

**Lidija Madžar**<sup>1</sup>

Visoka poslovna škola strukovnih studija Novi Sad

**Andelka Aničić**<sup>2</sup>

Alfa univerzitet, Beograd

## **Aktuelna reforma savremene zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije u svetlu ekoloških zahteva EU**

### **Apstrakt**

Na početku XXI veka savremeno društvo se suočava sa zabrinjavajućim nedostatkom inače ograničenih prirodnih resursa. Tradicionalna poljoprivredna proizvodnja je dovela do pojave enormnih ekoloških troškova i poljoprivrednih eksternalija. Pomenuti problemi su doveli do nužnih promena u poljoprivredi koje se ogledaju u konačnom usvajanju koncepta održive poljoprivrede. S obzirom da uzima u obzir interese budućih generacija, održivu poljoprivredu je moguće ostvariti izbegavanjem štetnih efekata tradicionalne poljoprivrede, stalnom primenom novih znanja o održivoj tehnologiji, kao i aktivnom primenom empirijskih saznanja. U radu se analiziraju najznačajniji ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije (ZPP), uz napomenu da oni neretko mogu biti i kontradiktorne prirode. Ova Politika je fokusirana na obezbeđivanje niza javnih dobara i karakteriše se dvostubnom organizacionom strukturom. Prvi stub obuhvata politike tržišta, sa posebnim naglaskom na isplatu direktnih subvencija evropskim farmerima, kao i na podršku drugim tržišnim merama ZPP. Drugi stub

---

<sup>1</sup> lidija.madzar.vps@gmail.com

<sup>2</sup> andjelka.anicic@alfa.edu.rs

ove Politike je usmeren na obezbeđivanje specifičnih javnih dobara, ruralni razvoj i na ravnomerniji regionalni razvoj unutar Unije. Kao takav, Drugi stub ZPP posebno naglašava značaj održive poljoprivrede, zaštite životne sredine i raznih načina eksploatacije ruralnih oblasti. Posebno je istaknut značaj Mehanizama ekološke održivosti poljoprivredne proizvodnje EU koji predstavlja ključni instrument integracije svih ekoloških zahteva u Zajedničku poljoprivrednu politiku EU. Kao takav, Mehanizam takođe izaziva i sadejstvo (odnosno sinergetski efekat) poljoprivrednih subvencija, s jedne, i obaveze poštovanja osnovnih standarda zaštite životne sredine s druge strane. Posebna pažnja se posvećuje i ekološkom aspektu aktuelnog pokušaja reforme ZPP u vidu Health check programa iz 2008. godine. **Health check** reformski poduhvat je vremenom doprineo evoluciji mehanizama subvencija i drugih plaćanja, promeni ciljeva i naglaska (odnosno značaja) ove Politike, uslovljavajući i suštinske promene u strukturi ZPP. Reč je o Programu koji insistira na prelasku sa tržišnih intervencija na sistem direktnih plaćanja poljoprivrednicima. Na kraju se daje detaljna analiza najnovijeg predloga reformi ZPP koji je pokrenut sa ciljem kreiranja još pravičnije, efikasnije i ekološki orijentisane Politike, a sve u skladu sa osnovnim ciljevima Stretgije Evropa 2020.

**Ključne reči:** Zajednička poljoprivredna politika EU (ZPP), poljoprivredne subvencije, reforme ZPP, organizaciona ustrojenost ZPP, ekološka dimenzija ZPP, Mehanizam ekološke održivosti poljoprivredne proizvodnje ZPP, Health check reforma ZPP, aktuelni predlog reformi ZPP

## 1. UVOD

Savremeno društvo ugrožava životnu sredinu u meri u kojoj pretilo da ugrozi i sâm opstanak čovečanstva. Već se danas, kako na lokalnom,

tako i na globalnom nivou uočavaju enormne posledice zagađenja vode, zemljišta i vazduha, a time i hrane. Posledice raznih oblika ugrožavanja prirode su utoliko veće ukoliko dolazi do istovremenog ispoljavanja njihovih negativnih efekata. Pri tome se promene, uzrokovane delovanjem savremenog društva, odvijaju veoma brzo. Stoga ni priroda nije sposobna da učestvuje u obnavljanju resursa. Ako se poče od činjenice da je najbolja politika zaštite životne sredine ona koja se zasniva na preventivi, zaključuje se da bi aktivnosti poljoprivrednih eksperata trebalo da budu usmerene ka iznalaženju racionalnih rešenja. Sve pomenuto ima za cilj očuvanje plodnog zemljišta za proizvodnju potrebne količine kvalitetne i zdrave hrane. Na početku XXI veka društvo je suočeno sa ozbiljnim nedostatkom prirodnih resursa, s obzirom na njihovu ograničenost. Rast broja stanovnika na planeti i globalne klimatske promene podstiču i na razmišljanje o nužnim promenama u poljoprivredi. U zavisnosti od polazišta (ekološkog, ekonomskog ili društvenog) postoje različita tumačenja održivog poljoprivrednog sistema. U savremenoj poljoprivredi dolazi do međusobnog prožimanja pomenutih elemenata (Kovačević, Momirović, 2001:196-211).

Nekadašnje koristi od poljoprivrednog progressa su postepeno uzrokovale pojavu enormnih ekoloških troškova. Deo uzroka ovog problema može se pronaći u proučavanju poljoprivrednih eksternalija. Činjenica je da mnogi poljoprivredni troškovi nisu samo izazvani neposrednim aktivnostima farmera, već i dejstvom drugih faktora vezanih za zagađenje zemlje, podzemnih voda, reka, potoka i drugih vodnih resursa. Međutim, pored pomenutih okolnosti, savremena politika vlade takođe mora da preuzme svoj deo odgovornosti. Zvanična politika bi morala da bude u potpunosti potčinjena normalnom funkcionisanju sistema cena. Pri tome se u praksi primenjuju četiri najznačajnija oblika poljoprivrednih politika: 1) subvencionisanje specifičnih poljoprivrednih inputa poput opreme, veštačkog đubriva i pesticida, 2) obezbeđivanje garantnih cena poljoprivrednih proizvoda 3) kreditiranje plasmana (odnosno prodaje) poljoprivrednih proizvoda na osnovu cene useva i 4) uvođenje trgovinskih barijera sa ciljem zaštite od inostrane konkurencije (Tietenberg, & Lewis, 2012:278-280).

Subvencije su vremenom doprinele stvaranju zavisnosti poljoprivrede od kupovine poljoprivrednih faktora. Studija Andersona i Blackhursta još iz davne 1992. godine ispituje korelaciju između visine (tj. iznosa) poljoprivrednih subvencija, sa jedne, i upotrebe veštačkog đubriva sa druge strane (Anderson, & Blackhurst, 1992:161-162). U studiji se zaključuje da u zemljama koje se karakterišu najvećim subvencijama dolazi do znatno veće upotrebe veštačkog đubriva. Važi i obrnut slučaj. Vremenom su subvencije omogućile neefikasnu i neodrživu upotrebu veštačkog đubriva. Subvencije su takođe postale integralni deo poljoprivrednog dohotka. Tako su u Evropskoj ekonomskoj zajednici subvencije, u proseku, doprinosile jednoj polovini dohotka Zajedničke poljoprivredne politike, dok su u Sjedinjenim Američkim Državama one odgovorne za jednu trećinu poljoprivrednog dohotka. Japanski poljoprivrednici ostvaruju duplo veći dohodak u odnosu na iznos subvencija, dok u Švajcarskoj ovaj odnos iznosi 4:1 u korist dohotka zasnovanog na subvencijama (Tietenberg, 2003:240).

Odnedavno su savremene vlade počele da ohrabruju koncept održive poljoprivrede. Održiva poljoprivreda je, kao dugoročan način proizvodnje, usmerena na unapređenje kvaliteta životne sredine i proizvodnih resursa, efikasnu upotrebu obnovljivih i neobnovljivih resursa, na zadovoljavanje bioloških potreba čoveka i na ekonomsku isplativost poljoprivredne proizvodnje, a sve sa ciljem unapređenja kvaliteta života poljoprivrednika i društva u celini. Održivu poljoprivredu je moguće realizovati izbegavanjem štetnih efekata tradicionalne poljoprivrede, kao i stalnom primenom novih saznanja o održivim pravilima tehničke eksploatacije i širenjem poimanja iz sprovedenih istraživanja i iskustva. S obzirom da uzima u obzir interese budućih generacija, održiva poljoprivreda dugoročno doprinosi zadovoljavanju potreba ljudi za hranom, poboljšanju kvaliteta životne sredine, dugoročnom očuvanju prirodnih resursa, efikasnijoj upotrebi obnovljivih i neobnovljivih resursa, ekonomski valorizovanoj vrednosti proizvodnje, poboljšanju kvaliteta života poljoprivrednika, kao i društva u celini. Stoga se osnovne prednosti održive poljoprivrede ogledaju u: 1) očuvanju životne sredine, 2) zaštiti javnog zdravlja i 3) ekonomskoj održivosti poljoprivrede (Tietenberg, 2003:88).

## 2. CILJEVI I INSTRUMENTI ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE EU

Pored obezbeđivanja sigurnog snabdevanja hranom i finansijske podrške poljoprivrednicima u zemljama EU, osnovni ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije (ZPP) su i dalje ostali *na snazi*. U međuvremenu je Evropska komisija definisala i izvestan broj dodatnih ciljeva među kojima se ističu (Howarth, Kullmann, & Swidlicki, 2012:6): 1) unapređenje kvaliteta hrane u Evropi, 2) garantovanje bezbednosti hrane, 3) blagostanje ruralnog stanovništva, 4) zdravlje i dobrobit životinja i 5) sprovođenje navedenih ciljeva trošenjem minimalnih budžetskih sredstava (efikasnost ZPP).

Zajednička poljoprivredna politika EU se obično karakteriše i međusobno protivrečnim ciljevima. Na primer, ohrabrivanje diversifikacije aktivnosti u ruralnim sredinama (sa ciljem smanjenja zavisnosti tih zajednica od stočarstva) može biti u suprotnosti sa zadovoljavanjem potrebe za stabilnom isporukom hrane i rastom efikasnosti poljoprivredne proizvodnje. Na ovu činjenicu ukazuje i sporan predlog Evropske komisije o isplati subvencija namenjenih isključivo grupi aktivnih poljoprivrednika. Pomenuti predlog bi kategoriju delimično angažovanih (odnosno uposlenih) farmera mogao da uskrati za stalnu novčanu pomoć od strane EU. Pored diversifikacije poljoprivrednih aktivnosti u seoskim područjima, Komisija se takođe zalaže i za diversifikaciju prihoda od poljoprivredne delatnosti. Uprkos navedenom, jasno je da je, u skladu sa svojim ustanovljenim poljoprivrednim ciljevima i aspektima, ova Politika makar teorijski posmatrano usmerena na obezbeđivanje niza javnih dobara za koja režim slobodnog tržišta obično nije zainteresovan.

Evropska komisija predlaže da se i u aktuelnom budžetskom periodu od 2014-2020. godine zadrži tekuća dvostubna struktura finansiranja ove Politike. Istovremeno se insistira na tome da svaki od pomenutih stubova ZPP nastavi sa učešćem u finansiranju različitih poljoprivrednih politika EU (Cantore, Kennan, & Page, 2011:1-3):

- **Stub I** – koji obuhvata politike tržišta i koji će nastaviti sa obezbeđivanjem direktnih subvencija evropskim farmerima, kao i sa podrškom drugim tržišnim merama ZPP. Direktna subvencije i tržišne mere se u potpunosti finansiraju iz zajedničkog budžeta EU kako bi osigurale primenu ZPP na celom jedinstvenom tržištu EU i omogućile integraciju administracije i sistema kontrole. Radi se o merama koje se sprovode na centralizovan način širom EU i koje se finansiraju sa oko 80% sredstava iz budžeta namenjenog ZPP i
- **Stub II** – koji će nastaviti sa obezbeđivanjem specifičnih ekoloških javnih dobara, unapređivanjem konkurentnosti poljoprivrednog i sektora šumarstva i podsticanjem diversifikovanih privrednih aktivnosti i kvaliteta života u ruralnim oblastima. Članice Evropske unije raspoložu fleksibilnim pristupom u kreiranju i izboru mera, koje se uglavnom zasnivaju na specifičnim nacionalnim, regionalnim i lokalnim potrebama, ali koje istovremeno odražavaju i prioritete Evropske unije. Mere, koje su sadržane u Drugom stubu ove Politike, su sufinansirane od strane članica Unije. Ovim se garantuje ispunjavanje osnovnih ciljeva i pojačavanje efekata i ishoda razvojne politike ruralnih oblasti unutar EU. Drugi stub Poljoprivredne politike EU, putem viših iznosa dotacija siromašnijim regionima, takođe doprinosi koheziji i ravnomernijem regionalnom razvoju Evropske unije. Dakle, Stub II naglašava značaj održive poljoprivrede, zaštite životne sredine i raznolike eksploatacije ruralnih područja.<sup>3</sup> Agenda 2000 eksplicitno naglašava značaj decentralizacije u upravljanju Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU. Naglasak se stavlja na povećanu odgovornost država članica (Summaries of EU legislation, 2010).

Druga komponenta Stuba II ZPP učestvuje i u sufinansiranju mnogobrojnih pionirskih programa i poduhvata iz oblasti ekološkog upravljanja. Ovo se odnosi na ELC (*Entry Level Stewardship*) i HLS (*Higher Level Stewardship*) šeme isplate specifičnih subvencija za razne ostvarene nivoe poljoprivredne proizvodnje. S obzirom na ulogu Zajedničke poljoprivredne politike EU u isporuci javnih dobara širom EU, i dalje ostaje *na snazi* problem njene efektivnosti.

---

<sup>3</sup> Primer razvoja seoskog turizma.

### 3. MEHANIZAM EKOLOŠKE ODRŽIVOSTI POLJOPRIVREDNE PROIZVODNJE EU (*CROSS-COMPLIANCE MECHANISM*)

Mehanizam ekološke održivosti poljoprivrede EU (ili Mehanizam unakrsne saglasnosti) je postupak kojim se isplata subvencija evropskim farmerima direktno vezuje za njihov konkretni doprinos primeni i razvoju standarda iz oblasti zaštite životne sredine, bezbednosti namirnica, zdravlja životinjskog i biljnog sveta i blagostanja životinja, kao i iz oblasti održavanja kvaliteta zemljišta. Pravnu osnovu ovog Mehanizma čine sledeći propisi: Uredba Evropskog saveta br. 73/2009 i Uredba Evropske komisije br. 1122/2009. Počevši od 2005. godine svi evropski poljoprivrednici, koji su uskladili svoje aktivnosti sa zahtevima obaveznog Mehanizma unakrsne saglasnosti, primaju direktne subvencije koje se vezuju za dva ključna elementa (European Commission, 2014):

- Statutarne upravljačke zahteve – koji se odnose na 18 konkretnih zakonskih standarda vezanih za zaštitu životne sredine, bezbednost hrane, zdravlje biljaka i životinja i blagostanje životinja i
- *Dobre* poljoprivredne i ambijentalne uslove – koji se odnose na obavezu očuvanja i ekološke zaštite poljoprivrednog, šumskog i šireg (nepoljoprivrednog) zemljišta. Pomenuti uslovi podrazumevaju obavezu poštovanja niza standarda iz oblasti zaštite kvaliteta zemljišta, adekvatnog upravljanja organskim otpadom, rukovanja organskim đubrivom, poboljšanja kvaliteta životnih staništa, kao i iz oblasti upravljanja vodnim resursima.

Postupak unakrsne saglasnosti istovremeno predstavlja referentni nivo, odnosno polaznu osnovu za primenu svih ekoloških mera u poljoprivrednom sektoru Unije. Pri tome, troškove svih opisanih zahteva direktno snose evropski poljoprivredni proizvođači, a u skladu sa Principom plaćanja prema intenzitetu zagađenja (engl. *Polluter-Pays-Principle*). Reč je o Principu koji svakom zagađivaču unutar Unije nalaže безусловnu obavezu pokrića troškova izbegavanja zaštite ili zagađivanja životne sredine. Stoga su poljoprivredni proizvođači u obavezi da podrede svoje aktivnosti obaveznim nacionalnim, ali i nadnacionalnim standardima zaštite životne sredine u Evropskoj uniji. Poštovanje ovog

Pincipa podrazumeva i uvažavanje elementarnih obaveznih standarda koji su obuhvaćeni Mehanizmom ekološke održivosti poljoprivrede EU, na teret samih evropskih poljoprivrednika. Odsustvo poštovanja propisanih zahteva (tj. normi) podleže strogom sankcionisanju (European Commission, 2014).

#### 4. AKTUELNI POKUŠAJ REFORME ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE EU – *HEALTH CHECK* PROGRAM IZ 2008. GODINE

*Health check* reforma iz 2008. godine služi za proveru napretka i efekata prethodne *Fischlerove* reforme, a nastala je kao kontrateža visokim izdvajanjima Velike Britanije u zajednički budžet EU. Kao posledica potrebe za korekcijom doprinosa Velike Britanije zajedničkom budžetu EU, *Health check* reforma je obuhvatila dalje korenite promene u smislu prelaska sa tržišnih intervencija (tj. tržišnih mera) na direktna plaćanja poljoprivrednicima, a u skladu sa ciljevima obuhvaćenim Stubom II ZPP. Pored povlačenja izvesnih proizvodnih kvota do 2015. godine (npr. slučaj proizvodnih kvota za mleko), ovaj Plan takođe predviđa i smanjenje iznosa subvencija velikim farmama. Cilj ove reforme se ogleda i u pripremi za suočavanje Zajedničke poljoprivredne politike EU sa novim globalnim izazovima, poput klimatskih promena, efikasnog upravljanja vodnim resursima, proizvodnje biogoriva (primer biodizela i bioetanola) i sl. *Health check* reforma insistira na efikasnijem i pojednostavljenom uređenju sistema isplate subvencija, kao i na potpunom *napuštanju* dotacija koje se vezuju za proizvodne kvote (Vidović 2011:439). Ušteđena sredstva na ime smanjenja poljoprivrednih subvencija se danas koriste za finansiranje zaštite životne sredine, upravljanje vodnim resursima, za finansiranje upravljanja energetskim resursima, za podsticanje inovacija, istraživanja i razvoja i dr.

*Health Check*, kao najnoviji program reformi ZPP, uvodi instituciju kratkoročnih prilagođavanja u važeće propise Evropske unije. Reforma je inicirana od strane Generalnog direktorata za poljoprivredu i ruralni razvoj pri Evropskoj komisiji (EK). U najznačajnije konkretne reformske podvige ovog Programa spadaju (European Commission, 2009):



1. Uvođenje proizvodnih kvota za mleko – ove kvote će *biti na snazi* do aprila 2015. godine, uz njihov planirani godišnji rast od 1% u periodu od 2009/2010. do 2014/2015. godine;
2. Razgraničavanje finansijske pomoći – *Fischlerovom* reformom ZPP iz 2003. godine je razgraničen najveći deo direktne pomoći evropskim farmerima. Tako su, po prvi put, uvedene isplate koje nisu bile uslovljene proizvodnjom specifičnog poljoprivrednog dobra. Uprkos istaknutom, izvesne članice EU su zadržale neka proizvodnjom-uslovljena plaćanja;
3. Podrška sektorima sa specifičnim problemima – u ovom trenutku zemlje članice mogu da zadrže do 10% svojih fiskalnih prihoda (po problematičnom poljoprivrednom sektoru) za direktna plaćanja koja su namenjena: 1) finansiranju mera zaštite životne sredine i 2) unapređenju reklamiranja i kvaliteta proizvoda ovih sektora. Sa ciljem pospešivanja fleksibilnosti upotrebe finansijskih sredstava, odlučeno je da se novac ne može stalno trošiti na iste sektore.<sup>4</sup> Sredstva takođe mogu biti upotrebljena sa ciljem pružanja podrške merama upravljanja rizikom, kao što je slučaj sa osiguranjem od prirodnih nepogoda ili investicionim fondovima za bolesti životinja;
4. Dodatno finansiranje farmera iz prvobitnih EU-12 zemalja (kao tradicionalnih članica Evropske unije) – planirana je alokacija dodatnih 90 miliona eura za dvanaest najstarijih članica EU sa ciljem olakšane isplate direktnih subvencija *osetljivim sektorima*;
5. Korišćenje raspoloživog viška sredstava – članice, u slučaju neiskorišćenih sredstava, imaju obavezu da ih preusmere u Fond za ruralni razvoj (Rural Development Fund-RDF);
6. Preusmeravanje sredstava namenjenih direktnoj pomoći za potrebe razvoja seoskih područja – prikupljena sredstva mogu biti iskorišćena u zemljama EU radi realizacije mnogobrojnih ekoloških programa iz oblasti rešavanja problema klimatskih promena, obnovljive energije, upravljanja vodom, upravljanja biološkom raznovrsnošću, iz oblasti inovacija i pratećih mera u sektoru mlekarstva;

---

<sup>4</sup> Preciznije, sredstva mogu biti iskorišćena radi pružanja pomoći u proizvodnji mleka, govedine, jaretine i kozijeg mesa, ovčijeg mesa i pirinča u nerazvijenim regionima ili radi rešavanja problema *osetljive* poljoprivredne proizvodnje.

7. Mehanizam ekološke održivosti poljoprivrede EU u sudejstvu sa zaštitom životne sredine – svi poljoprivrednici koji poštuju standarde EU stiču pravo na direktna plaćanja. U skladu sa zakonskim zahtevima upravljanja (Statutory Management Requirements), farmeri moraju da usklade svoje aktivnosti sa zakonodavstvom i direktivama EU koje se odnose na zaštitu životne sredine, zdravlje ljudi, biljnog sveta i životinja, kao i na blagostanje i dobrobit životinja. Kompatibilnost njihovih aktivnosti sa Mehanizmom unakrsne saglasnosti predstavlja osnovni preduslov za dobijanje subvencija;
8. Mehanizam intervencije – kako mere tržišnog snabdevanja ne bi trebalo destimulativno da utiču na sposobnost farmera za jasnim prepoznavanjem tržišnih signala, došlo je do potpunog ukidanja intervencija na raznim tržišnim segmentima poput tržišta svinjskog mesa, ječma i *kineske* šećerne trske. Međutim, zadržane su intervencije na tržištu pšenice, putera i obranog mleka u prahu i
9. Pomoć u investicijama mladim farmerima i ostale mere – u okviru ruralnog razvoja predviđen je i rast investicione pomoći mladim poljoprivrednicima. Pored pomenutih mera, predviđena je i primena niza manjih šema podrške koje su od 2012. godine, po svojoj prirodi, odvojene i pripisane Mehanizmu jednokratne pomoći (*Single Payment Scheme*).

## 5. UMETO ZAKLJUČKA – EKOLOŠKA DIMENZIJA NAJNOVIJEG PREDLOGA REFORMI ZPP

Dvostubna struktura ove Politike doprinosi njenoj sveobuhvatnoj modernizaciji i pojednostavljenju. Zajednička poljoprivredna politika EU je strukturisana na ovaj način kako bi se stvorila pravičnija, efikasnija i ekološki orijentisana Politika, a sve u skladu sa osnovnim ciljevima Strategije Evropa 2020. Stoga će glavni elementi naredne reforme ZPP biti usmereni na (European Commission, 2011:4-5):

- **Pravedniju i nepristrasniju raspodelu direktnih subvencija** – visina subvencija, koje se po hektaru obradive površine isplaćuju poljoprivrednicima širom Evropske unije, varira u zavisnosti od nivoa razvijenosti posmatrane članice, kao i usled spleta istorijskih okolnosti u zemljama EU. Na primer, u 2013. godini je prosečna direktna subvencija po hektaru moguće obradive površine i po

primaocu iznosila 94,7€u Letoniji, dok je u Holandiji bila u proseku pet puta viša iznosivši 457,5€. Prosečna subvencija je, na nivou EU-27<sup>5</sup>, iznosila 269,1€. Reformisana Zajednička poljoprivredna politika EU će nesumnjivo uključiti koncept konvergencije (tj. približavanja) kako bi se smanjile opisane nejednakosti i uticalo na pravičniju i racionalniju raspodelu finansijske pomoći. Takođe je u planu i modernizacija mehanizma raspodele sredstava za razvoj ruralnih oblasti, pri čemu će visina pomoći zavisiti od niza objektivnih, prostornih i ekonomskih kriterijuma. Reč je o raspodeli koja će biti usklađena sa budućim privrednim, društvenim, ekološkim i teritorijalnim ciljevima Zajedničke poljoprivredne politike EU;

- **Intenzivnije uključivanje ekološke dimenzije u procese subvencionisanja evropskih farmera** – obavezna integracija ekološkog aspekta u procese direktnog subvencionisanja predstavlja ključno pitanje reforme ZPP. Reforma će nesumnjivo *pojačati* ekološke karakteristike agrarnog sektora Evropske unije. Uključivanje ekološke dimenzije će ujedno ukazati i na način na koji će reformisana ZPP doprineti ostvarenju širih prioriteta Unije, jer će ubuduće isplata jedne trećine ukupnih subvencija biti uslovljena poštovanjem Mehanizma ekološke održivosti proizvodnje (*Cross-compliance mechanism*);
- **Pružanje podrške aktivnim poljoprivrednicima** – ubuduće će koristi od sistema direktnog subvencionisanja *uživati* samo aktivno poljoprivredno stanovništvo EU kako bi se obezbedila efikasna upotreba resursa u okvirima Zajedničke poljoprivredne politike EU;
- **Ograničavanje iznosa direktnih subvencija najvećim poljoprivrednicima EU** – u ovom trenutku velika poljoprivredna gazdinstva još uvek dobijaju nesrazmerno veće subvencije iz sredstava namenjenih finansiranju ZPP. Stoga će reformisana Poljoprivredna politika EU uvesti umereni i progresivni sistem ograničavanja nivoa poljoprivrednih subvencija najvećim imanjima, istovremeno vodeći računa o ekonomiji obima većih agrarnih jedinica i faktora zaposlenosti u njima;
- **Politiku ruralnog razvoja koja je orijentisana na rezultate** - Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (European Agricultural Fund for Rural Development-EAFRD) će biti uključen u Ugovore o partnerstvu (Partnership Contrasts), koji se sklapaju između Evropske komisije i svake pojedinačno posmatrane članice EU, sa ciljem

---

<sup>5</sup> Tj. 27 zemalja članica EU (pre ulaska Hrvatske u Uniju).

maksimiziranja sinergetskih efekata Politike ruralnog razvoja EU i ostalih razvojnih fondova Unije. Na taj način bi trebalo da se koncipira sveobuhvatna strategija teritorijalnog razvoja koja će, uključujući i rešavanje problema ruralnog razvitka, biti finansirana iz odgovarajućih strukturnih fondova EU;

- **Pojednostavljene šeme subvencija za male poljoprivrednike** – s obzirom da mali evropski farmeri takođe spadaju u grupu korisnika direktnih subvencija, cilj reforme ZPP se ogleda i u uprošćavanju mehanizma isplate pomoći ovoj kategoriji agrarnog stanovništva i
- **Tržišne troškove i mehanizme protiv krize** - danas se mnogi evropski poljoprivrednici suočavaju sa brojnim izazovima, posebno sa potrebom za adekvatnim delovanjem u vanrednim okolnostima koje mogu iznenada i neplanirano ugroziti agrarni dohodak.

#### **Literatura:**

1. Anderson, K., & Blackhurst, R. (1992) *The Greening of World Trade Issues*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
2. Cantore, N., Kennan, J., & Page, S. (2011) *CAP reform and development – Introduction, reform options and suggestions for further research*. London: Overseas Development Institute.
3. Howarth, C., Kullmann, A., & Swidlicki, P. (2012) *More for less: Making the EU's farm policy work for growth and the environment*. London: Open Europe.
4. Kovačević, D., & Momirović, N. (2001) Sustainable farming systems – the concept toward environmental protection. *1<sup>st</sup> international symposium Food in 21<sup>st</sup> Century, 14-17. november 2001* (196-211). Subotica: Naučni Institut za ratarstvo i povrtarstvo.
5. European Commission. *Cross-compliance*. (2014), Preuzeto sa [http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance/index_en.htm)
6. European Commission. *Integrating environmental concerns into the CAP* (2014), Preuzeto sa [http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index\\_en.htm#polluter](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index_en.htm#polluter)
7. European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Budget for Europe 2020*. (2011)

8. European Commission. *Health Check of the Common Agricultural Policy*. (2009), Preuzeto sa [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm)
9. Summaries of EU legislation. *Reform of the common agricultural policy (CAP)*. (2010), Preuzeto sa [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/160002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/160002_en.htm)
10. Tietenberg, T. (2003). *Environmental and Natural Resource Economics*, Boston: Addison Wesley.
11. Tietenberg, T., & Lewis, L. (2012) *Environmental & Natural Resource Economics*, Ninth Edition. Boston: Pearson.
12. Vidović, B. (2010) *Zajednička poljoprivredna politika. Europska unija* (419-444), Zagreb: MATE.

**Lidija Madžar**  
**Andelka Aničić**

**The ongoing reform of the contemporary common agricultural  
policy of the european union in light of the environmental  
requirements of the EU**

**Abstract**

At the beginning of the XXI century, modern society faces a worrying lack of limited natural resources. Traditional farming has led to the emergence of enormous environmental costs and agricultural externalities. The above mentioned problems have led to necessary changes in agriculture, which are reflected in the final adoption of the concept of sustainable agriculture. Considering that it takes into account the interests of the future generation, sustainable agriculture can be achieved by avoiding the harmful effects of traditional agriculture, the constant application of new knowledge about sustainable technology, as well as active application of empirical knowledge. This paper analyzes the most important objectives of the Common Agricultural Policy of the European Union (CAP), with the remark that they can often be contradictory. This policy is focused on providing a range of public goods and it is characterized by double pillar organizational structure. The first pillar comprises market measures, with particular emphasis on the direct subsidies payment to European farmers, as well as other CAP market measures support. The second pillar of this policy is directed to providing specific public goods, rural development and more balanced regional development within the EU. The CAP second pillar also emphasizes the importance of the sustainable agriculture, environmental protection and different ways of rural areas exploitation. The paper highlights the importance of Cross-compliance mechanism which is a key instrument of environmental requirements integration into the Common Agricultural Policy of the European Union. The mechanism also causes the synergistic effect of agricultural subsidies on the one hand, and the obligation to respect basic standards of environmental protection on the other. Special attention is paid to the environmental

aspects of the CAP ongoing reform in the form of Health check program. Health check reform attempt was created in 2008. This program has contributed to the evolution of the subsidies and other payments mechanisms. It has also changed the objectives and the importance of this policy, conditioning essential changes in the structure of the CAP. It is a program that insists on transition from market intervention to the system of direct payments to farmers. The paper finally provides a detailed analysis of the recent CAP reform proposals, which was launched with the aim of creating a more fairer, efficient and environmentally friendly policy, all in accordance with the Europe 2020 strategy main objectives.

**Key words:** The Common Agricultural Policy of the EU (CAP), agricultural subsidies, CAP reforms, organizational structure of the CAP, environmental dimension of the CAP, Cross-compliance mechanism of the CAP, Health check reform, ongoing CAP reform proposal