

ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB
Institut za javne financije, Zagreb

Pojmovnik*

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) (*The Common Agricultural Policy*, CAP) 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.

Primjena zajedničke poljoprivredne politike počela je kasnih 1950-ih i ranih 1960-ih godina. Rimskim ugovorom postavljeni su opći okviri ZPP-a, a načela ZPP-a definirana su na konferenciji u Stresi (Italija) 1958. godine. ZPP je zaživio 1962. godine nakon što ga je prihvatilo svih šest država osnivačica Zajednice. Do tada su te zemlje uvelike intervenirale u svojim poljoprivredama, posebno pri izboru što će se proizvoditi, uz koje uvjete te koje će biti cijene poljoprivrednih proizvoda. Takve pojedinačne intervencije ugrožavale su slobodnu razmjenu

nu dobara unutar Zajednice. Kako su neke zemlje, posebno Francuska, zagovarale nastavak snažne intervencije, jedino je rješenje bilo intervencijske mjere prenijeti na razinu Zajednice te ih harmonizirati.

Ciljevi ZPP-a ovako su definirani prema članku 33. Rimskog ugovora:

- podizanje poljoprivredne produktivnosti promicanjem tehničkog napretka, racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje i optimalnog iskorištenja proizvodnih činitelja, posebno radne snage,
- osiguravanje životnog standarda poljoprivredne populacije, osobito podizanje prihoda osoba koje se osobno bave poljoprivredom,
- stabilizacija tržišta,
- sigurnost opskrbe tržišta,
- osiguranje poljoprivrednih proizvoda za potrošače po razumnim cijenama.

Tri su temeljna načela na kojima se zasniva ZPP: 1. jedinstveno tržište, 2. prednost Unije, 3. financijska solidarnost.

* Priljeno (*Received*): 10.12.2008.

Prihvaćeno (*Accepted*): 18.12.2008.

1. *Jedinstveno tržište* ima dva značenja:

- primjenu (na poljoprivredne proizvode) pravila o slobodnom prometu robe između država članica,
- određivanje zajedničkih cijena i pomoći, bez obzira na sjedište ekonomskog subjekta. Korektna primjena tog načela zahtijeva zajedničko reguliranje cijena, isplaćivanja pomoći i pravila konkurencije, harmonizaciju propisa o zdravstvenom osiguranju i administrativnim postupcima, kao i zajedničku vanjskotrgovinsku politiku.

2. *Prednost Unije*. Tim načelom osiguravaju se aktivnosti na dva stupnja:

- davanje prednosti poljoprivrednim proizvodima iz Unije pred uvoznim proizvodima,
- zaštita unutarnjeg tržišta od poremećaja izazvanih nekontroliranim uvozom poljoprivrednih proizvoda niskih cijena, kao i od poremećaja na svjetskom tržištu.

3. *Financijska solidarnost*. Troškovi koji proizlaze iz primjene ZPP-a moraju biti podijeljeni među svim zemljama članicama, bez obzira na njihov nacionalni interes.

ZPP se sastoji od skupine pravila i mehanizama koji reguliraju proizvodnju, prodaju i plasiranje poljoprivrednih proizvoda u EU, uz poseban naglasak na razvoju seoskih područja, a uglavnom obuhvaćaju cjenovnu potporu, izravne subvencije poljoprivrednicima i nadzor ponude.

ZPP-om su se uspjeli ostvariti postavljeni ciljevi: povećana je proizvodnja, poboljšana produktivnost, stabilizirano unutarnje tržište, osigurana distribucija do potrošača i poboljšana zaštita proizvođača od potresa na svjetskom tržištu. Usporedno s pozitivnima, pojavile su se i negativne po-

sljedice. Prije svega, proizvodnja je uvelike premašila potrebe unutarnjeg tržišta, uz stvaranje golemih robnih viškova, pa su izdvajanja za potporu poljoprivredi eksponencijalno rasla. ZPP je stoga u proteklom razdoblju doživio nekoliko reformi.

Sadašnji je sustav posljedica dviju ključnih reformi ZPP-a: prva je počela 1992. godine, a druga se provodila u sklopu Agende 2000.

Godine 1991. Europska je komisija iznijela prijedloge za raspravu o razvoju i reformi ZPP-a. Prijedlozi su bili osnova za politički dogovor o reformi koji je usvojen 21. svibnja 1992. godine. Upravo je ta reforma označila prekretnicu u razvoju ZPP-a promjenom potpore od cjenovne na izravna plaćanja. Predviđeno je snižavanje cijena poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda radi postizanja njihove konkurentnosti na unutarnjemu i svjetskom tržištu, a sniženi prihodi seljacima su kompenzirani izravnim plaćanjima. Osim toga, reformom su uvedene dodatne mjere za uređenje tržišta i zaštitu okoliša. Reforma je nazvana prema tadašnjem povjereniku Europske komisije za poljoprivredu Rayu MacSharryju.

Reforma iz 1992. godine ocijenjena je uspješnom. No promjene u idućim godinama (međunarodna kretanja, proširenje Unije i proces priključivanja zemalja središnje i istočne Europe, uvođenje zajedničke valute, povećanje konkurentnosti proizvoda trećih zemalja i novi krug pregovora u sklopu Svjetske trgovinske organizacije) prisilile su Uniju na nove promjene u sklopu ZPP-a.

S obzirom na očekivano proširenje, u srpnju 1997. godine, Komisija je predložila reformu ZPP-a u sklopu Agende 2000 – projekcije razvoja poljoprivrede Unije u razdoblju 2000-2006. Agenda 2000 bila je najradikalnija i najopsežnija reforma u po-

vijesti ZPP-a. Njezini su temelji u procesu koji je započeo 1992. godine i koji je bio osnova za razvoj poljoprivrede EU. Agenda 2000 podijelila je ZPP na dva stupa: potporu proizvodnji i ruralni razvoj. Nastavljeno je snižavanje cijena poljoprivrednih proizvoda započeto reformom iz 1992. godine, te su povećane izravne potpore poljoprivrednicima. Usto je donesen niz mjera usmjerenih na razvoj sela.

Točnije, reforma je predviđjela:

- pojačavanje konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda na unutarnjemu (europskom) i svjetskom tržištu,
- omogućavanje dostojnoga životnog standarda osobama koje žive od poljoprivrede,
- stvaranje zamjenskih poslova i drugih izvora prihoda za poljoprivrednike,
- osmišljavanje nove politike razvoja sela, koja postaje drugi stup ZPP-a,
- implementacija ekološkog načina promišljanja i strukturiranja ZPP-a,
- poboljšanje kvalitete i sigurnosti hrane,
- pojednostavnjenje poljoprivrednog zakonodavstva i decentralizacija administracije kako bi pravila i postupci postali jasniji, transparentniji i jednostavniji za primjenu.

ZPP je financiran iz sredstava Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*, EAGGF), koji je osnovan 1962. godine. No njega su 2007. zamijenila dva fonda, koja su sastavni dio proračuna Unije: Europski garancijski poljoprivredni fond (*European Agricultural Guarantee Fund*, EAGF), iz kojega se financiraju izravne subvencije poljoprivrednicima i mjere kojima se reguliraju poljoprivredna tržišta, dok se iz sredstava Eu-

ropskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (*European Agricultural Fund for Rural Development*, EAFRD) financiraju programi ruralnog razvoja država članica.

Nedavno proširenje EU gotovo je udvostručilo radnu snagu i obradivu površinu, te unutarnjem tržištu dodalo više od 100 milijuna potrošača. Nove države članice mogu se odmah početi koristiti mehanizmom subvencioniranja cijena poljoprivrednih proizvoda, dok su izravni poticaji poljoprivrednicima raspoređeni za razdoblje od deset godina (2004-2014). No zemlje članice moraju ispuniti mnoge uvjete vezane za restrukturiranje i modernizaciju poljoprivrednog sektora. Kako su se države članice dogovorile da do 2013. godine neće biti realnog povećavanja poljoprivrednog proračuna, morat će se smanjiti subvencije "starim" državama članicama kako bi se financirale potpore novim članicama.

LITERATURA

Baldwin, R. and Wyplosz, Ch., 2006. *The Economics of European Integration*. New York: The McGraw-Hill.

European Commission – Agriculture and Rural Development [online]. Available from: [http://europa.eu/pol/agr/overview_en.htm].

Franić, R. i Žimbrek, T., 2003. "Pretpostavke za uključivanje poljoprivrede u proces pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji" u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 153-173.

Glossary [online]. Available from: [http://europa.eu/scadplus/glossary/index_en.htm].

Politike i aktivnosti EU – poljoprivredna politika [online]. Dostupno na: [<http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=91>].

