

ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE (CAP) – poglavlje br. 2.

Član 48. Rimskog sporazuma, kojim je osnovana Evropska Ekonomska Zajednica, potvrđuje da se «zajedničko tržište odnosi i na trgovinu agrarnim proizvodima» i da takva organizacija tržišta treba da bude ostvarena uspostavljanjem CAP. Navedeni sporazum, usvojen 1957. godine, članom 39. definisao je sledeće glavne ciljeve Zajedničke agrarne politike:

1. Porast produktivnosti u poljoprivrednoj proizvodnji putem implementacije elemenata tehničko-tehnološkog progresa, uz obezbeđenje racionalnog razvoja poljoprivrede i optimalno korišćenje faktora proizvodnje, naročito radne snage;
2. Obezbeđenje fer životnog standarda za poljoprivrednu populaciju, naročito kroz povećanje dohotka profesionalnih poljoprivrednih proizvođača;
3. Stabilizacija tržišta;
4. Sigurnost u snabdevanju potrošača, kao i
5. Snabdevanje potrošača prehrambenim proizvodima po prihvatljivim cenama.

Tri principa, na kojima počiva CAP, su:

1. **Jedinstveno tržište** koje podrazumeva eliminisanje carinskih barijera i ostalih trgovinskih prepreka i slobodan protok roba između zemalja članica, kao i primenu zajedničkih cena.
2. **Prioritetnost Zajednice (Unije)** čiju suštinu predstavlja nastojanje Evropske Ekonomske Zajednice (EU) da svoje tržište zaštiti od uvoza. Putem predominacije Zajednice omogućena zaštita domaćeg tržišta od prekomernog uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po niskim cenama iz trećih zemalja, a time je očuvan i dohodak evropskih poljoprivrednika.
3. **Finansijska solidarnost**, kao treći bazni princip na kome počiva CAP, pretpostavlja obezbeđenje potrebnih finansijskih sredstava na nivou Zajednice radi finansiranja mera CAP. U vezi s tim, radi finansiranja svoje agrarne politike Evropska Ekonomska Zajednica je formirala fond, koji je alimentiran doprinosom svih šest zemalja članica.

Zajednička agrarna politika (CAP) počela je da se primenjuje 1962. godine. Već u prvoj deceniji svoje primene, dovela je do pozitivnih, ali i negativnih efekata.

POZITIVNI EFEKTI CAP

- Rast produktivnosti u poljoprivrednoj proizvodnji
- Rast prinosa
- Povećanje proizvodnje hrane

- Povećanje dohotka farmera
- EEZ od uvoznika hrane postaje izvoznik

NEGATIVNI EFEKTI CAP

- Smanjenje kvaliteta prirodnih resursa (zemljišta) usled intenziviranja proizvodnje
- Pojava viškova određenih proizvoda čije je čuvanje zahtevalo dodatne troškove
- Pojava subvencionisanog izvoza koji se kritikuje na svetskom tržištu
- Rast troškova za finansiranje CAP
- Regionalne razike u stepenu razvijenosti poljoprivrede i ruralnih područja

REFORMISANJE ZAJEDNIČKE AGRARNE POLITIKE

Zasnovana na principima zajedničkog tržišta, predominantnosti Zajednice i finansijske solidarnosti, ZAP je počela da se primenjuje 1962. godine. Već u prvoj deceniji svog funkcionisanja, ova politika obezbedila je niz pozitivnih efekata. Primenom sistema garantovanih cena, uvozne zaštite, kao i tržišnih intervencija, ZAP je omogućila samodovoljnost u proizvodnji pojedinih poljoprivrednih proizvoda, stabilnost tržišta i rast dohotka poljoprivrednih proizvođača. U isto vreme su se, međutim, pojavile i određene negativne posledice primene mehanizama ZAP. Finansiranje prodaje viškova pojedinih poljoprivrednih proizvoda i izvozne subvencije dovele su do rapidnog rasta budžetskih troškova. Izuzetno zaštićeno tržište i protekcionistička cenovna politika dovele su Zajednicu do zaoštavanja odnosa sa njenim tradicionalnim trgovinskim partnerima, zagovornicima liberalizacije. S obzirom da je visina isplaćenih subvencija bila u direktnoj srazmeri sa obimom proizvodnje, povećavale su se razlike u visini dohotka između pojedinih kategorija poljoprivrednih gazdinstava. Takođe, izrazita intenzifikacija proizvodnje i primene hemijskih inputa uslovlila je sve veću devastaciju prirodnih resursa i inicirala ekološke probleme.

Usled nagomilavanja njenih negativnih efekata, prvi pokušaji reformisanja ZAP usledili su već krajem 1960-ih godina. Početni koraci u reformisanju, oličeni u dokumentima «Memorandum o reformi Zajedničke agrarne politike (Mansholtov plan)» iz 1968., zatim «Program o strukturnoj politici u poljoprivredi» iz 1972. i «Zeleni papir» iz 1985. godine, ipak nisu doveli do značajnijih efekata. Prva radikalna izmena evropske poljoprivredne politike, osmišljena i realizovana u toku Urugvajске runde međunarodnih trgovinskih pregovora, ostvarena je u vidu Mekšerijeve (Ray McSharry) reforme iz 1992. godine.

Reforma Zajedničke agrarne politike iz 1992. godine bila je inicirana kako unutrašnjim, tako i spoljnim pritiscima. Kao najznačajniji faktori koji su doveli do Mekšerijeve reforme izdvajaju se:

- rast viškova pojedinih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda,
- razlike u visini dohotka pojedinih kategorija farmera,
- rast budžetskih izdataka za poljoprivredu,
- neslaganja između zemalja neto-davaoca i neto-primaoca sredstava iz zajedničkog budžeta,
- pritisci sa međunarodnog tržišta, kao i
- proširenje Zajednice novim zemljama članicama.

Suština ove reforme bila je smanjenje podrške i liberalizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda. Mekšerijeva reforma realizovana je primenom sledećih mera:

- postepeno snižavanje (institucionalnih) cena za najznačajnije poljoprivredne proizvode (žita i goveđe meso);
- uvođenje direktnih plaćanja za farmere po hektaru i grlu stoke, koja se bazira na ranijem nivou proizvodnje;
- uvođenje tzv. pridruženih mera u domenu ruralnog razvoja.

Međutim, i pored propisanih reformskih zahvata, jak agrarni lobi u Evropskoj uniji sprečio je planirana ograničenja obima proizvodnje i smanjenje podrške. Naime, iako je Mekšerijeva reforma dovela do redukcije cena, one su i dalje bile iznad referentnih cena na svetskom tržištu, u suficitarnim sektorima proizvodnja je i dalje ostala prekomerna, a samim tim troškovi budžeta su nastavili svoj rast.

Usvojena od strane Evropske Komisije na Berlinskom samitu 1999. godine, Agenda 2000 je predstavljala akcioni program za šestogodišnji period koji je obuhvatio sve makroekonomske segmente Evropske unije, pa i poljoprivredu. Ključni razlozi koji su doveli do ove reforme ZAP bili su:

1. prekomerna proizvodnja u pojedinim sektorima,
2. očekivano proširenje Unije novim članicama, kao i
3. zahtevi Svetske trgovinske organizacije u okviru Doha runde multilateralnih trgovinskih pregovora.

Kao prioritetni ciljevi reformisanja ZAP u okviru Agende 2000 se navode:

- redukcija cena poljoprivrednih proizvoda, kako bi se izašlo u susret zahtevima međunarodnih trgovinskih sporazuma;
- redistribucija podrške agraru, kako bi se otklonile evidentne razlike u visini dohotka između pojedinih regiona i proizvođača;
- kreiranje poljoprivredne politike koja bi bila prihvatljiva za građane, odnosno potrošače;
- pojednostavljenje mera upravljanja tržištem poljoprivrednih proizvoda, što se naročito odnosilo na nove članice, kao i kreiranje modela multifunkcionalne poljoprivrede i obezbeđenje ruralnog razvoja.

Ključni zaokret, koji je učinjen sprovođenjem Agende 2000, bilo je definisanje politike ruralnog razvoja kao „drugog stuba“ ZAP. Ova promena je, međutim, bila samo deklarativno zalaganje

kreatora reformi za ruralni razvoj. Iako je oblast ruralnog razvoja postala normativno uređena, dominantni deo sredstava za finansiranje usmeravan je ka „prvom stubu“ ZAP, a to su mere tržišne podrške. Agenda 2000, kao reformski zahvat, donela je nekoliko novina. Pored postavljanja ruralnog razvoja kao „drugog stuba“ ZAP, ovom reformom uvedeno je poštovanje tzv. ekoloških principa kao kriterijuma za utvrđivanje nivoa subvencija. Takođe, reformom iz 2000. godine prvi put se u ZAP uvodi pojam multifunkcionalnost.

Multifunkcionalnost - kao koncept poljoprivrede označava kontinuirano investiranje u razvoj poljoprivrednih gazdinstava i unapređenje radne snage u poljoprivredi, zatim pružanje podrške regionima sa ograničenim mogućnostima za razvoj, kao i sveobuhvatno angažovanje proizvođača hrane i drugih subjekata u cilju očuvanja prirodnih resursa.

Reforma ZAP iz 2003. godine, poznatija pod nazivom Fišlerova reforma (Franz Fischler), sprovedena je sa ciljem da se nastave promene inicirane u prethodno realizovanim reformskim zahvatima, u pravcu redukcije mera koje imaju distorzivan uticaj na svetsko tržište. Pored toga, akcentat je stavljen na ispunjavanje određenih ekoloških principa, odnosno kriterijuma iz domena zaštite životne sredine, zdravstvene bezbednosti hrane i zaštite dobrobiti domaćih životinja. Posebna pažnja u okviru Fišlerove reforme posvećena je poboljšanju implementacije programa za ruralni razvoj. Naime, kao sastavni deo reformskog paketa 2005. godine usvojena je nova politika ruralnog razvoja za period od 2007. do 2013. godine. Ipak kao ključne promene, uvedene Velikom reformom iz 2003. godine, smatraju se promene u mehanizmima podrške proizvođačima. Pored snižavanja interventnih cena za pojedine poljoprivredno-prehrambene proizvode, uvedena je šema jedinstvenih plaćanja po farmi.

Osnovni elementi Fišlerove reforme su:

1. šema jedinstvenih plaćanja;
2. redukcija direktnih plaćanja;
3. mehanizam finansijske discipline;
4. reforma tržišne politike i
5. jačanje politike ruralnog razvoja.

Šema jedinstvenih plaćanja, koja se smatra najznačajnijim elementom Fišlerove reforme, uvedena je 2005. godine. Ova šema u praksi znači da se farmerima isplaćuju subvencije, čiji iznos ne zavisi od obima proizvodnje. Na taj način se u suštini uklanja veza između proizvodnje i subvencija (podrške), a evropskim farmerima daje više slobode da se ponašaju kao tržišno orijentisani proizvođači. Pri tome, predviđeno je diskreciono pravo za sve zemlje članice da svoje farmere, pored utvrđene standardne podrške na nivou Unije, delimično subvencionišu i vlastitim budžetskim sredstvima i to do 2008. godine. (Kelch and Normile, 2003).

Uvođenje šeme jedinstvenih plaćanja osmišljeno je sa ciljem da se unapredi ekološki i ekonomski održiva poljoprivreda. Naime, kriterijumi na osnovu kojih se određuje pravo farmera na korišćenje subvencija su poštovanje ekoloških principa, odnosno proizvodnja kvalitetnih zdravstveno bezbednih prehrambenih proizvoda, obezbeđenje dobrobiti domaćih životinja i očuvanje prirodnih resursa. Suština promena koje su započele 2003. godine ogleda se u prerastanju Zajedničke agrarne politike u Zajedničku politiku održivog agrarnog i ruralnog

razvoja. (Marković K., 2005). Kao primarni cilj kreatora ove reforme prepoznaje se stvaranje efikasne i, u kontekstu racionalnog korišćenja prirodnih resursa, održive poljoprivrede, uz istovremeno očuvanje i unapređenje prirodnih resursa.

Reforma ZAP 2013. potencijalno predstavlja najznačajniju reformu od nastanka evropske poljoprivredne politike. Nakon trogodišnjih pregovora, koji su počeli velikom javnom debatom o ulozi, značaju i očekivanjivanjima od ZAP, kreirana je nova poljoprivredna politika za period od 2014. do 2020. godine. Tri dugoročna cilja izdvojila su se kao najznačajniji ciljevi ZAP za period od 2014. do 2020. godine: održiva proizvodnja hrane, održivo upravljanje prirodnim resursima i uravnotežen teritorijalni razvoj. Realizacijom navedenih ciljeva poželjno je postići veću konkurentnost agrarnog sektora Evropske unije, unaprediti primenu koncepta održivog razvoja i povećati efektivnost. Planirani obim sredstava namenjen za finansiranje ZAP u predstojećem periodu iznosi 37,8% od ukupnog budžeta Unije, što predstavlja smanjenje u odnosu na prethodni obračunski period. Rast konkurentnosti agrarnog sektora već se u reformi iz 2003. godine pojavljuje kao jedan od prioriteta. Napuštanjem sistema subvencija čija je visina određena obimom proizvodnje omogućeno je poljoprivrednicima da svoju proizvodnju planiraju na osnovu zahteva tržišta. Najnovijom reformom ide se korak dalje s obzirom da je predviđeno ukidanje proizvodnih ograničenja za šećer, mleko i vino i dozvoljavanje proizvođačima da odgovore na rastuću svetsku tražnju za ovim proizvodima. Jačanje proizvođačkih kooperativa, pružanje systemske podrške za mlade proizvođače i uvođenje instrumenata za zaštitu od rizika u proizvodnji u cilju povećanja konkurentnosti takođe predstavljaju novine u ZAP koje su počele da se primenjuju od 2014. godine. Takođe, od 2015. godine uveden je novi instrument ZAP u okviru njenog prvog stuba, a to su tzv. Zelena direktna plaćanja. Za finansiranje ovih subvencija opredeljeno je 30% od ukupno predviđenih sredstava za direktna plaćanja. Pored osnovnih plaćanja, zelenih direktnih plaćanja, podrške područjima sa ograničenim prirodnim uslovima i pomoći mladim poljoprivrednicima (samo 14% poljoprivrednika Evropske unije mlađe je od 40 godina), zemljama članicama ostavlja se i mogućnost za primenu šeme redistributivnih plaćanja. Šema redistributivnih plaćanja namenjena je jačanju malih i srednjih gazdinstava kako bi se smanjile razlike u nivou dohotka između pojedinih kategorija gazdinstava, ali i pojedinih regiona unutar Unije.

Drugi stub ZAP, politika ruralnog razvoja za period od 2014. do 2020. godine usmerena je na ostvarivanje sledećih ciljeva: 1. Omogućavanje uspešnog transfera znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima; 2. Ostvarivanje održivog razvoja poljoprivrednih gazdinstava i unapređenje njihove konkurentnosti; 3. Jačanje aktivnosti iz oblasti prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda, dobrobiti životinja i upravljanja rizikom u poljoprivredi; 4. Obnavljanje, čuvanje i poboljšanje kvaliteta životne sredine sa aspekta poljoprivrede i šumarstva; 5. Promovisanje efikasnosti resursa i 6. Promovisanje socijalne inkluzije, redukcija siromaštva i ekonomski razvoj ruralnih područja. Zemlje članice imaju zadatak da kreiraju svoje nacionalne programe ruralnog razvoja za predstojeći sedmogodišnji period, kao i da osmisle šemu odnosno način korišćenja sredstava namenjenih direktnim plaćanjima.