



FINANCIRANJE ZPP-A

Zajednička poljoprivredna politika tradicionalno se financirala iz samo jednog fonda – Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi – koji je 1. siječnja 2007. zamijenjen Europskim fondom za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj (EPFRR).

PRAVNA OSNOVA

Članak 40. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU);

Uredba (EU) br.1306/2013 i Uredba (EU, Euratom) br. 1311/2013 (SL L 347, 20.12.2013.).

RAZVOJ FINACIJSKOG OKVIRA ZA POLJOPRIVREDU

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP), uspostavljena u siječnju 1962. godine, provodila se preko Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP). Fond je 1964. podijeljen na dvije komponente, komponentu „Jamstva” i komponentu „Smjernice”, na koje su se primjenjivala različita pravila.

- Jamstvena komponenta imala je, kao daleko najvažnija, ulogu financiranja rashoda koji su proizlazili iz primjene politike tržišta i cijena. S obzirom na to da je rashodima svojstvena nepredvidljivost, prilagodba proračunskih sredstava stvarnim potrebama obavljala se izmjenama proračuna. Intervencije na tržištu u pravilu su se u potpunosti financirale iz jamstvene komponente EFSJP-a.
- Komponenta za smjernice pridonosila je financiranju aktivnosti strukturne politike i razvoja ruralnih područja. Za razliku od komponente za jamstva, komponenta za smjernice u sklopu EFSJP-a temeljila se na načelu sufinanciranja.

U svrhu zaustavljanja rasta rashoda ZPP-a raspoloživa su sredstva od 1988. godine podvrgnuta strogoj proračunskoj disciplini koja se provodila preko višegodišnjih poljoprivrednih smjernica (Odluka 88/377/EEZ, dopunjena Međuinstitucijskim sporazumom od 22. lipnja 1988. u okviru paketa „Delors I”) (vidi informativni članak [1.4.3.](#)).

Nakon Ugovora iz Maastrichta i zasjedanja Europskog vijeća u Edinburghu (prosinac 1992.) financijski je okvir izmijenjen (paket „Delors II”). Međuinstitucijski sporazum iz 1988. zamijenjen je novim sporazumom o proračunskoj disciplini za razdoblje od 1993. do 1999. godine (SL C 331, 7.12.1993.). Odluka 88/377/EEZ zamijenjena je Odlukom 94/729/EZ (SL L 293, 12.11.1994.) kojom je potvrđeno načelo da se financijska disciplina primjenjuje na sve zajedničke politike. U Agendi 2000 (vidi informativni članak



[3.2.3.](#)) poljoprivredna smjernica uvrštena je u financijske perspektive za razdoblje od 2000. do 2006. godine (SL C 172, 18.6.1999.). Način financiranja ZPP-a u isto je vrijeme određen novom Uredbom (EZ) br. 1258/1999 (SL L 160, 26.6.1999., str. 103.).

Višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2007. do 2013. odobren je 2006. godine (SL C 139, 14. lipnja 2006.) (vidi informativni članak [1.4.3.](#)). Njegov naslov 2., „Očuvanje prirodnih resursa i upravljanje njima” sadržavao je proračun za poljoprivredu, ruralni razvoj, okoliš i ribolov (413 milijardi eura po tekućim cijenama, odnosno 42,3 % svih odobrenih sredstava za preuzete obveze za 27 država članica EU-a). Izmjena financiranja ZPP-a bila je jedna od tema tijekom preliminarnih rasprava o perspektivi za razdoblje od 2007. do 2013. godine.

- Uredbom (EZ) br. 1290/2005 (SL L 209, 11.8.2005., str. 1.) EFSJP je razdvojen na dva zasebna fonda – Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR). Iz EFJP-a financiraju se, a ponekad s državama članicama i sufinanciraju, rashodi zajedničke organizacije tržišta (vidi informativni članak [3.2.4.](#)), izravne potpore za poljoprivredna gospodarstva (vidi informativni članak [3.2.5.](#)), doprinosi Unije za informativne aktivnosti i promociju poljoprivrednih proizvoda na unutarnjem tržištu i u trećim zemljama kao i razni jednokratni troškovi Unije kao što su veterinarske aktivnosti te prikupljanje i upotreba genetskih resursa.
- Uredbi (EZ) br. 1290/2005 priložena je Uredba (EZ) br. 1698/2005 (SL L 277, 21.10.2005.) o potpori ruralnom razvoju kroz EPFRR zbog specifičnih financijskih uvjeta i programiranja drugog stupa ZPP-a (vidi informativni članak [3.2.6.](#)). Iz EPFRR-a sufinanciraju se mjere za poboljšanje konkurentnosti u sektorima poljoprivrede i šumarstva, poljoprivredno-okolišne mjere, mjere za poboljšanje kvalitete života u ruralnim područjima i poticanje raznovrsnosti ruralnog gospodarstva te za izgradnju lokalnih kapaciteta (inicijativa „Leader”) (vidi informativni članak [3.2.6.](#)).

Komponenta za jamstva od početka je bila među obveznim rashodima u proračunu Zajednice, dakle rashodima koji neposredno proizlaze iz ugovora ili propisa koji su doneseni na temelju tih ugovora. S druge pak strane, svi su rashodi iz komponente za smjernice EFSJP-a bili svrstani među neobvezne rashode. Do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona (vidi informativni članak [3.2.1.](#)) Vijeće je, kao partner s većim ovlastima u vezi s proračunom Unije, u pravilu imalo posljednju riječ u pogledu obveznih rashoda u postupku usvajanja godišnjeg proračuna. Osim toga, Europski parlament imao je pravo odlučivanja o neobveznim rashodima samo u okviru najvišeg praga porasta prema izračunu Komisije na osnovi ekonomskih parametara. Novim Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (vidi informativni članak [3.2.1.](#)) ta je razlika ukinuta i od tada obje institucije s proračunskim ovlastima (Europski parlament i Vijeće) zajedno odlučuju o poljoprivrednim rashodima.

Za razdoblje od 2014. do 2020. godine Europski je parlament 19. studenoga 2013. odobrio [rezolucije [P7_TA\(2013\)0455](#) i [P7_TA\(2013\)0456](#), SL C 436, 24.11.2016.] Uredbu o novom višegodišnjem financijskom okviru [Uredba (EU, Euratom) br. 1311/2013, SL L 347, 20.12.2013.] te Međuinstitucijski sporazum o dobrom financijskom upravljanju (SL C 373, 20.12. 2013.). Osim toga, reformom iz 2013.



stavljene su izvan snage uredbe (EZ) br. 1290/2005 i br. 1698/2005, koje su zamijenjene Uredbom (EU) br. 1306/2013 o financiranju, upravljanju i nadzoru ZPP-a te Uredbom (EU) br. 1305/2013 o potpori ruralnome razvoju iz EPFRR-a (SL L 347, 20.12. 2013.).

Novim višegodišnjim financijskim okvirom utvrđen je ukupni proračun za naslov „Očuvanje prirodnih resursa i upravljanje njima” (uključujući ZPP) u iznosu od 373,17 milijardi eura prema cijenama iz 2011., što čini 38,9 % svih sredstava za preuzete obveze za 28 država članica EU-a. Regulacija poljoprivrednih tržišta i izravne potpore čine 28,9 % ukupnih predviđenih obveza (vidi informativni članak [3.2.10.](#), tablica I., redak B). Mjere za ruralni razvoj čine 8,8 % tog iznosa (vidi informativni članak [3.2.10.](#), tablica I., redak C). Tako agroruralni proračun predviđen za 2020. godinu iznosi 49 milijardi eura, odnosno 34,9 % od ukupnog proračuna, što je ispod postotka utvrđenog za ZPP na početku financijske perspektive (40,5 % u 2014.) (vidi informativni članak [3.2.10.](#), Tablica I., red D).

Višegodišnji financijski okvir za poljoprivredu izmijenjen je 2015. nakon prijenosa među dvama stupovima ZPP-a u skladu s odlukama država članica [Provedbena uredba (EU) 2015/141, SL L 24, 30.1.2015.]. U niže navedenoj tablici daje se prikaz ukupnih troškova ZOT-a, izravnih plaćanja i ruralnog razvoja u sklopu ZPP-a.

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

Komisija je 2016. započela reviziju na sredini razdoblja Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. ([COM\(2016\)0605](#)). Poljoprivredni pregovori o tzv. skupnoj uredbi završili su u listopadu 2017. Revizija se nije odnosila na iznose ZPP-a, već na neke izmjene temeljnih akata o poljoprivredi za 2013. [Uredba (EU) br. 2393/2017, SL L 350, 29.12.2017.] (vidi informativni članak [3.2.9](#)).



KRETANJE POLJOPRIVREDNIH I RURALNIH RASHODA

A. Opći pregled

U proračunu Unije za 2020. predviđeno je ukupno 168,68 milijardi eura u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza. Izravna plaćanja čine 24 % sredstava (40,6 milijarda eura), mjere ruralnog razvoja 8,7 % (14,6 milijardi eura), a ostali rashodi 1,7 %. ZPP sveukupno čini 34,5 % proračuna Unije za 2020. (58,12 milijarde eura).

Udio rashoda za poljoprivredu u proračunu Europske unije zadnjih je nekoliko godina u stalnom padu. Dok je početkom 80-ih godina ZPP činio 66 % proračuna Unije, u razdoblju od 2014. do 2020. godine za ZPP će se izdvojiti svega 37,8 % sredstava. Od 1992., kada je provedena prva velika reforma ZPP-a i kad je došlo do velikog porasta izravnih potpora, rashodi u poljoprivredi ostali su stabilni u realnim vrijednostima, osim 1996. i 1997. godine (zbog krize „kravljeg ludila” i pristupanja triju novih država članica). U usporedbi s bruto nacionalnim dohotkom (BND) Unije, proračunski trošak ZPP-a smanjen je, dakle, s 0,54 % za 1990. na predviđenih 0,34 % za 2020. godinu.

B. Raspodjela rashoda po kategorijama i sektorima

Rashodi prvog stupa (44,3 milijardi eura prema posljednjem financijskom izvješću za 2018. godinu) čine ukupno 93,5 % izravnih potpora dodijeljenih poljoprivrednicima (41,5 milijardi eura) (vidi informativni članak [3.2.10.](#), tablica V., stupac 1. – (a) i (b)). Velik porast izravnih potpora od 1992. rezultirao je istovremenim smanjenjem ostalih rashoda EFSJP-a za jamstva/EFJP-a: izvozne subvencije su 2018. gotovo potpuno ukinute, a ostale intervencije na tržištu (rezerve, promotivne i informativne aktivnosti, prehrambeni programi u školama) iznosile su svega 2,7 milijardi (6,1 % ukupnog iznosa) (vidi informativni članak [3.2.4.](#), tablica 1.).

C. Raspodjela po državama i vrstama poljoprivrednih gospodarstava

Kao što je prikazano u tablici V., za financijsku godinu 2018. (vidi informativni članak [3.2.10.](#)) najveći korisnik ZPP-a bila je Francuska (16,9 %), a zatim slijede Španjolska (12,1 %), Njemačka (10,8 %) i Italija (9,5 %). Međutim, iz EPFRR-a najviše su sredstava primile Francuska i Rumunjska (14,1 %, odnosno 9,4 % stvarnih plaćanja 2018.), zatim Njemačka (9,1 %) i Italija (8,6 %). Treba istaknuti slab utjecaj novih država članica (EU-13) na EFJP (22,5 % u 2018.). S druge strane, te su države članice već primile značajan dio sredstava iz EPFRR-a (32,3 %) s obzirom na to da je modernizacija poljoprivrednih struktura i razvoj ruralnih područja jedan od prioriteta tog fonda.

U tablici V. stupcu 2. (vidi informativni članak [3.2.10.](#)) također je prikazana nejednaka raspodjela izravnih potpora ZPP-a na razini potpore za poljoprivredna gospodarstva: 75,2 % korisnika ZPP-a u 28 država članica EU-a primilo je 2018. manje od 5 000 eura godišnje, u ukupnom iznosu koji čini 15,7 % ukupnih izravnih potpora koje se financiraju iz EFJP-a. Nasuprot tome, vrlo mali postotak poljoprivrednih gospodarstava (123 578 od ukupno 6,37 milijuna, odnosno 1,9 %) primio je više od 50 000 eura, u ukupnom iznosu od 12,8 milijardi eura (30,8 % ukupnih izravnih potpora isplaćenih 2016.). Danska, Francuska, Češka, Ujedinjena Kraljevina i Slovačka zemlje su s višim postotkom velikih poljoprivrednih gospodarstava (ili trgovačkih društava) korisnika



ZPP-a. Time se postavlja pitanje legitimnosti potpore s obzirom na načela koja se primjenjuju na sve građane (eskalacija poreza, borba protiv nejednakosti).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Međuinstitucijskim sporazumima iz 1988., 1993., 1999. i 2006. Europski parlament dobio je mogućnost povećati svoj utjecaj na obvezne rashode. Dugi pregovori o uredbi kojom se uspostavlja Višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2014. do 2020. krajem lipnja 2013. rezultirali su političkim sporazumom koji su obje institucije s proračunskim ovlastima usvojile u studenome 2013. Budući da ga je morao potvrditi na plenarnoj sjednici, Parlament je uspio izmijeniti načelni sporazum s Europskim vijećem od 7. i 8. veljače 2013. Među ostvarenim izmjenama može se navesti povećana fleksibilnost u pogledu upravljanja sredstvima iz pojedinih naslova, jačanje jedinstva proračuna, mogućnost da države članice bez odgode iskoriste preostala sredstva iz proračuna za 2013. te poboljšanje dodjele proračunskih sredstava preko naslova 1. (konkurentnost) (rezolucije [P7_TA\(2013\)0455](#) i [P7_TA\(2013\)0456](#)). Odbor za poljoprivredu i ruralni razvoj poboljšao je pak neke financijske aspekte novog ZPP-a nakon posljednjih trijaloga održanih u rujnu 2013. Zahvaljujući tim promjenama, Parlament je 20. studenog 2013. odobrio sve propise (rezolucije od [P7_TA\(2013\)0490](#) do [P7_TA\(2013\)0494](#), SL C 436, 24.11.2016.). Pet novih uredbi objavljeno je 20. prosinca 2013. (SL L 347, 20.12.2013.). Prijedlog višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje nakon 2020. (bez Ujedinjene Kraljevine) podnesen je 2. svibnja 2018. (vidi informativni članak [3.2.9.](#) i [3.2.10.](#)).

Albert Massot
02/2020

