



INSTRUMENTI ZPP-A I NJIHOVE REFORME

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) dosad je doživjela šest velikih reformi, od kojih su posljednje provedene 2013. (za financijsko razdoblje 2014.–2020.) i 2021. (za financijsko razdoblje 2023.–2027.). Najnovija reforma i novo zakonodavstvo stupili su na snagu u siječnju 2023.

PRAVNA OSNOVA

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), članci od 38. do 44.

[Uredbom \(EU\) 2021/2115](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a) i koji se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) te o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1305/2013 i (EU) br. 1307/2013 ([3.2.7.](#)).

[Uredba \(EU\) 2021/2116](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o financiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike te upravljanju njome i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1306/2013 ([3.2.5.](#)).

[Uredba \(EU\) 2021/2117](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o izmjeni uredaba (EU) br. 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, (EU) br. 1151/2012 o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode, (EU) br. 251/2014 o definiciji, opisivanju, prezentiranju, označivanju i zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla aromatiziranih proizvoda od vina i (EU) br. 228/2013 o utvrđivanju posebnih mjera za poljoprivredu u najudaljenijim regijama Unije ([3.2.6.](#)).

CILJEVI

Uzastopne reforme ZPP-a omogućile su prilagodbu mehanizama te politike za bolje postizanje ciljeva iz Ugovora (vidjeti informativni članak [3.2.1.](#)). Najnovija reforma iz 2021. usmjerena je na 10 specifičnih ciljeva povezanih sa zajedničkim ciljevima EU-a za socijalnu, okolišnu i gospodarsku održivost u poljoprivredi i ruralnim područjima.

POSTIGNUĆA

A. Reforma iz 1992.: veliki preokret

Od svojih početaka 1962. godine ZPP je ispunjavao svoje ciljeve i jamčio sigurnost prehrambenih proizvoda. Zatim su se, zbog politike zaštićenih cijena koje su u odnosu



na svjetsko tržište bile vrlo visoke te zbog neograničenog zajamčenog otkupa, počeli proizvoditi sve veći viškovi. Kako bi se smanjila sve veća razlika između ponude i potražnje te kontrolirali rashodi u poljoprivredi, Vijeće je uvelo korjenite promjene u ZPP te je sustav zaštite cijena zamijenjen sustavom izravnih dohodovnih potpora.

B. Agenda 2000: nova faza za dopunu reforme iz 1992.

Rezultat dogovora postignutog na kraju sastanka Europskog vijeća u Berlinu (24. i 25. ožujka 1999.) bio je taj da se reforma potom uglavnom usredotočila na novo usklađivanje cijena EU-a sa svjetskim cijenama, uvođenje ekoloških uvjeta (ekološka uvjetovanost) u državama članicama kao uvjet za dodjelu potpore, jačanje društveno-strukturnih i popratnih mjera te na proračunsku stabilizaciju utemeljenu na strogom financijskom okviru za razdoblje 2000.–2006.

C. Reforma iz lipnja 2003.: prema ZPP-u koji se temelji na proizvodno nevezanoj potpori

Ministri poljoprivrede su 26. lipnja 2003. u Luxembourg u postigli dogovor na temelju kojeg je ZPP uvelike reorganiziran te je uveden niz novih načela ili mehanizama:

- odvajanje potpore od količine proizvodnje kako bi se poljoprivredna gospodarstva lakše usmjerila na tržište te kako bi se smanjilo narušavanje poljoprivredne proizvodnje i trgovine; te proizvodno nevezane potpore pretvorene su poslije u jednokratno plaćanje po gospodarstvu s ciljem jamčenja stabilnosti prihoda;
- kompatibilnost s pravilima Svjetske trgovinske organizacije jer je krajnji cilj proizvodno nevezanih potpora bilo uključivanje sustava jednokratnog plaćanja u „zelenu kutiju” (vidjeti informativni članak [3.2.11.](#));
- javna preraspodjela prava na plaćanja, koja su poljoprivrednim gospodarstvima dodijeljena prema referentnim vrijednostima iz prošlosti, primjenom dvaju mehanizama: modulacijom, kojom se omogućava prijenos sredstava između dva stupa ZPP-a u svrhu jačanja ruralnog razvoja i mogućom primjenom regionalnog modela proizvodno nevezane potpore, čime se omogućava usklađivanje plaćanja po hektaru koja se dodjeljuju u skladu s regionalnim kriterijima;
- financijska disciplina, načelo koje je poslije uvedeno u [financijsku perspektivu za razdoblje 2007.–2013.](#), zbog čega je zamrznut proračun prvog stupa ZPP-a te zbog čega su postavljene obavezne godišnje gornje granice;
- naposljetku, [2007. godine uspostavljena je](#) jedinstvena zajednička organizacija tržišta (jedinstveni ZOT), čime su usustavljeni mehanizmi regulacije 21 postojeće zajedničke organizacije tržišta (ZOT).

D. „Pregled zdravstvenog stanja” iz 2009.: konsolidacija okvira reforme iz 2003.

„Pregledom zdravstvenog stanja”, koji je Vijeće odobrilo 20. studenoga 2008., izmijenjene su brojne mjere koje su se primjenjivale nakon reforme ZPP-a iz 2003. Njegov je cilj bio:

- ojačati potpuno odvajanje potpora od proizvodnje uz postupno ukidanje preostalih plaćanja povezanih s proizvodnjom njihovom integracijom u sustav jednokratnih plaćanja po gospodarstvu;



- djelomično preusmjeriti sredstva iz prvog stupa u korist ruralnog razvoja povećanjem stupnja modulacije izravnih potpora;
- uvesti fleksibilnost u pravila za javnu intervenciju i nadzor ponude kako bi poljoprivrednici mogli neometano reagirati na signale s tržišta.

E. Reforma iz 2013.: sveobuhvatniji i integriraniji pristup

Glavne smjernice ZPP-a za razdoblje 2014.–2020. su:

- preoblikovanje proizvodno nevezanih potpora u sustav multifunkcionalnih potpora. Faza razdvajanja potpora za poljoprivredne proizvode u korist generičke potpore prihodima, koja se počela primjenjivati 2003. godine, omogućila je uspostavu sustava u kojem su instrumenti ponovno povezani sa specifičnim ciljevima ili funkcijama. Jednokratna plaćanja za poljoprivredna gospodarstva zamijenjena su sustavom plaćanja po fazama ili razinama. Nove potpore po hektaru namijenjene su isključivo aktivnim poljoprivrednicima (vidjeti informativni članak [3.2.8.](#)). Povrh toga, predviđena je postupna prilagodba omoćnica za izravna plaćanja za svaku državu članicu te su one sve do 2019. godine dosegle minimalno plaćanje u eurima po hektaru (postupak „vanjske konvergencije”);
- konsolidacija dvaju stupova ZPP-a: prvog stupa, kojim se financiraju izravne potpore i tržišne mjere, u potpunosti na teret Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi; drugog stupa, u korist ruralnog razvoja uz pomoć sustava sufinanciranja. Ukinuta je modulacija izravnih potpora u korist drugog stupa i zamijenjena obaveznim smanjenjem osnovnih plaćanja za iznose veće od 150 000 eura („postupno smanjivanje”). Povećana je fleksibilnost između stupova: od 2015. države članice imaju mogućnost prebaciti prvobitno dodijeljena sredstva u oba smjera (iz prvog stupa u drugi do 15 % te iz drugog stupa u prvi do 25 % za pojedine države) (vidjeti informativni članak [3.2.8.](#));
- konsolidacija instrumenata jedinstvenog ZOT-a koji su postali „sigurnosne mreže” koje se upotrebljavaju samo u slučaju krize cijena i poremećaja na tržištu. Potvrđeno je ukidanje svih mjera nadzora nad ponudom: sustav kvota za šećer istekao je u rujnu 2017., a od 2016. sustav dozvola zamijenio je prava sadnje vinograda. Novom sustavu za mlijeko, koji je na snazi od 2015., prethodilo je usvajanje „mini mliječnog paketa”. Osim toga, novom jedinstvenom zajedničkom organizacijom tržišta obuhvaćena je pričuva u slučaju krize kao odgovor na moguće poremećaje na tržištu; te
- integriraniji, usmjereniji i teritorijalni pristup ruralnom razvoju. Predviđena je i bolja koordinacija ruralnih mjera s drugim strukturnim fondovima (vidjeti informativni članak [3.1.1.](#)). Pojednostavljena je široka lepeza postojećih instrumenata u drugom stupu ZPP-a te je usmjerena na potporu za konkurentnost, inovacije, „poljoprivredu zasnovanu na znanju”, pokretanje poslovanja mladih poljoprivrednika, održivo upravljanje prirodnim resursima i uravnotežen regionalni razvoj (vidjeti informativni članak [3.2.9.](#)).



F. Reforma nakon 2020.: „zelena orijentacija” i snažan naglasak na rezultatima i uspješnosti

Reformu nakon 2020., kojom je utvrđen ZPP za razdoblje 2023.–2027., obilježio je dugotrajan proces koji je započeo objavom zakonodavnih prijedloga Komisije u lipnju 2018. i konačnim donošenjem dogovorenih tekstova u prosincu 2021. Komisija je predstavila europski zeleni plan te strategiju „od polja do stola” i strategiju za biološku raznolikost, čija je priprema dovršena 2020. godine, što je pridonijelo je složenosti pregovora. Paket reformi obuhvaća tri uredbe: Uredbu o strateškim planovima (3.2.7.), Horizontalnu uredbu (3.2.5.) i Uredbu o izmjeni zajedničke organizacije tržišta (3.2.6.).

ZPP za razdoblje 2023.–2027. usmjeren je na 10 specifičnih ciljeva:

- pravedan dohodak za poljoprivrednike;
- povećanu konkurentnost;
- bolji položaj poljoprivrednika u prehrambenom lancu;
- aktivnosti u vezi s klimatskim promjenama;
- zaštita okoliša;
- očuvanje bioraznolikosti i krajobraza;
- poticanje generacijske obnove;
- dinamična ruralna područja;
- kvalitetu hrane i zdravlja;
- poticanje znanja i inovacija.

Novim ZPP-om želi se izgraditi održiv prehrambeni sustav, čime će se pridonijeti ciljevima zelenog plana, strategije „od polja do stola” (3.2.10.) i strategije za biološku raznolikost, u vidu zaštite i povećanja raznolikosti biljaka i životinja u ruralnim ekosustavima. Kako bi se ostvarili ciljevi zelenog plana, novim ZPP-om uvode se poboljšana uvjetovanost (povezivanje izravne potpore dohotku s ekološkim poljoprivrednim praksama), ekosheme i nacionalni strateški planovi.

Svaka država članica mora sastaviti nacrt svog nacionalnog strateškog plana, u kojem treba opisati upotrebu instrumenata ZPP-a na temelju aktualnih uvjeta i potreba. Nacionalni strateški planovi predstavljaju nov model provedbe ZPP-a koji se temelji na većoj fleksibilnosti za države članice, manjem administrativnom opterećenju i snažnijoj dimenziji zaštiti okoliša.

Sadašnjim ZPP-om uvodi se novi godišnji okvir za praćenje i preispitivanje koji se temelji na zajedničkom skupu pokazatelja i kojim se od država članica zahtijeva da prate vlastiti napredak u ostvarivanju ciljnih vrijednosti i podnose godišnje izvješće o uspješnosti. Preispitivanje uspješnosti strateških planova u okviru ZPP-a dvaput godišnje omogućit će procjenu napretka država članica EU-a u postizanju njihovih ciljnih vrijednosti te u ostvarivanju ciljeva ZPP-a.

Rashodi ZPP-a i dalje se financiraju iz dvaju fondova: Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (iz kojeg se osiguravaju izravna plaćanja i svi rashodi povezani



s tržištem) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (osigurava mjere ruralnog razvoja). Mjere i programi novog ZPP-a kojima se podupire poljoprivrednike:

- osnovna potpora dohotku za održivost;
- plaćanja za male poljoprivrednike;
- dodatna potpora dohotku (za održivost i mlade poljoprivrednike);
- ekosheme (za klimu, okoliš i dobrobit životinja);
- proizvodno vezana potpora dohotku;
- plaćanja namijenjena za pojedinačne kulture;
- sektorske intervencije;
- projekti ruralnog razvoja.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament uglavnom je podržao sve reforme ZPP-a. Složio se, naime, s većinom smjernica Komisije za reformu iz 2003. te [se izjasnio u korist](#) djelomičnog razdvajanja potpore i odbacio ideju o postupnom smanjenju potpora. Povrh toga, Parlament je ponovio svoj poziv za uvođenje punog suodlučivanja u području poljoprivredne politike. To se ostvarilo stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona (vidjeti informativne članke [1.1.5.](#) i [3.2.1.](#)).

Rasprave o budućnosti ZPP-a nakon 2013. započele su u Parlamentu čak i prije nego što je Komisija predstavila svoju komunikaciju i zakonodavne prijedloge. Na osnovi izvješća o vlastitoj inicijativi Parlament je 8. srpnja 2010. donio [rezoluciju](#). Zastupnici su utvrdili sljedeće prioritete za novi ZPP u 21. stoljeću: sigurnost opskrbe hranom, pravedna trgovina, očuvanje poljoprivrednih aktivnosti na cijelom teritoriju Unije, kvaliteta prehrambenih proizvoda, očuvanje biološke raznolikosti i zaštita okoliša, pravedna naknada za javna dobra koja na raspolaganje stavljaju poljoprivrednici i, konačno, ruralni razvoj utemeljen na otvaranju „zelenih” radnih mjesta. Ti su prioriteti potvrđeni u [rezoluciji](#), od 23. lipnja 2011., o komunikaciji Komisije naslovljenoj „ZPP na putu prema godini 2020.”

Europski parlament izmijenio je zakonodavne prijedloge o ZPP-u nakon 2013., a izmijenjeni tekst postao je mandat Parlamenta za pregovore s Vijećem (odluke o [izravnim plaćanjima poljoprivrednicima](#), [Uredba o jedinstvenom ZOT-u](#), [potpora ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj](#) te [financiranje, upravljanje i nadzor ZPP-a](#)). Na toj osnovi i nakon više od 40 trijaloga postignut je politički dogovor te je Europski parlament 20. studenoga 2013. dao svoje mišljenje o novim poljoprivrednim uredbama, odmah nakon donošenja financijskog paketa za razdoblje 2014.–2020.

Pregovori s Vijećem o ZPP-u za razdoblje nakon 2020. započeli su 10. studenoga 2020. i nastavili su se nizom trijaloga. Krajem lipnja 2021. pregovarači su postigli dogovor o trima prijedlozima iz paketa reformi ZPP-a. Ministri poljoprivrede EU-a potvrdili su taj dogovor 28. lipnja 2021., a članovi Odbora za poljoprivredu i ruralni razvoj 9. rujna



2021. Parlament je o trima prijedlozima iz paketa za reformu ZPP-a glasovao na drugoj plenarnoj sjednici u studenome.

Vera Milicevic
10/2023

