,9% u EU-28 u 2014. godini, ali su s druge strane proizvođačke cijene pale za 2,8%.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Prema: EU agricultural income 2014 – first estimates, 2014., EU Agricultural and Farm Economics *Briefs*



### 3.3. O europskim poljoprivrednim fondovima za ruralni razvoj

Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (*Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD*) ima za cilj jačanje europske politike ruralnog razvoja i pojednostavljivanje njezine provedbe. Predviđeno je da se navedenim fondom poboljšava upravljanje i kontrola nad politikom ruralnog razvoja za razdoblje 2007. - 2013. Fond se financira sredstvima Zajedničke poljoprivredne politike i pridonosi ostvarivanju ciljeva strategije „Europa 2020“ promicanjem održivog ruralnog razvoja u cijeloj Europskoj uniji te pridonosi ekološkoj i teritorijalnoj ravnoteži, zaštiti klimatskih uvjeta i uvođenju inovacija u poljoprivredni sektor.<sup>46</sup>

Za razdoblje od 2007. do 2013. godine, programu je bilo namijenjeno 96,4 milijarde eura dok u novom financijskom razdoblju od 2014. do 2020. godine, planirani proračun programa treba iznositi 84,93 milijarde eura. Sredstvima programa mogu se koristiti poljoprivredni gospodarski subjekti, poljoprivredne organizacije, udruge i sindikati, udruge za zaštitu okoliša, organizacije koje pružaju usluge u kulturi zajednice, uključujući medije, udruge žena, poljoprivrednici, šumari i mladi. Njime se potiče transfer znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima, jača konkurentnost svih vrsta poljoprivrede i povećava održivost gospodarstva, promiče organizacije prehrambenog lanca i upravljanje rizicima u poljoprivredi. Također je namijenjen obnovi, očuvanju i promicanju ekološke ovisnosti o poljoprivredi i šumarstvu, promicanju učinkovitosti resursa i pomaku potpora prema niskim razinama ugljičnog dioksida i klimatski prilagodljivoj poljoprivredi, prehrani i šumarstvu, a teži i promicanju socijalne uključenosti, smanjenju siromaštva i gospodarskom razvoju ruralnih područja.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj – EAFRD, preuzeto na: <http://europski-fondovi.eu/content/europski-poljoprivredni-fond-za-ruralni-razvoj-eafrd> (12.02.2016.)

<sup>47</sup> Isto.

Predviđena je maksimalna stopa sufinanciranja od 85% prihvatljivih izdataka u manje razvijenim regijama, najudaljenijim regijama i manjim Egejskim otocima te 50% prihvatljivih javnih izdataka u ostalim regijama. Minimalna stopa sufinanciranja biti će 20% prihvatljivih javnih izdataka.<sup>48</sup>

### 3.3.1. Sufinanciranje u poljoprivredi

Područje sufinanciranja u poljoprivredi EU obuhvaćeno je brojnim regulativama koja se moraju izravno primijeniti iz europskog zakonodavstva, a njihova ispravna administrativna primjena je ključna za funkcioniranje Zajedničke poljoprivredne politike. Ulaskom u EU, zemljama članicama na raspolaganju stoje sredstva za sufinanciranje u poljoprivredi iz Zajedničke poljoprivredne politike čime je poljoprivrednicima omogućeno korištenje bespovratnih sredstava do određenog postotka.<sup>49</sup>

Poziv za dodjelu bespovratnih sredstava se objavljuje jednom godišnje (do 31. listopada). Komisija prihvaća prijave za sufinanciranje u poljoprivredi samo od pravnih osoba i registriranih poljoprivrednih gospodarstva koje su osnovane za najmanje dvije godine u jednoj od članica EU. Osim subvencija u poljoprivredi, dodijeljenih nakon poziva za dostavu prijedloga Poljoprivreda i ruralni razvoj, Opća uprava također zaključuje ugovore o javnoj nabavi za pružanje usluga. Ovi ugovori su sklopljeni nakon poziva za nadmetanje.<sup>50</sup>

Među najvažnije koncepte za koje se zalaže nova ZPP je jačanje ekološke održivosti (*“greening”*) i 30% trošenje izravnih plaćanja radi poboljšanja korištenja prirodnih resursa. Poticanje mladih da se počnu baviti poljoprivredom osigurano je dodatnim poticajima od 25% po hektaru na razdoblje od 5 godina. Malim poljoprivrednicima će se davati jednokratna godišnja potpora od 500 do 1000 eura, bez obzira na veličinu gospodarstva.

---

<sup>48</sup> Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj – EAFRD, preuzeto na: <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/Europski%20poljoprivredni%20fond%20za%20ruralni%20razvoj.pdf> (13.02.2016.)

<sup>49</sup> Brošura Europske komisije, Politike Europske unije – Poljoprivreda (*sufinanciranje u poljoprivredi*)

<sup>50</sup> Prema: Sufinanciranje u poljoprivredi, preuzeto na: <http://www.pravaideja.net/sufinanciranje-u-poljoprivredi> (13.02.2016.)

Poljoprivrednicima koji se ne bave poljoprivredom, i shodno tome ne ostvaruju prihode, obustaviti će se ili smanjiti izravna plaćanja odnosno sufinanciranje u poljoprivredi. Svako će gospodarstvo imati ograničenje od 300.000,00 eura godišnje (uz odbitak troškova plaće za prethodnu godinu) na sufinanciranje u poljoprivredi. Za svako će gospodarstvo i uvjeti višestruke sukladnosti morati biti zadovoljeni. Planira se ukidanje proizvodnih kvota za šećer (od 2017. godine).<sup>51</sup>

Visine potpore u sklopu ZPP-a mogu varirati od jednog poljoprivrednog gospodarstva do drugog kao i od jedne države do druge. Reformom iz 2013. se te nejednakosti u preraspodjeli sredstava EU kroz potpore nastojalo smanjiti. Naime, prema podacima Farmsubsidy.org za 2008. godinu, visina poljoprivrednih subvencija koje dolaze iz budžeta EU znatno se razlikuje među zemljama članicama (Tablica 2.). U sklopu reforme donesena je zato odluka kojom će se svakoj zemlji članici osigurati da ne primi iz proračuna iznos manji od 75% prosjeka EU za sufinanciranje u poljoprivredi. Sve zemlje članice biti će dužne koristiti jedinstveno plaćanje po hektaru do početka 2019. Nacionalna omotnica za izravna plaćanja bit će prilagođena tako da oni koji primaju manje od 90% EU prosjeka izravnog plaćanja po hektaru dobivaju veću potporu.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Prema: Sufinanciranje u poljoprivredi, preuzeto na: <http://www.pravaideja.net/sufinanciranje-u-poljoprivredi> (14.02.2016.)

<sup>52</sup> Isto.

Tablica 2. Iznosi subvencija po hektaru u 2008.g. na primjerima pojedinih država članica

<b>Država članica</b>	<b>Visina subvencije/hektar (EUR)</b>	<b>Direktna pomoć farmerima (%)</b>	<b>Ruralni razvoj</b>	<b>Izvozne subvencije (%)</b>
<b>Grčka</b>	<b>852</b>	<b>70</b>	<b>25</b>	<b>0</b>
<b>Španjolska</b>	<b>505</b>	<b>81</b>	<b>4</b>	<b>9</b>
<b>Danska</b>	<b>434</b>	<b>83</b>	<b>9</b>	<b>6</b>
<b>Njemačka</b>	<b>388</b>	<b>80</b>	<b>13</b>	<b>1</b>
<b>Mađarska</b>	<b>116</b>	<b>80</b>	<b>24</b>	<b>3</b>
<b>Bugarska</b>	<b>82</b>	<b>40</b>	<b>57</b>	<b>0</b>

Izrada autora

Reforma iz 2013. godine kojom će se nejednakosti u preraspodjeli sredstava EU smanjiti je veoma značajna jer zajedničko europsko tržište, uz nejednake poljoprivredne subvencije, ostavlja veoma teške posljedice u zemljama-članicama čiji poljoprivrednici imaju znatno manje subvencije (što je uglavnom slučaj sa bivšim socijalističkim zemljama). Naime, visoke subvencije u jednim zemljama EU dovode do niskih cijena hrane na tržištu, koje su niže od stvarnih troškova proizvodnje te se stoga ugrožava opstanak poljoprivrednika u zemljama koje nemaju visoke subvencije i prisiljene su na uvoz hrane iako su bile u mogućnosti zadovoljavati (barem) svoje osobne potrebe. Tendencija je da se i u onim zemljama EU, koje imaju visoke subvencije, omogući povećanje utjecaja poljoprivrednika u cjelokupnom lancu proizvodnje hrane, odnosno većem vlasničkom udjelu primarne proizvodnje u višim fazama prerade i distribucije hrane. U pojedinim zemljama EU direktna plaćanja poljoprivrednicima iz budžeta EU čine čak 2/3 poljoprivrednih prihoda, odnosno oko 1/2 njihovih ukupnih primanja pa dolazi do problema njihovog opstanka u uvjetima smanjenja dosadašnjih subvencija.

### 3.3.2. Oblici poticanja poljoprivrede

Današnja ZPP temelji na dva stupa: dohodovnoj i tržišnoj politici (izravna potpora poljoprivrednicima i tržišna potpora) te politici ruralnog razvoja. Financiraju se iz dva fonda koja su sastavni dio proračuna Unije. Prvi stup predstavljaju izravna plaćanja. Njegov je cilj osigurati poljoprivrednim proizvođačima stabilan dohodak. Ovaj stup obuhvaća sufinanciranje u poljoprivredi iz *Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EAGF)*. Fond osigurava izravnu financijsku pomoć kroz sufinanciranje u poljoprivredi u zemljama članicama i mjere kojima se reguliraju poljoprivredna tržišta. Drugi stup, ruralni razvoj, usmjeren je na ostvarivanje ciljeva ruralnih sredina i ljudi koji u njima žive. Polazi od činjenice da je 91 % prostora EU-a ruralno i da 56% stanovništva EU-a živi u ruralnim sredinama. Ruralna politika se provodi kroz tri osi: unaprjeđenje konkurentnosti poljoprivrednoga i šumarskoga sektora, unaprjeđenje okoliša i seoskih sredina, te unaprjeđenje života u ruralnim sredinama i raznolikost ruralne ekonomije. Sredstva za sufinanciranje u poljoprivredi dolaze iz *Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD)*.<sup>53</sup>

Još su se na temelju Sporazuma o poljoprivredi države članice WTO-a obvezale na primjenu programa reformi važećih poljoprivrednih politika (za razdoblje od 1995. do 2000. za razvijene zemlje te od 1995. do 2004. za zemlje u razvoju). Tim su programom određeni propisi na 3 velika područja koja se odnose na pristup tržištu, domaću potporu i izvozne subvencije.<sup>54</sup>

Sporazumom o poljoprivredi predviđeno je smanjenje obujma potpora ovisno o vrsti pomoći, koja je raspodijeljena u različite „kutije” s obzirom na njezinu mogućnost narušavanja poljoprivrednih tržišta:

---

<sup>53</sup> Isto.

<sup>54</sup> Reforma Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), preuzeto na: <http://www.mps.hr/default.aspx?id=11750> (15.02.2016.)

- „Narančasta kutija”, (još i „zbirna mjera potpore” (ZMP)), predstavlja subvencioniranje cijena i pomoć proizvodnji koja nije oslobođena obveze smanjenja. Trebala je biti smanjena za 20 % u razdoblju od 6 godina u odnosu na referentno razdoblje od 1986. do 1988. Također, sve članice WTO-a mogu primijeniti „*klauzulu de minimis*”, koja omogućuje da se od postojeće zbirne mjere potpore isključi potpora koja iznosi manje od 5 % vrijednosti nekog proizvoda (posebna pomoć) ili ukupne poljoprivredne proizvodnje (nespecifična pomoć). Za zemlje u razvoju određen je najviši iznos od 10 %.
- „Plava kutija” sadrži pomoć vezanu uz programe nadzora ponude koji su oslobođeni obveze smanjenja. Ona se primjerice odnosi na izravnu pomoć koja se temelji na površini i fiksnom prinosu ili se dodjeljuje za određen broj grla (slučaj „*nadomjesne pomoći*” koju je ZPP odobrio 1992.). Međutim, njome su predviđena i neka ograničenja pa tako iznos potpore u okviru zbirne mjere potpore i pomoći iz plave kutije („*ukupna zbirna mjera potpore*”) za svaki proizvod ne smije premašiti ukupnu potporu dodijeljenu tijekom tržišne godine 1992.
- „Zelena kutija” sadrži dvije skupine potpora. Jedna skupina su programi javnih službi (na primjer istraživanje, osposobljavanje, informiranje javnosti, promidžba, infrastruktura, domaća pomoć u hrani ili javne zalihe u cilju sigurne opskrbe hranom), a drugu skupinu potpora sačinjavaju izravne uplate proizvođačima koje su u potpunosti nevezane uz proizvodnju. Radi se o jamstvenim programima za prihode i sigurnost (prirodne katastrofe, financijski doprinos države za osiguranje žetve itd.), programima čiji je cilj prilagodba struktura i programima u svrhu zaštite okoliša. Svi oblici pomoći iz zelene kutije, koji su u skladu s okvirom WTO-a, u potpunosti su oslobođeni obveze smanjenja.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Isto.

## 4. RAZVOJ POLJOPRIVREDE NA PRIMJERU POLJSKE

U ovom diplomskom radu u nastavku se razmatra država Poljska koja je uzeta kao najbolji primjer zemlje koja se iz komunističkog sustava uspjela preobraziti u državu koja je maksimalno iskoristila prednosti koje je dobila pristupanjem EU i to kroz sustave EU fondova.

Štoviše, ekonomski rast odnosno stopa rasta Poljske pokazuje da je ta država uspjela izbjeći recesiju koja je pogodila većinu europskih zemalja. Unutar EU-27 Poljska je jedina zemlja članica koja je u godini krize (2009.) imala pozitivnu stopu rasta od 1,7%, što dokazuje da Poljska, osim pozitivnih rezultata koje bilježi u normalnim ekonomskih uvjetima, vodi odgovarajuću gospodarsku politiku čak i u uvjetima ekonomskog pada svih zemalja u okolici. Navedene tvrdnje obrazlažu se u nastavku.

Podaci pokazuju da je Poljska među malobrojnim zemljama gdje seoskog stanovništva ima sve više, a unatoč turbulencijama na tržištu, rastu i ulaganja u proizvodnju hrane. Poljska je dobila izdašne potpore iz EU fondova, a procjenjuje se da su potpore samo u predpristupnom razdoblju iznosile oko 180 milijuna eura na godinu. Danas je Poljska europska prehrambena velesila, koja je u samo godinu dana izvoz povećala za 17%. Poljska poljoprivreda je bila raznolika, a ne specijalizirana za određenu poljoprivrednu granu. Ulaganja u infrastrukturu su djelomično olakšana putem europskih fondova pa su se tako za kupnju opreme iskoristila sredstva iz programa SAPARD<sup>56</sup>. Poljska ima mnogih problema koji proizlaze iz njenog geografskog položaja, ali je uspješnom strategijom uspjela postići ono što do sada nije pošlo za rukom nijednoj članici EU. Naime, problem Poljske je, između ostalog zemlja koju zbog visoke cijene rijetko tko kupuje te je u pravilu korištena za zakup, a zemljišta su jako loše

---

<sup>56</sup> prepristupni program usmjeren na ruralni razvoj

kvalitete pa se tako stočari oslanjaju više na kupnju stočne hrane, nego na uzgoj.<sup>57</sup>

Unatoč znatnim smanjenjima OPG-ova od ulaska u EU, Poljska je četvrti proizvođač mlijeka u EU. Iako je Poljska najviše orijentirana prema tržištu Europske unije, postoji i suradnja s Japanom, Korejom, Singapurom, afričkim državama, SAD-om i Kanadom, a sve veću važnost imaju i istočna tržišta. Poljska je i druga po proizvodnji rajčice u Europi. Zanimljiv je podatak da su iz Fonda za ruralni razvoj, neki ostvarili povrat čak polovine do sada uloženog novca. Sve što je izgrađeno, potpomognuto je novcem iz fondova EU, a mnogima je to bila zajednička investicija i tako im je bilo lakše ostvariti planirana ulaganja. Živnula je cijela poljoprivreda, a mnogo ljudi pronašlo je i posao. Potražnja rajčice u Rusiji i domaćim supermarketima jamči daljnju zaposlenost, dok na inozemnim tržištima konkuriraju nižom cijenom. Poljska je poznata i po proizvodnji svježeg kravljeg sira. Kravlji sir se prije 30-ak godina počeo industrijski proizvoditi, a sada je i zaštićen. 2007.godine je postao prvi poljski proizvod sa europskom zaštitom geografskog podrijetla. Certifikat za sir obnavlja se svake godine, a to olakšava prodaju mlijeka, jogurta i ostalih prerađevina. Zadruga pod kojom se proizvodi, ujedinjuje 70 poljoprivrednika koji su njezini vlasnici. Taj proizvod je promoviran u skladu sa zahtjevima tržišta kako bi se mogao bolje i prodati. Što ga se bolje prodaje, bolje se plaća poljoprivrednicima za sirovine kojima ih opskrbljuju. Kod kupnje mlijeka, traži se iznimna kakvoću. Iako izvoze tek u iznimnim situacijama, proizvedu 500 tona sira na godinu, a njihovi su proizvodi sinonim za kvalitetu.<sup>58</sup>

Poljski primjer pokazuje kako je moguće, ukoliko se krene u smjeru specijalizacije i usmjeravanja proizvodnje prepoznavanje glavnih strateških razvojnih ciljeva, a uz pomoć resursa iz europskih fondova, poljoprivredu dovesti na razinu kakvu i zaslužuje.

---

<sup>57</sup> Prema: Poljska kao poljoprivredni uzor, preuzeto na: <http://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/poljska-kao-poljoprivredni-uzor/11536/> (29.02.2016.)

<sup>58</sup> Isto.

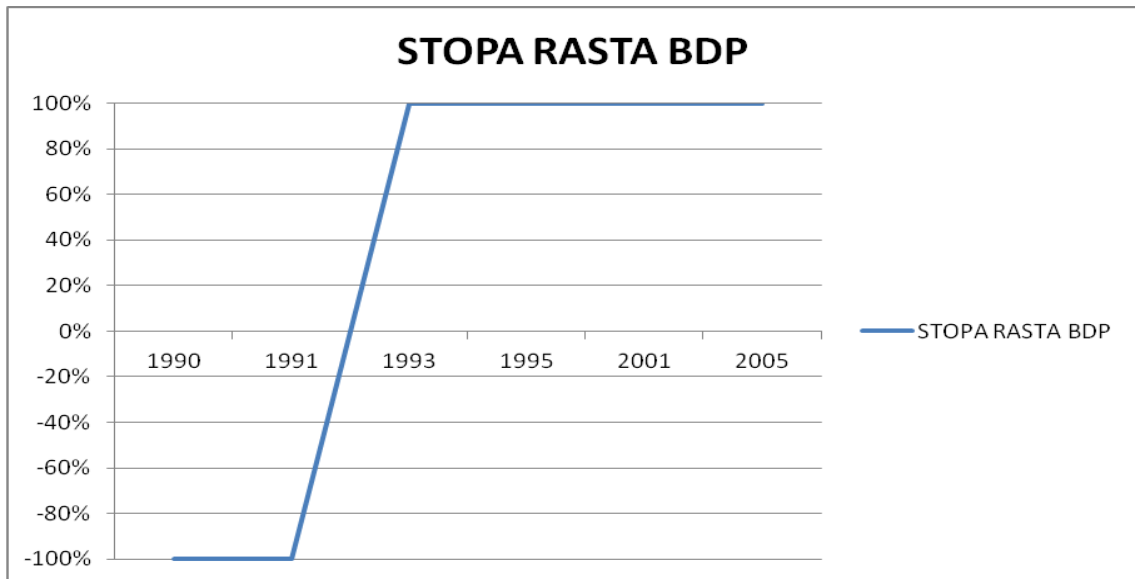


## 4.1. Poljoprivredna proizvodnja u Poljskoj

Loša infrastrukturna opremljenost, niska razina obrazovanosti i općenito visoka stopa siromaštva, glavne su karakteristike ruralnih područja Poljske početkom devedesetih godina.

Nakon pada komunističkog sustava, Poljska je počela primjenjivati pretvorbeni program 1989. godine, što je značilo naglo napuštanje strogo kontroliranog gospodarskog sustava i prelazak na tržišno orijentiranu ekonomiju koju karakterizira liberalizacija tržišta i privatizacija državnih dobara. Poljska ekonomija doživljava snažnu recesiju i hiperinflaciju 1990. godine (negativna stopa rasta od -9,68%, inflacija od 249%) i 1991. godine (negativna stopa rasta od -7,02%, inflacija od 60,4%). U 1992. godini ostvaruje rast BDP-a i oporavak gospodarstva. BDP postiže godišnji porast od 5,3% u razdoblju 1993.-1995. godine. Najveća stopa rasta zabilježena je 1995. godine (7,1%) nakon čega se BDP ponovno smanjuje na niskih 1,2% u 2001. godini zbog financijskih kriza u zemljama koje predstavljaju bitne trgovačke partnere za Poljsku (Češka, Rusija, Njemačka), smanjenja stranih investicija i nedovršene privatizacije, osobito u sektoru teške industrije. Ruralna područja čine oko 93% Poljske s 14,7 mil. stanovnika 2000. godine čiji se broj povećao na 14,8 mil. u 2008. godini. U 2002. godini poljska vlada donosi čitav niz mjera za ponovni oporavak gospodarstva čemu najviše pridonose predpristupni fondovi EU, što rezultira ponovnim rastom BDP-a u 2004. godini. (Grafikon 1.)

Grafikon 1. Stopa rasta BDP-a



Izrada autora

Dobra makroekonomska anti-inflatorna politika, provođena osobito tri godine prije ulaska u EU, rezultirala je snažnim ekonomskim rastom i oslabila inflatorne pritiske u prvim godinama članstva. Najsnažniji ekonomski rast, zabilježen je 2006. (6,2%) i 2007. godine (6,8%), dok je u 2006. ujedno zabilježena i najniža stopa inflacije nakon ulaska (1,3%). Također, ubrzani rast izvoza i povećanje u domaćoj potrošnji ojačalo je državnu platnu bilancu čime je porasla vrijednost nacionalne valute.<sup>59</sup>

Iako se situacija u kontekstu kvalitete života poboljšala primjenom brojnih nacionalnih i programa EU, povećanje broja stanovnika u ruralnim područjima proizlazi i iz činjenice da se doseljava stanovništvo koje izgubi posao u gradu kao i stanovništvo niže razine obrazovanosti, radi lakšeg pronalaska posla. Iako je ekonomska aktivnost i stopa zaposlenosti veća u ruralnim nego u urbanim područjima, podaci pokazuju<sup>60</sup> da 18,7% stanovništva u ruralnom području živi na rubu egzistencije (nemaju sredstava za osnovnu hranu i žive na vrlo malom prostoru), dok je u gradu taj postotak manji (8,2%).<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Prema: Ornella, Mikuš; Jakub, Piecuch; Dora, Haladin; 2010., Poljoprivredna politika u EU nakon pet godina članstva: iskustvo Poljske

<sup>60</sup> MINROL, 2009

<sup>61</sup> Prema: Ornella, Mikuš; Jakub, Piecuch; Dora, Haladin; 2010., Poljoprivredna politika u EU nakon pet godina članstva: iskustvo Poljske

## 4.2. Razvojne etape

Situacija u poljoprivredi u Poljskoj, u razdoblju od 1990. do 2003. je bila teška s obzirom na prilagodbu tržišnoj ekonomiji. U ovom razdoblju su bile potrebne temeljite reforme u poljoprivrednoj strukturi i institucijama zbog smanjenja ili stagnacije poljoprivredne proizvodnje, nepovoljnih cjenovnih dispariteta ulaznih resursa i proizvodnje, smanjenih investicija i rastućeg pritiska od strane konkurencije. Glavni ciljevi poljoprivredne politike Poljske u razdoblju komunizma, tj. prije reforme bili su maksimiziranje poljoprivredne proizvodnje, dostizanje samodostatnosti i sigurnosti opskrbe domaćom hranom, te dostizanje jednakosti poljoprivrednih i nepoljoprivrednih dohodaka. Poljska vlada je u tu svrhu upotrijebila instrumente plafoniranja cijena i državnog otkupa. Od 1990. godine glavni srednjoročni cilj vlade bio je preusmjeren u poboljšanje strukture poljoprivrednih gospodarstava. U tom smislu su bile ukinute razne zabrane povećanja gospodarstava, kupnja i zakup zemljišta. U otvorenom konkurentskom tržištu, poljski proizvođači su bili primorani tražiti povećanu zaštitu, tako su uvedene zaštitne cijene za pšenicu, raž i mliječne proizvode i povećane carine za uvoz poljoprivrednih proizvoda. Odmicanjem devedesetih godina potpora poljoprivredi je i dalje rasla s obzirom da se poljski poljoprivrednici i dalje nisu mogli natjecati na otvorenom tržištu s proizvođačima iz EU čija potpora je bila puno veća. Značajne pozitivne promjene u poljoprivredi najviše se uočavaju kroz analizu vanjskotrgovinske bilance poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i dohodaka od poljoprivrede.<sup>62</sup>

Od 2003. godine vanjskotrgovinska bilanca Poljske je pozitivna, a poljoprivredni dohodci su od ulaska uglavnom u porastu u odnosu na 2000. godinu, u najvećem dijelu zahvaljujući porastu subvencija ulaskom u EU.

Neovisno o tome što Poljska bilježi visoki rast poljoprivredne proizvodnje, činjenica je da poljski poljoprivrednik prima manje subvencija nego poljoprivrednici iz EU-15, kao što je to već ranije spomenuto. Naime, u

---

<sup>62</sup> Prema: Ornella, Mikuš; Jakub, Piecuch; Dora, Haladin; 2010., Poljoprivredna politika u EU nakon pet godina članstva: iskustvo Poljske

2004. Poljaci su za poljoprivredu mogli potrošiti 25% razine potpora EU koje koriste stare zemlje članice, uz postepeno povećanje od 5% do 2006. godine od kad se počinje povećavati za 10%, da bi 2013. dostigao razinu potpore koju imaju EU-15. Do tada je dozvoljenana doplata iz nacionalnog proračuna, tzv. *top-up* plaćanja. U usporedbi s 2003. godinom, tj. godinom prije ulaska u EU, proračun za poljoprivredu i ruralni razvoj se utrostručio u 2005., a fondovi EU povećali za 9 puta<sup>63</sup>. Udio poljoprivrednog proračuna u nacionalnom je u značajnom porastu, npr. od 185% u 2008. godini u odnosu na 2005. Nakon ulaska u EU, u ruralnim područjima se događaju promjene u kontekstu ekonomske aktivnosti koja je sve više orijentirana multifunkcionalnosti. Fondovi iz zajedničkog proračuna EU preko SAPARD-a i Sektorskog operativnog programa "Rekonstrukcija i modernizacija sektora hrane i ruralni razvoj" za razdoblje 2004.-2006. i 2007.-2013. u funkciji su postizanja multifunkcionalnosti, potpore poboljšanju konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora i uvođenja instrumenata za raznolikost ekonomske aktivnosti. Svi ti programi imaju zajednički cilj - poboljšanje kvalitete života u ruralnim područjima, razvoj uslužnog sektora i otvaranje alternativnih mogućnosti za zaposlenje, nevezanih uz poljoprivredu.<sup>64</sup>

Podaci Eurostata pokazuju da je Poljska primjerice najveći proizvođač jabuka 2013. čija je proizvodnja malo veća od četvrtine (25,6 %) proizvodnje u EU-28, a bilježi i također znatan udio proizvodnje svinjskog mesa od 7,7 %.<sup>65</sup>

Među državama članicama EU-a koje u prvom tromjesečju 2014. godine bilježe najveći rast se također našla Poljska s bruto domaćim proizvodom (BDP) koji je u ovoj državi ojačao za 1,1 posto.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> MINROL, 2006

<sup>64</sup> MINROL, 2009

<sup>65</sup> Glavni statistički nalazi, preuzeto na: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural\\_products/hr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_products/hr) (4.3.2016.)

<sup>66</sup> Eurostat: U EU s najvećim rastom BDP-a Poljska i Mađarska, preuzeto na: <http://indikator.ba/Vijest.aspx?p=1&id=2251&naslov=Eurostat%3A+U+EU+s+najve%C4%87i+m+rastom+BDP-a+Poljska+i+Ma%C4%91arska> (4.3.2016.)

### 4.3. Financiranje poljoprivrede

Od 1996.-2001. godine tržišno-cjenovna politika se sastoji uglavnom od visokog stupnja intervencije, osobito za sektor žitarica i svinjskog mesa. Istovremeno najveći dio poljoprivrednog proračuna (80%) pripada Poljoprivredno-socijalnom fondu sigurnosti tzv. nezarađeni dohodak (poljoprivredne mirovine, plaće za nezaposlene i sl.), dok s manjim udjelom (20%) sudjeluju tržišne mjere, subvencije za kredite, potpora stabilizaciji tržišta, savjetodavna služba, investicije u ruralna područja itd. U navedenom razdoblju posebno su rasle investicije u ruralna područja koje su od 1996.g. do 2001. narasle za čak 321%. Tranzicijski proces Poljske je obilježilo korištenje PHARE programa u razdoblju od 1990. do 1999., koji je uglavnom poslužio za upoznavanje poljske administracije s EU mehanizmima, olakšavanje provođenja zemljišne reforme, povećavanje dostupnosti kredita za ruralna područja, nadogradnju marketing rješenja, potporu ruralnoj infrastrukturi, edukaciji i kontroli bolesti biljaka, životinja i zdravstvenoj ispravnosti hrane. U okviru PHARE programa izdvojeno je 3,9 mlrd EUR<sup>67</sup>.

Pregovori za ulazak u EU započeli su 1998. godine. Od 2002. godine poljski poljoprivrednici i lokalna uprava su stekli pravo na korištenje sredstava iz predpristupnog fonda SAPARD. Iskorišteno je 95% namijenjenih sredstava, a prioritet potrošnje je bio poboljšanje ruralne infrastrukture. Prihvaćeno je 24.396 prijava i potrošeno 720 mil. EUR iz EU fonda. U prvim godinama članstva, prijašnja bojazan poljoprivrednika od strane konkurencije je postepeno nestajala. Poljska je općenito vrlo učinkovito iskoristila izravna plaćanja iz EU, što je povećalo zadovoljstvo poljoprivrednika i stvorilo pozitivan stav prema EU, koji iz godine u godinu raste. Naime, poljsko članstvo nije uzrokovalo traume u poljoprivredi: mala gospodarstva nisu uklonjena, poljsko tržište nije preplavljeno hranom ostalih zemalja članica, stranci ne kupuju masovno poljoprivredno zemljište i poljski poljoprivrednici se ne osjećaju kao stranci u Uniji.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> MINROL, 2007

<sup>68</sup> Prema: Ornella, Mikuš; Jakub, Piecuch; Dora, Haladin; 2010., Poljoprivredna politika u EU nakon pet godina članstva: iskustvo Poljske

Poljska, kao i većina novih zemalja članica primjenjuje pojednostavljenu shemu jednokratnih isplata po gospodarstvu (engl. *Single Area Payment Scheme* - SAPS). Porast poljoprivrednih dohodaka rezultat je utjecaja povećane razine izravnih plaćanja primljenih u okviru te sheme. Subvencije u poljoprivrednom dohotku su u 2003. iznosile 9,4%, a u 2008. 49,9%. Ipak, porast cijena *inputa* smanjuju rast profita na gospodarstvu. Proizvođači stočnih proizvoda su počeli dobro poslovati odmah u prvim godinama članstva kad su se cijene stočarskih proizvoda povećale, a cijene stočne hrane (*inputa*) smanjile. Proizvođači žita su imali koristi zbog intervencijskih otkupa žita u vrlo rodnoj 2006. godini, i na taj način spriječili poremećaje na tržištu, tj. pad cijena žita. Proizvođači šećera su u početku primali visoku razinu potpore u okviru tržišnih redova, ali sljedeći reforme u sektoru šećera, potpora i profitabilnost su se smanjile. Poljski potrošači su poboljšali svoj položaj u EU samim time što se otvaranjem tržišta ponuda proizvoda povećala, ali i kvaliteta i sanitarni standardi, a cijene su smanjene zbog porasta vrijednosti nacionalne valute.

U programskom paketu 2007.-2013. predviđeno je ukupno 17 mlrd EUR za program ruralnog razvoja, 3,2 mlrd EUR godišnje za izravna plaćanja, dok je iz strukturnih i kohezijskih fondova izdvojeno ukupno 67 mlrd EUR. Poljska je tako bila korisnica s najviših 19% sredstava iz strukturnih i kohezijskih fondova, unutar zemalja članica, a sredstva se preusmjeravaju za transport (35%), istraživanje i razvoj u kontekstu inovacija (16%), zaštita okoliša i upravljanje rizikom (14%), ljudski kapital (13%) i informacijsko društvo (6%).

Povećan interes stranih investitora u Poljskoj od ulaska u EU govori u prilog činjenici da Poljska doista ima stabilnu makroekonomsku okolinu, a podaci iz prve polovice 2010. pokazuju da su se investicije povećale tri puta u odnosu na isto razdoblje 2009. godine te recesija nije u tom smislu načinila štetu poljskom gospodarstvu.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Isto.

## 5. ZAKLJUČAK

Suvremena poljoprivredna politika Europske unije je sa svojim programima i sustavima sufinanciranja iz EU fondova ulila novu nadu zemljama članicama koje su, izmučene lošom gospodarskom politikom iz komunističkog naslijeđa, bilježile stalni pad poljoprivredne proizvodnje, nisku stopu BDP-a, konstantnu nezaposlenost i općeniti pad cjelokupnog gospodarstva.

Dosadašnja iskustava zemalja članica pokazuju da je pristup Europskoj uniji i korištenje povlastica koje EU nudi svojim zemljama članicama, pozitivno rješenje koje itekako može osnažiti gospodarsku sliku pod uvjetom da se provodi „pametna“ politika i racionalno koristi dobivene resurse.

Na putu od svog nastanka pa do danas, poljoprivredna politika je prošla mnoge razvojne etape, od njene prvotne uloge „hranioca“ pa do današnjeg postizanja monopola na svjetskom poljoprivrednom tržištu.

Možda najveći „kamen spoticanja“ u ZPP-u predstavljaju nejednaki koeficijenti sufinanciranja u poljoprivredi zemalja članica koji povlače za sobom problem nejednakosti na europskom tržištu. Međutim, očito je da problem nejednakosti prepoznat i ulažu se naporu u smjeru njegovog rješavanja.

Oko polovine stanovništva EU-a živi u ruralnim područjima. Bez poljoprivrede, mnoge zajednice gotovo ništa ne bi moglo održati na životu i na okupu. Da nestane poljoprivrede, u brojnim bi područjima nastupio problem napuštanja zemljišta. Upravo stoga ZPP-om se poljoprivrednicima pruža financijska potpora kako bi se osiguralo daljnje obrađivanje zemlje i otvaranje dodatnih radnih mjesta obnovom sela, zaštitom krajobraza ili projektima kulturne baštine te brojnim drugim zadacima koji su izravno ili neizravno povezani s poljoprivredom i ruralnim gospodarstvom. Time se sprečava depopulacija ruralnih sredina zbog malih mogućnosti zapošljavanja i visoke nezaposlenosti. Javne usluge poput škola i zdravstvenih ustanova očuvane su i unaprijeđene, pa sada lokalnom stanovništvu nude dobar razlog

za ostanak i odgajanje svoje djece na selu. Iz toga je vidljivo da ZPP osim svoje gospodarske funkcije ima i mnoge druge bitne zadaće u svim društvenim segmentima Europske unije.

U potrazi za sigurnom i visokokvalitetnom hranom, Europa je tijekom godina razvila niz instrumenata, među kojima su i tržišni standardi, sustavi kvalitete za identificiranje proizvoda specifične kvalitete, sustavi certificiranja i higijenska pravila. Sve to ojačalo je ujedno cjelokupnu gospodarsku sliku Europske unije i stvorilo prepoznatljivu i nenadmašnu kvalitetu na svjetskom tržištu.



## LITERATURA

1. Zajednička poljoprivredna politika EU, <http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/europska-unija-ekonomskapolitika/40/zajednicka-poljoprivredna-politika-eu/335/>
2. Mikuš, Ornella; Ramani, D.; Franić, Ramona, 2010., *Smjernice Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije nakon 2013. godine*, Agronomski glasnik
3. Jovančević, Radmila, *Evolucija agrarne politike EU*, preuzeto na: <http://web.efzg.hr/RePEc/Chapters/chapter07-03.pdf>
4. Franić, Ramona; Kumrić, Ornella; Hadelan, Lari, 2009., *Utjecaj pridruživanja Europskoj uniji na strateške planove obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava*, Agronomski glasnik, Agronomski fakultet, Zagreb
5. Vodič kroz zajedničku poljoprivrednu politiku, Što hrvatski poljoprivrednik dobiva ulaskom u EU?, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
6. Kesner-Škreb, Marina, 2008., *Zajednička poljoprivredna politika Europske unije*, Institut za javne financije, Zagreb
7. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) i ugovor, preuzeto na: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_5.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_5.2.1.pdf)
8. Politike Europske unije, Poljoprivreda, 2014., preuzeto na: [http://europa.eu/pol/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/index_en.htm) <http://europa.eu/!wT73dg>
9. Razvoj Zajedničke poljoprivredne politike u EU, preuzeto na: <http://www.savjetodavna.hr/vijesti/2/2787/razvoj-zajednicke-poljoprivredne-politike-u-eu/>
10. Partnerstvo Europe i poljoprivrednika, 2014., Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije
11. Većina Europljana naklonjena novoj Zajedničkoj poljoprivrednoj politici, preuzeto na: <http://www.europski-fondovi.eu/vijesti/ve-ina-europljana-naklonjena-novoj-zajedni-koj-poljoprivrednoj-politici/>
12. Revija ruralnog razvoja Europske unije, 2012., Ruralna raznolikost
13. Poljoprivreda nespremna za EU, preuzeto na: <http://www.poduzetnistvo.org/news/poljoprivreda-nespremna-za-eu>

14. EU agricultural income 2014 – first estimates, 2014., EU Agricultural and Farm Economics *Briefs*
15. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj – EAFRD, preuzeto na: <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/Europski%20poljoprivredni%20fond%20za%20ruralni%20razvoj.pdf>
16. Arzeni, Andrea; Esposti, Roberto; Sotte, Franco; Poljoprivreda u tranzicijskim zemljama i europski model poljoprivrede: poduzetništvo i višefunkcionalnost, Ancona, Italija
17. Brošura Europske komisije, Politike Europske unije – Poljoprivreda (*sufinanciranje u poljoprivredi*)
18. Sufinanciranje u poljoprivredi, preuzeto na: <http://www.pravaideja.net/sufinanciranje-u-poljoprivredi>
19. Reforma Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), preuzeto na: <http://www.mps.hr/default.aspx?id=11750>
20. Poljska kao poljoprivredni uzor, preuzeto na: <http://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/poljska-kao-poljoprivredni-uzor/11536/>
21. Ornella, Mikuš; Jakub, Piecuch; Dora, Haladin; 2010., Poljoprivredna politika u EU nakon pet godina članstva: iskustvo Poljske
22. Glavni statistički nalazi, preuzeto na: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural\\_products/hr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_products/hr)
23. Eurostat: U EU s najvećim rastom BDP-a Poljska i Mađarska, preuzeto na: <http://indikator.ba/Vijest.aspx?p=1&id=2251&naslov=Eurostat%3A+U+EU+s+najve%C4%87im+rastom+BDP-a+Poljska+i+Ma%C4%91arska>
24. Agriculture and rural development, [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/index_en.htm)

## **POPIS SLIKA**

Slika 1. Razvoj poljoprivrednog prihoda u državama članicama EU .....	29
Slika 2. Indeks poljoprivrednih prihoda u državama članicama EU .....	31

## **POPIS TABLICA**

Tablica 1. proračun za ZPP 2014./2020. (EU-28) .....	20
Tablica 2. Iznosi subvencija po hektaru u 2008.g. na primjerima pojedinih država članica .....	35

## **POPIS GRAFIKONA**

Grafikon 1. Stopa rasta BDP-a .....	41
-------------------------------------	----

Sveučilište  
SjeverSVEUČILIŠTE  
SIEVERIZJAVA O AUTORSTVU  
I  
SUGLASNOST ZA JAVNU OBJAVU

Završni/diplomski rad isključivo je autorsko djelo studenta koji je isti izradio te student odgovara za istinitost, izvornost i ispravnost teksta rada. U radu se ne smiju koristiti dijelovi tuđih radova (knjiga, članaka, doktorskih disertacija, magistarskih radova, izvora s interneta, i drugih izvora) bez navođenja izvora i autora navedenih radova. Svi dijelovi tuđih radova moraju biti pravilno navedeni i citirani. Dijelovi tuđih radova koji nisu pravilno citirani, smatraju se plagijatom, odnosno nezakonitim prisvajanjem tuđeg znanstvenog ili stručnoga rada. Sukladno navedenom studenti su dužni potpisati izjavu o autorstvu rada.

Ja, Mirela Šegović pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada pod naslovom *Suvremena poljoprivredna politika EU s posebnim osvrtom na problematiku poljoprivrede u novim članicama EU* te da u navedenom radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova.

Student; Mirela Šegović

Sukladno Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju završne/diplomske radove sveučilišta su dužna trajno objaviti na javnoj internetskoj bazi sveučilišne knjižnice u sastavu sveučilišta te kopirati u javnu internetsku bazu završnih/diplomskih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice. Završni radovi istovrsnih umjetničkih studija koji se realiziraju kroz umjetnička ostvarenja objavljuju se na odgovarajući način.

Ja, Mirela Šegović neopozivo izjavljujem da sam suglasna s javnom objavom diplomskog rada pod naslovom *Suvremena poljoprivredna politika EU s posebnim osvrtom na problematiku poljoprivrede u novim članicama EU* čiji sam autor.

Student: Mirela Šegović