



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 29.11.2017.
COM(2017) 713 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Budućnost hrane i poljoprivrede

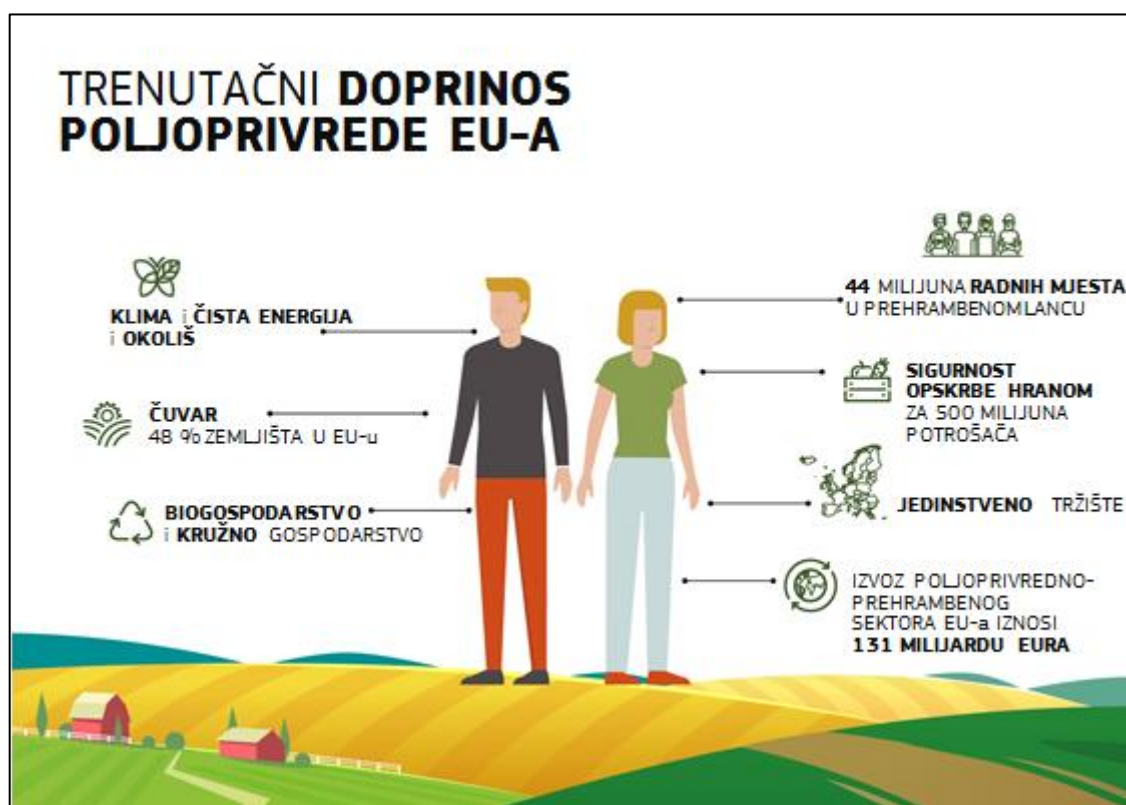
Budućnost hrane i poljoprivrede

Sadržaj

1. NOVI KONTEKST	3
2. PUT PREMA NOVOM MODELU OSTVARENJA CILJEVA I JEDNOSTAVNIJEM ZPP-u	9
3. PAMETNIJI, MODERAN I ODRŽIV ZPP	11
3.1. Upotreba istraživanja i inovacija radi boljeg povezivanja onoga što znamo s onime što uzgajamo.....	12
3.2. Poticanje pametnog i otpornog poljoprivrednog sektora.....	14
3.2.1. Pravedna potpora dohotku kao pomoć poljoprivrednicima da zarade za život	14
3.2.2. Ulaganja radi poboljšanja tržišnog nagrađivanja poljoprivrednika	16
3.2.3. Upravljanje rizikom.....	17
3.3. Poticanje zaštite okoliša i klimatske politike te doprinos postizanju ciljeva EU-a u području okoliša i klime	18
3.4. Jačanje socioekonomske strukture ruralnih područja.....	20
3.4.1. Rast i radna mjesta u ruralnim područjima.....	20
3.4.2. Privlačenje novih poljoprivrednika	22
3.5. Rješavanje pitanja koja muče građane povezanih s održivom poljoprivrednom proizvodnjom, uključujući zdravlje, prehranu, otpad od hrane i dobrobit životinja.....	24
4. GLOBALNA DIMENZIJA ZPP-a.....	25
4.1. Trgovina	26
4.2. Migracije.....	27

1. NOVI KONTEKST

Poljoprivredni sektor i ruralna područja EU-a vrlo su važni za dobrobit Unije i njezinu budućnost. EU je jedan od **vodećih svjetskih proizvođača hrane**, a njegova poljoprivreda jamči sigurnost opskrbe hranom za više od 500 milijuna europskih građana. Poljoprivrednici EU-a ujedno su i prvi čuvari **prirodnog okoliša**, s obzirom na to da brinu o prirodnim resursima tla, vode, zraka i biološke raznolikosti na **48 % površine EU-a** (šumari na još 36 %) i osiguravaju ključne **ponore ugljika i opskrbu obnovljivim izvorima za industriju i energiju**. Osim toga, oni izravno ovise o tim prirodnim resursima. Velik broj radnih mjesta ovisi o poljoprivredi, unutar samog sektora (u kojem je osiguran stalan posao za 22 milijuna ljudi) ili u širem prehrambenom sektoru (poljoprivreda, prerada hrane i povezana maloprodaja te usluge zajedno osiguravaju oko 44 milijuna radnih mjesta). **Ruralna područja EU-a** u cjelini mjesto su stanovanja za **55 % građana EU-a**¹, a ujedno su i **glavna područja za zapošljavanje, rekreaciju i turizam**.



Slika 1.

¹ Obuhvaćaju uglavnom ruralna i srednje naseljena područja (definicija OECD-a).

Ni jedna od tih pogodnosti ipak se ne može uzeti zdravo za gotovo. Za razliku od većine drugih gospodarskih sektora, na poljoprivredu snažno utječu **vremenski uvjeti**, a često dolazi i do problema zbog **nestabilnih cijena, prirodnih katastrofa, štetnika i bolesti**, pa svake godine najmanje 20 % poljoprivrednika gubi više od 30 % svojih prihoda u usporedbi s prosjekom za posljednje tri godine. Osim toga, **pritisak na prirodne resurse** očito je i dalje prisutan, a djelomično je uzrokovan određenim poljoprivrednim aktivnostima. **Klimatske promjene** mogle bi otežati sve prethodno navedene probleme. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) stoga bi trebala služiti kao predvodnik prijelaza prema održivijoj poljoprivredi.

ZPP-om je omogućen razvoj najintegriranijeg **jedinstvenog tržišta**. Zahvaljujući ZPP-u, poljoprivredni sektor EU-a može odgovoriti na zahtjeve građana koji se odnose na sigurnost opskrbe hranom te zaštitu, kvalitetu i održivost hrane. Međutim, taj se sektor istodobno suočava s izazovima niske profitabilnosti – među ostalim zbog visokih standarda proizvodnje EU-a, visokih troškova proizvodnih faktora i fragmentirane strukture primarnog sektora. Poljoprivredni se sektor u većini sektora sada natječe po svjetskim tržišnim cijenama, vodeći je u tom području u smislu raznolikosti i kvalitete prehrambenih proizvoda te ostvaruje najveći svjetski izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (vrijedan 131 milijardu eura u 2016.²).

Dosad je ostvaren uspjeh, ali potreban je daljnji rad

Izravnim plaćanjima trenutačno se jača otpornost 7 milijuna poljoprivrednih gospodarstava, koja obuhvaćaju 90 % obradivih zemljišta. Iako ta gospodarstva čine oko 46 % prihoda poljoprivredne zajednice EU-a, taj je udio u mnogim regijama i sektorima znatno veći. Ona tako osiguravaju relativnu stabilnost prihoda za poljoprivrednike koji su suočeni sa znatnom nestabilnošću cijena i proizvodnje, što pomaže da se vitalna osnova proizvodnje kvalitetne hrane u EU-u održi u cijeloj Uniji³. Njihov utjecaj nadopunjuje se tržišnim instrumentima. Područja s prirodnim ograničenjima primaju i posebne potpore.

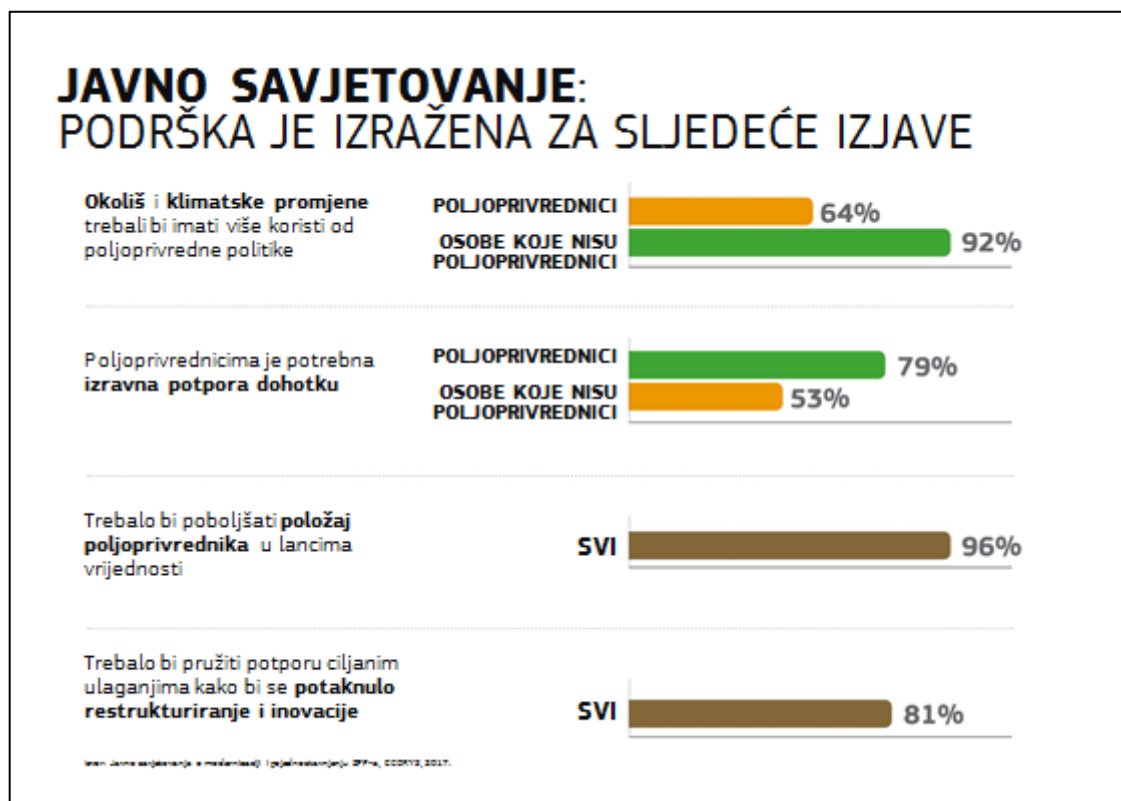
Politika ruralnog razvoja na različite načine znatno doprinosi ekonomiji poljoprivrednih gospodarstava i vitalnim životnim uvjetima u ruralnim područjima. Njome se podržavaju ulaganja, izgradnja znanja, organizacija opskrbnog lanca te zaštita okoliša i klimatska politika. Programi ruralnog razvoja za razdoblje 2014.–2020. temelje se na tome i proširuju mogućnost inovacija i upravljanja rizikom. Osnivanje Europskog partnerstva za inovacije za poljoprivrednu produktivnost i održivost (EIP-AGRI) potaknulo je stvaranje i dijeljenje znanja. Međutim, još treba uložiti znatne napore kako bi se poljoprivrednicima olakšao pristup znanju⁴.

² Vidjeti https://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/statistics_en.

³ Ecorys et al. (2016.) *Mapping and analysis of the implementation of the CAP*, str. 76.–94.

⁴ Vidjeti Evaluacijsku studiju provedbe Europskog partnerstva za inovacije (EIP), studeni 2016.: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2016-eip_en.

Potrebno je izvući pouke iz javnog savjetovanja o „modernizaciji i pojednostavnjenju ZPP-a” provedenog u prvoj polovini 2017.⁵, u okviru kojega je potvrđen opći konsenzus da se trenutačnim alatima ZPP-a samo u određenoj mjeri uspješno rješavaju postojeći izazovi. To se odnosi i na izazove povezane s okolišem i klimom, a većina poljoprivrednika i drugih dionika smatra da bi se u okviru ZPP-a trebalo učiniti više za njihovo rješavanje. Osim toga, kao ključna prepreka koja sprečava uspješno ostvarenje ciljeva trenutačne politike istaknuta je prekomjerna birokracija.



Slika 2.

Za postizanje ciljeva EU-a povezanih s okolišem i klimom ključne su mjere koje se temelje na korištenju zemljišta, a poljoprivrednici su primarni gospodarski subjekti za ostvarivanje tih važnih društvenih ciljeva. U tom je kontekstu potrebno razmotriti mogućnost izravnih plaćanja kako bi se osiguralo da se velikim dijelom područja EU-a na kojemu se obavljaju poljoprivredne aktivnosti upravlja praksama korisnima za okoliš. To je temelj za postojeća plaćanja prema površini u okviru programa ruralnog razvoja. Djelomično zahvaljujući ZPP-u, ekološka poljoprivreda znatno se povećala i 2015. obuhvaćala je 6 % korištene poljoprivredne površine (KPP), dok je 2000. taj udio iznosio 2 %.

⁵ Vidjeti https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_hr.

Smatra se da je provedba „ekologizacije”⁶ katkad manje ambiciozna nego što je bilo predviđeno te je u javnom savjetovanju navedeno da je ona najsloženiji element ZPP-a i da stvara najveće opterećenje, kao i da ograničuje njegovu učinkovitost. Klimatske promjene u međuvremenu su postale još važniji prioritet, a poljoprivredna zajednica u budućnosti će zbog toga imati velike troškove.⁷

To je stajalište potvrdila i platforma REFIT, koja ističe prekomjerno administrativno opterećenje zbog postojećih mjera ekologizacije, sustava kontrole i revizije te sve većih preklapanja između I. i II. stupa⁸. Kako je navela platforma REFIT, potrebno je smanjiti regulatorno opterećenje u okviru ZPP-a i poboljšati njegovu troškovnu učinkovitost te istodobno osigurati postizanje ciljeva i povećati njegovu integraciju s drugim područjima politike.

Prvo izvješće o provedbi postojećeg zajedničkog okvira za nadzor i evaluaciju ZPP-a, uključujući prve rezultate o njegovoj uspješnosti, predstaviti će se Europskom parlamentu i Vijeću 2018. U procjeni učinka koja će se provesti za potrebe prijedloga Komisije za zajedničku poljoprivrednu politiku nakon 2020. uzet će se u obzir svi dostupni dokazi o dosadašnjoj uspješnosti te politike (uključujući rezultate evaluacija i informacije dobivene od platforme REFIT) i te će se informacije koristiti pri analizi konkretnih rješenja za budućnost.

⁶ Radni dokument službi Komisije: Preispitivanje ekologizacije nakon jedne godine https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf; i Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi obveze u pogledu ekološki značajnih površina u okviru programa zelenih izravnih plaćanja (COM/2017/0152 final) od 29. ožujka 2017.

⁷ Vidjeti *Studiju Ecampa2 (2016.)* s najnovijom procjenom opcija politike za poljoprivredu EU-a u pogledu smanjenja stakleničkih plinova: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101396/jrc101396_ecampa2_final_report.pdf.

⁸ Mišljenja platforme REFIT o „višestrukoj sukladnosti”, „ekologizaciji”, „preklapanju između I. i II. stupa”, „kontroli i reviziji”, „potpori ruralnom razvoju” i „zakonodavstvu EU-a o reformi subvencija za poljoprivredna gospodarstva”. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-recommendations_hr.

ZPP spreman za buduće promjene

Osim rada na ostvarivanju **ciljeva ZPP-a iz Ugovora o EU-u, nastavljen je i njegov razvoj te povećavanje dodane vrijednosti koju donosi za EU**. Znatno se povećao i njegov naglasak na **okolišu, klimi i širem ruralnom kontekstu** u kojem se odvija poljoprivreda. To je omogućilo povećanje produktivnosti poljoprivrednog sektora za gotovo 9 % od 2005., uz smanjenje emisija stakleničkih plinova za 24 % od 1990. i smanjenje upotrebe gnojiva, što je imalo pozitivan učinak na kvalitetu vode. Međutim, ako se ne osigura snažnija i ambicioznija politička potpora, malo je vjerojatno da će se emisije iz poljoprivrede EU-a nastaviti smanjivati istim tempom. ZPP mora nastaviti sve intenzivnije rješavati te izazove, a bit će ključan i u ostvarivanju Junckerovih prioriteta uz potpunu usklađenost s drugim politikama te će se njime posebno:

- povećati **zapošljavanje, rast i ulaganja** visoke kvalitete;
- iskoristiti potencijal **energetske unije, kružnog gospodarstva i biogospodarstva, uz istodobno jačanje zaštite okoliša te borbe protiv klimatskih promjena i prilagodbe njima**;
- **istraživanja i inovacije** provedeni u laboratorijima primijeniti na poljima i tržištima;
- potpuno povezati poljoprivrednike i sela s **digitalnim gospodarstvom**; i
- doprinijeti **migracijskom** programu Europske komisije.

Osim toga, EU je snažno posvećen djelovanju povezanom s **Pariškim sporazumom COP21 i ciljevima održivog razvoja Ujedinjenih naroda**. U okviru ZPP-a osobito se podupiru politike iznesene u Okviru za klimatsku i energetska politiku do 2030., kojim se poljoprivredni sektor poziva da doprinese ciljnoj vrijednosti smanjenja emisija na razini cijelog gospodarstva za 40 % do 2030., kao i strategiji EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama. Europska poljoprivreda mora isto tako povećati svoj doprinos ciljevima EU-a u području zaštite okoliša. Te se obveze ne mogu ostvariti bez poljoprivrednika, šumara i drugih sudionika u ruralnim područjima, koji upravljaju s više od polovine površine EU-a, ključni su korisnici i čuvari povezanih prirodnih resursa te osiguravaju velike ponore ugljika i obnovljive izvore za industriju i energiju. Zbog toga bi **modernizirani ZPP trebao povećati svoju dodanu vrijednost za EU tako što će biti ambiciozniji u području klime i okoliša, a trebala bi se riješiti i pitanja povezana s održivom poljoprivrednom proizvodnjom koja muče građane**.

U Deklaraciji iz Corka 2.0 iz 2016., pod nazivom „Bolji život u ruralnim područjima”, iznesene su ambiciozne želje za budući uspjeh poljoprivrede i sela u EU-u te doprinosi koje bi oni mogli imati za društvo u cjelini. U deklaraciji je predstavljen plan reforme ZPP-a kako bi se poboljšalo ostvarenje ciljeva i kako bi ga se moderniziralo za potrebe rješavanja trenutačnih izazova. Osobito je potrebno ulagati u vještine, javne usluge, infrastrukturu i izgradnju kapaciteta kako bi se stvorile vitalne ruralne zajednice.



Slika 3.

U okviru **javnog savjetovanja** istaknuta je važnost triju dimenzija održivosti (gospodarske, okolišne i socijalne) te su one povezane s općenitijom potrebom za **modernizacijom** i **pojednostavljenjem** politike.

Bijelom knjigom o budućnosti Europe, koju je 1. ožujka 2017. objavila Komisija, započela je široka rasprava o EU-u sutrašnjice, a Unija i države članice pozvane su da budu u boljoj interakciji s građanima, da budu odgovornije prema njima te da brže i bolje ostvare zajedničke dogovore, primjerice europski stup socijalnih prava. Dokumentom za razmatranje o budućnosti financija EU-a, koji je 28. lipnja 2017. objavila Komisija, dodatno je potaknuta ta rasprava te su izneseni mogućnosti i scenariji za budući smjer u izradi proračuna EU-a, uključujući, među ostalim, određen stupanj sufinanciranja ZPP-a i njegove učinke. Kako je istaknuto u dokumentu za razmatranje, sredstva iz proračuna EU-a trebalo bi i dalje koristiti za nošenje s aktualnim trendovima koji će oblikovati EU u nadolazećim godinama. Postoji i niz novih izazova u čijem će se rješavanju sredstvima iz proračuna EU-a morati postići više nego danas. U tom kontekstu bit će potrebno preispitati sve postojeće instrumente, uključujući ZPP. Ovom Komunikacijom stoga se ne dovode u pitanje ni ishod te rasprave ni prijedlozi za sljedeći višegodišnji financijski okvir (VFO).

U Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a navedeno je da je neophodan prijelaz na nove, održive modele rasta u kojima se na holistički i integriran način u obzir uzima kombinacija gospodarskih, socijalnih i okolišnih aspekata, kao i da je potrebno jače usmjeravanje na osiguravanje javnih dobara.

U tom kontekstu ZPP treba poduzeti daljnje korake za svoj razvoj – modernizaciju i pojednostavnjenje te zajednički rad s drugim politikama EU-a – radi suočavanja sa širokim spektrom gorućih pitanja i iskorištavanja potencijala poljoprivrednog sektora i ruralnih područja Unije, uz stavljanje većeg naglaska na visoke standarde i stvarne rezultate, kao i radi potpore poljoprivrednicima u predviđanju i rješavanju relevantnih budućih izazova i događaja.

2. PUT PREMA NOVOM MODELU OSTVARENJA CILJEVA I JEDNOSTAVNIJEM ZPP-U

ZPP se treba razvijati na različite načine i potrebno je pooštriti njegove odgovore na izazove i prilike koji se javljaju na razini EU-a, na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te na razini poljoprivrednih gospodarstava. To obuhvaća i pojednostavnjenje upravljanja ZPP-om te poboljšanje ostvarenja ciljeva EU-a u okviru te politike, kao i znatno smanjenje birokracije i administrativnog opterećenja.

Trenutačnom sustavu ostvarenja ciljeva ZPP-a temelj čine detaljni zahtjevi na razini EU-a, a obilježavaju ga mehanizmi strogih kontrola, kazni i revizija. Ta su pravila često vrlo preskriptivna, a primjenjuju se sve do razine poljoprivrednih gospodarstava. Međutim, s obzirom na izrazito diversificirano poljoprivredno i klimatsko okruženje u Uniji, ni pristup odozgo prema dolje ni jedinstveni pristup za sve nisu prikladni za postizanje željenih rezultata i dodane vrijednosti za EU.

U modelu ostvarenja ciljeva budućeg ZPP-a **Unija bi trebala utvrditi osnovne parametre politike** (ciljeve ZPP-a, općenite vrste intervencija, osnovne zahtjeve), a **države članice trebale bi imati veću odgovornost** i više izvješćivati **o tome kako ostvaruju dogovorene ciljeve i ciljne vrijednosti**. Ostvarenjem ciljeva ZPP-a ispunile bi se obveze iz Ugovora o EU-u, ali i ostvarili bi se već dogovoreni ciljevi i ciljne vrijednosti u drugim područjima, na primjer u području okoliša i klimatskih promjena (COP 21), kao i niz ciljeva održivog razvoja UN-a. U pripremi strateških planova za ZPP države članice uzet će u obzir svoje alate za planiranje koji su uvedeni na temelju zakonodavstva i politika EU-a u području zaštite okoliša i klime.⁹ Osim toga, države članice bile bi odgovorne za provedbu vjerodostojnog praćenja uspješnosti i za izvješćivanje, a na tome se temelji osiguravanje proračunskih sredstava.

Veća supsidijarnost omogućila bi da se više uzmu u obzir lokalni uvjeti i potrebe nego takvi ciljevi i ciljne vrijednosti. Države članice bile bi zadužene za prilagodbu intervencija ZPP-a kako bi se njima što više doprinijelo ciljevima EU-a. Zadržale bi se postojeće strukture upravljanja, kojima se mora i dalje osiguravati učinkovito praćenje i izvršavanje ostvarenja svih ciljeva politike, a države članice imale bi i **veću ulogu u izradi okvira za sukladnost i kontrolu** koji se primjenjuje na korisnike (uključujući kontrole i kazne).

⁹ Primjerice planovi upravljanja i prioritetni akcijski okviri za mrežu Natura 2000, plan upravljanja riječnim slivovima, programi za poboljšanje kakvoće zraka i za smanjenje onečišćenja zraka te strategije biološke raznolikosti.

Kako bi se povećala dodana vrijednost za EU i očuvalo funkcionalno poljoprivredno unutarnje tržište, države članice odluke ne bi donosile zasebno, već u okviru strukturiranog postupka koji bi se utvrdio u **strateškom planu za ZPP** i obuhvaćao bi intervencije i u I. stupu i u II. stupu, čime bi se osigurala usklađenost politika u cijelom budućem ZPP-u te u odnosu na druge politike. Stoga će se modelom ostvarenja ciljeva i dalje osiguravati ravnopravni uvjeti tako što će ZPP ostati zajednička politika i očuvat će se njegova dva stupa. Komisija bi takve planove ocjenjivala i odobravalu u cilju najvećeg mogućeg doprinosa ZPP-a ostvarenju prioriteta i ciljeva EU-a te ciljnih vrijednosti država članica u području klime i energije. To je važno kako bi se osiguralo zadržavanje zajedničkog pristupa svih država članica ostvarenju ciljeva u području okoliša i klime. U tom smislu jedina je održiva opcija politike veća ambicioznost.

Postupak planiranja trebao bi biti znatno jednostavniji, tako da bude daleko manje složen nego trenutačni način izrade programa ruralnog razvoja. To osobito znači da bi se na razini zakonodavstva EU-a trebali ukloniti preskriptivni elementi koji se odnose na usklađenost, kao što su pojedinih o mjerama i pravila o prihvatljivosti. Takvim pojednostavljenjem potaknuli bi se integrirani i inovativni pristupi, a politički okvir postao bi prilagodljiviji i skloniji inovacijama.

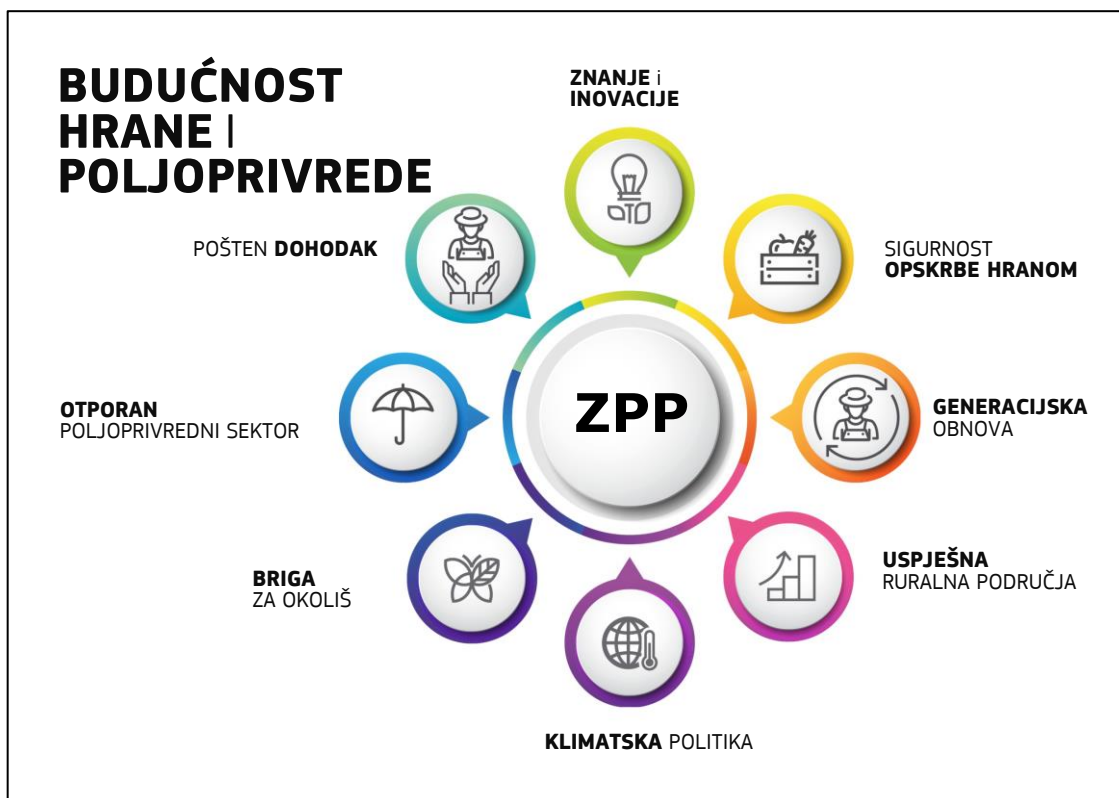
To znači da u ZPP-u i planovima država članica naglasak prije svega treba biti na ciljevima i očekivanim rezultatima, a državama članicama i regijama trebalo bi ostaviti dovoljno prostora da ih same prilagode svojim posebnostima. U skladu s pristupom Komisije □ „proračun usmjeren na rezultate”, **budući sustav ostvarenja ciljeva** trebao bi **biti usredotočeniji na rezultate**, potaknuti **supsidijarnost** tako što će se državama članicama dati mnogo veća uloga u oblikovanju programa ZPP-a, držati se dogovorenih **realnih i primjerenih ciljeva** te pomoći u **smanjenju administrativnog opterećenja za korisnike povezanog s EU-om**. U tom kontekstu pojednostavljene mogućnosti financiranja i suvremene tehnologije nude goleme mogućnosti za smanjenje tog opterećenja, naročito kad je riječ o kontrolama. I poljoprivrednicima i građanima treba omogućiti iskorištavanje takvih poboljšanja utvrđivanjem manje preskriptivnog okvira.

Na taj način, kako je proglašeno u Deklaraciji iz Corka 2.0, arhitektura ZPP-a u cjelini omogućila bi usmjeravanje intervencija na dobro definirane gospodarske, socijalne i ekološke ciljeve, a istodobno bi se u obzir uzele potrebe i želje predmetnih područja.

Druga bitna funkcija Komisije svakako bi bio nadzor ostvarenja rezultata te poštovanja temeljnih pravila EU-a i međunarodnih obveza u okviru dobro osmišljena sustava revizije i osiguranja. U tu bi svrhu postupak osiguranja trebalo prilagoditi zahtjevima izrade politike usredotočene na rezultate, uključujući razvoj i primjenu čvrstih i mjerljivih pokazatelja te vjerodostojnog praćenja uspješnosti i izvješćivanja o njoj.

3. PAMETNIJI, MODERAN I ODRŽIV ZPP

Europski građani trebali bi i dalje imati pristup sigurnoj, visokokvalitetnoj, cjenovno pristupačnoj, hranjivoj i raznovrsnoj hrani. Način na koji se takva hrana proizvodi i stavlja na tržište trebalo bi prilagoditi očekivanjima građana, osobito u pogledu utjecaja na njihovo zdravlje, okoliš i klimu. Kako bi se to osiguralo u kontekstu sve veće svjetske populacije, povećanog pritiska na okoliš i klimatskih promjena, ZPP se mora i dalje razvijati, uz zadržavanje trenutačne usmjerenosti na tržište i potpore modelu obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava EU-a u svim regijama Unije. Slično tome, ZPP mora podržavati napore kojima se rješavaju glavni uzroci migracija prema EU-u i biti u skladu s njima.



Slika 4.

Ispunjavanje tih ciljeva bit će moguće uz daljnji rad na temelju postignuća koja je ZPP već ostvario kroz svoje ciljeve politike u novom gospodarskom, klimatskom, okolišnom, socijalnom, tehnološkom, industrijskom i političkom kontekstu. U nastavku su navedeni glavni ciljevi budućeg ZPP-a:

- poticanje pametnog i otpornog poljoprivrednog sektora;
- jačanje zaštite okoliša i klimatske politike te doprinos ciljevima EU-a u području okoliša i klime;
- jačanje socioekonomske strukture ruralnih područja.

Da bi se ti ciljevi ispunili, poljoprivredni sektor i ruralna područja EU trebat će se bolje povezati s razvojem ljudskog kapitala i istraživanjima te će biti potrebno pojačati poticanje inovacija.

Osim toga, budući ZPP morat će nastaviti odgovarati na društvena očekivanja povezana s održivom proizvodnjom hrane, osobito u pogledu sigurnosti i kvalitete hrane te standarda u području okoliša i dobrobiti životinja.

3.1. Upotreba istraživanja i inovacija radi boljeg povezivanja onoga što znamo s onime što uzgajamo

Inovacije u raznim područjima (kao što su u agronomiji rješenja temeljena na prirodi, uzgoj životinja, vertikalna poljoprivreda, zootehnika, biološke, tehnološke, digitalne i organizacijske inovacije te inovacije povezane s proizvodima) lako su dostupne i mogu služiti multifunkcionalnosti poljoprivrednih i prehrambenih sustava EU-a. Istraživanje i inovacije dio su temelja za napredak koji se odnosi na sve izazove s kojima su suočeni poljoprivredni sektor i ruralna područja EU-a – gospodarske, okolišne i socijalne. Potrebe i doprinosi ruralnih područja trebali bi se jasno odražavati u programu istraživanja Europske unije, a budući ZPP trebat će **u poticanju inovacija ojačati dodatne sinergije s politikom istraživanja i inovacija.**

Tehnološki razvoj i digitalizacija omogućuju velike pomake u pogledu učinkovitosti resursa, čime se jača okolišno i klimatski pametna poljoprivreda, a na taj način smanjuje se utjecaj poljoprivrede na okoliš i/ili klimu, povećavaju se otpornost i zdravlje tla te se smanjuju troškovi za poljoprivrednike. Međutim, uvođenje novih tehnologija u poljoprivredu i dalje je ispod očekivanja i neravnomjerno se širi na razini EU-a, a osobito je potrebno riješiti pitanje pristupa malih i srednjih gospodarstava tehnologiji.

Osim pristupa tehnologiji, **u Uniji je vrlo neujednačen i pristup pouzdanom, relevantnom i novom znanju.** To narušava uspješnost određenih instrumenata ZPP-a te sveukupnu konkurentnost i razvojni potencijal poljoprivrednog sektora. S druge strane, sposobnost ZPP-a da poveća protok znanja među partnerima iz različitih dijelova EU-a donosi snažnu dodanu vrijednost jer će se uštedjeti na troškovima, povećati učinak financiranja EU-a i ubrzati inovacije u različitim dijelovima EU-a.

KORISTI OD PAMETNE POLJOPRIVREDE



Povećana PROIZVODNJA

Optimizirana sadnja, tretiranje i berba poboljšavaju prinose.



Podatci i informacije o proizvodnji U STVARNOM VREMENU

Pristup u stvarnom vremenu informacijama o intenzitetu sunčeve svjetlosti, vlažnosti tla, tržištima, upravljanju stadom i drugim aspektima omogućava poljoprivrednicima donošenje boljih i bržih odluka.



Veća KVALITETA

Precizne informacije o proizvodnim procesima i kvaliteti pomažu poljoprivrednicima da prilagode i povećaju specifičnosti proizvoda i nutritivne vrijednosti.



Poboljšano ZDRAVLJE STOKE

Senzorima se može rano otkriti i spriječiti loše zdravlje životinja, što smanjuje potrebu za liječenjem. Upravljanje stadima može se poboljšati i praćenjem položaja virtualnim ogradjivanjem (eng. *geofencing*).



Manja POTROŠNJA VODE

Manja potrošnja vode zahvaljujući senzorima za vlagu u tlu i točnijem prognoziraju vremena.



Manji TROŠKOVI PROIZVODNJE

Bolja učinkovitost resursa zahvaljujući automatiziranim postupcima u uzgoju usjeva i stoke, što dovodi do smanjenja troškova proizvodnje.



Točna OCJENA POLJOPRIVREDNIH GOSPODARSTAVA I ZEMLJIŠTA

Podatci o prinosima u prošlosti pomažu poljoprivrednicima u planiranju i predviđanju budućih prinosa od usjeva, ali i vrijednosti njihovih zemljišta.



Smanjen EKOLOŠKI, ENERGETSKI I KLIMATSKI OTISAK

Povećanom učinkovitošću resursa smanjuje se ekološki i klimatski otisak proizvodnje hrane.

Slika 5.

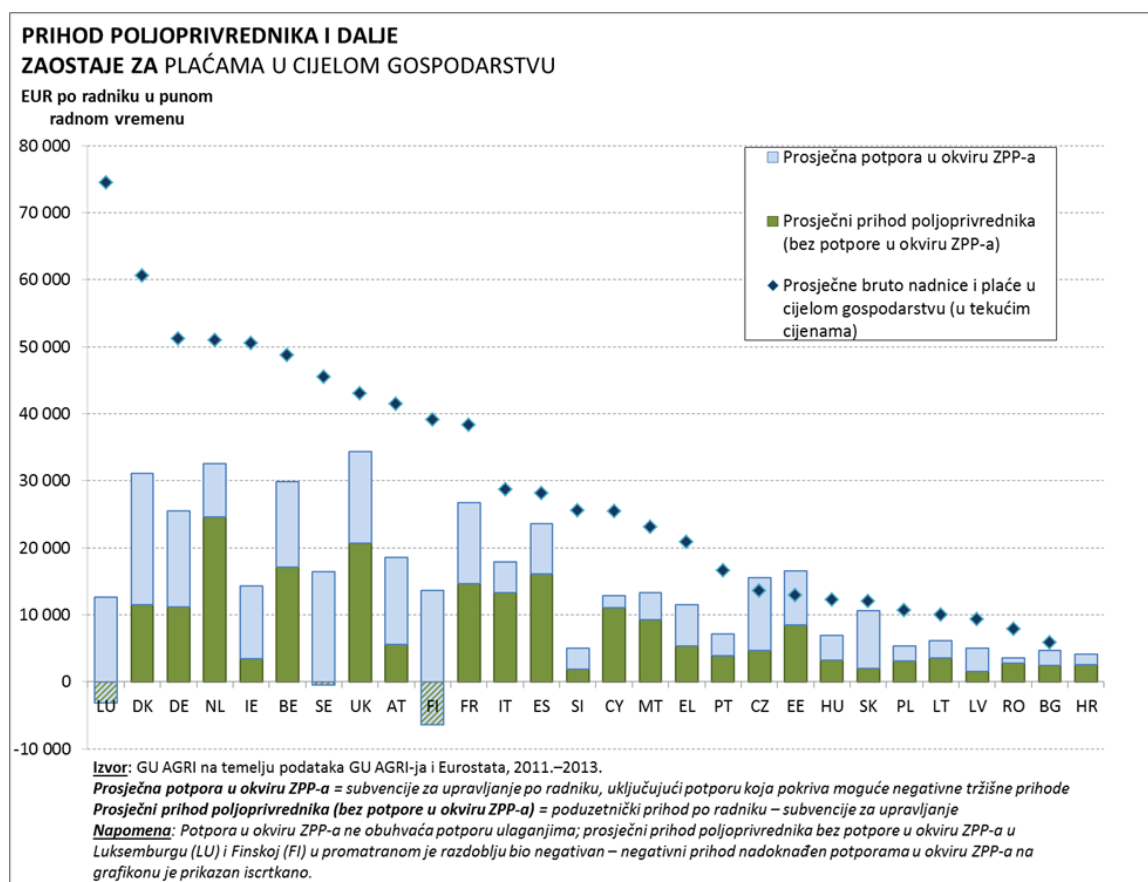
Potpore znanju, inovacijama i tehnologiji bit će ključna kako bi ZPP bio spreman za buduće promjene. Programi čiji je cilj poboljšanje ekonomskog, socijalnog ili ekološkog učinka te prilagodba klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje povezat će se sa savjetodavnim službama koje pružaju znanje, savjete, vještine i inovacije.

Europsko partnerstvo za inovacije za poljoprivrednu produktivnost i održivost (EIP-AGRI) i **Europsko partnerstvo za inovacije za vode** dokazali su da su vrijedni za poticanje inovacija u poljoprivrednom sektoru. U okviru partnerstva EIP-AGRI financirani su pilot-projekti s više sudionika i ono se umrežava u cijeloj Europi kako bi nova znanja postala široko dostupna. Njegov uspjeh ovisi o zajedničkom učinku savjetnika, sustava poljoprivrednog obrazovanja i osposobljavanja, istraživača te organizacija poljoprivrednika – to se često naziva „**sustav znanja i inovacija u poljoprivredi**”, a djelovanje tog sustava uvelike se razlikuje u različitim državama članicama. Posebno je važna uloga poljoprivrednih savjetnika. Modernim ZPP-om trebalo bi se podržati jačanje poljoprivrednih savjetodavnih službi u okviru sustava AKIS. To bi trebalo postati uvjet za odobravanje strateških planova za ZPP. To bi se trebalo olakšati jačanjem potpore za ravnopravnu razmjenu, umrežavanje i suradnju među poljoprivrednicima, među ostalim preko **organizacija proizvođača** jer one mogu biti važni nositelji redovitih razmjena znanja, inovacija i ušteda na troškovima za poljoprivrednike.

3.2. Poticanje pametnog i otpornog poljoprivrednog sektora

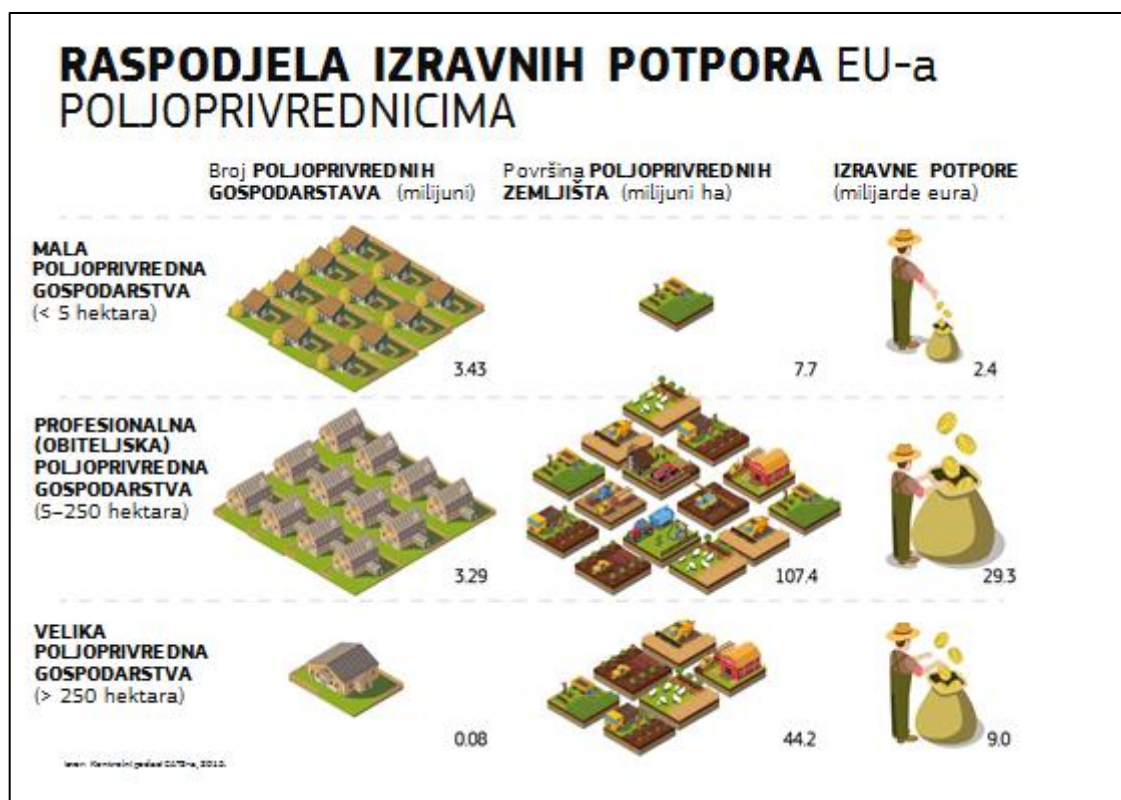
3.2.1. Pravedna potpora dohotku kao pomoć poljoprivrednicima da zarade za život

Kao što je naglašeno u Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a, izravnim plaćanjima djelomično se nadoknađuju razlike između prihoda koje ostvaruju poljoprivrednici i prihoda u drugim gospodarskim sektorima. Ona služe kao važan zaštitni mehanizam za prihode i njima se osigurava bavljenje poljoprivrednom djelatnošću u svim dijelovima Unije, uključujući područja s prirodnim ograničenjima (koja primaju i dodatna plaćanja uz dohodak u okviru politike ruralnog razvoja), što ima razne povezane gospodarske, okolišne i socijalne koristi, uključujući osiguravanje javnih dobara. Izravna plaćanja stoga su i dalje bitan dio ZPP-a koji je usklađen s obvezama iz Ugovora o EU-u.



Slika 6.

Iako je uloga izravnih plaćanja u stabilizaciji prihoda poljoprivrednih gospodarstava uglavnom dobro primljena, zbog činjenice da 20 % poljoprivrednika prima 80 % isplaćenih sredstava katkad se mogu čuti optužbe za „nepravednost”. Razlog je za takvu situaciju sustav u kojem su plaćanja povezana s površinom zemljišta, koja su najvećim dijelom u rukama manjeg broja poljoprivrednika. Polovinu korisnika mjera ZPP-a čine vrlo mala poljoprivredna gospodarstva, a većinu isplaćenih sredstava primaju profesionalna obiteljska gospodarstva srednje veličine, stoga bi trebalo promicati uravnoteženiju raspodjelu potpore. Namjena izravnih plaćanja ispunit će se učinkovitije i djelotvornije ako ih se pojednostavni i bolje usmjeri. Međutim, pri svakoj promjeni mora se zajamčiti očuvanje jednog od ključnih načela ZPP-a, a to je zaštita djelotvornog unutarnjeg tržišta koje je tijekom godina stvoreno tom politikom.



Slika 7.

Kako bi izravna plaćanja bila učinkovitije usmjerena na osiguranje dohotka za sve poljoprivrednike u EU-u, kako je navedeno u prethodno spomenutom dokumentu za razmatranje, za osiguravanje pravedne i bolje usmjerene potpore dohotku poljoprivrednika trebale bi se, među ostalim, razmotriti sljedeće mogućnosti:

- obvezno određivanje gornjih granica za izravna plaćanja uzimajući u obzir radnu snagu kako bi se izbjegli negativni učinci na radna mjesta;
- uvođenje i degresivnih plaćanja kao načina smanjenja potpore za veća gospodarstva;
- jače usmjeravanje na preraspodjelu plaćanja kako bi se potpora mogla pružiti ciljano, npr. za mala i srednja gospodarstva;

- osiguravanje da se potpora usmjerava na prave poljoprivrednike i da je usredotočena na sve koji zarađuju za život aktivnim bavljenjem poljoprivredom.

Osim toga, u okviru ZPP-a mora se poštovati načelo „jednakosti među svim članicama, velikim ili malim, istočnim ili zapadnim, sjevernim ili južnim”, koje je u svojem govoru o stanju unije 2017. istaknuo predsjednik Juncker. U skladu s time trebalo bi smanjiti razlike među državama članica u iznosu potpore u okviru ZPP-a. Čak i ako bi trebalo uvažiti velike razlike u relativnim troškovima radne snage i zemljišta te različite poljoprivredne potencijale diljem EU-a, svi poljoprivrednici u EU-u suočavaju se sa sličnim izazovima.

3.2.2. *Ulaganja radi poboljšanja tržišnog nagrađivanja poljoprivrednika*

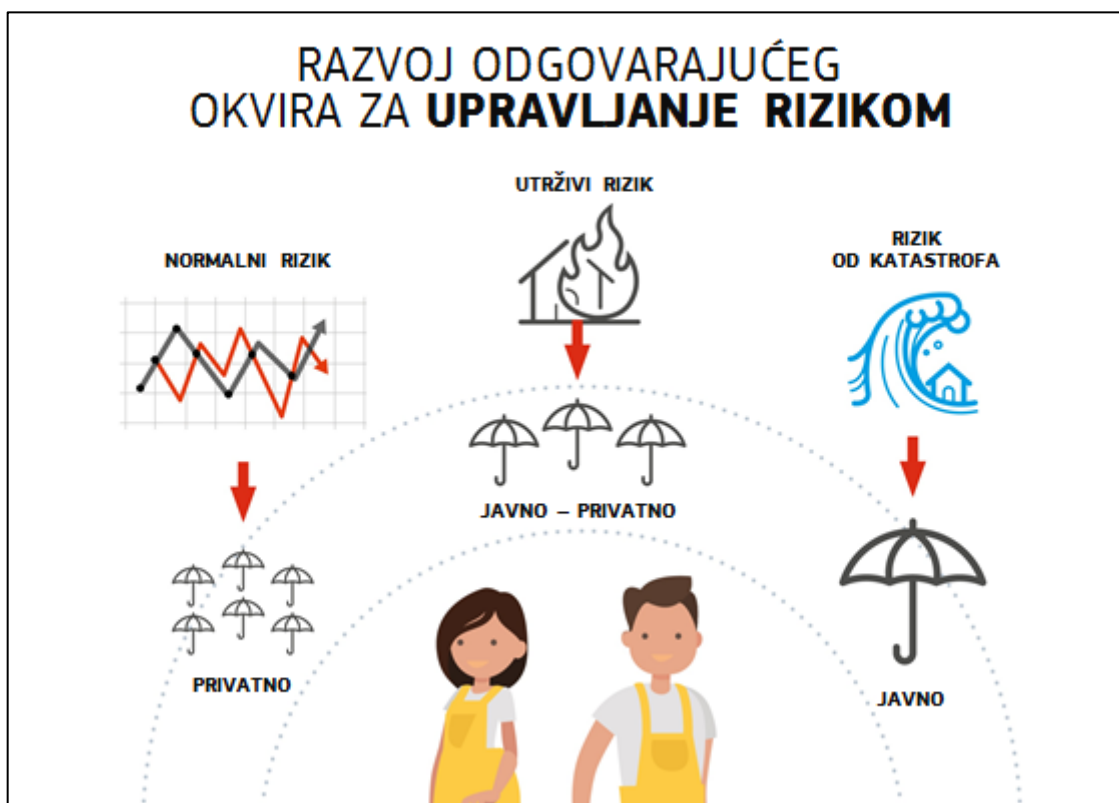
ZPP bi trebao pružiti veću pomoć poljoprivrednicima kako bi ostvarivali veću zaradu na tržištu. Postoji jasna potreba za poticanjem **ulaganja** u restrukturiranje poljoprivrednih gospodarstava, modernizaciju, inovacije, diversifikaciju te primjenu novih tehnologija i mogućnosti utemeljenih na digitalnim tehnologijama, kao što su precizna poljoprivreda, upotreba velikih podataka i čista energija, kako bi se poboljšala održivost pojedinačnih poljoprivrednih gospodarstava te njihova konkurentnost i otpornost, uključujući otpornost na negativne učinke klimatskih promjena. Položaj poljoprivrednika u prehrambenom lancu važan je čimbenik, a rješenje za to pitanje tražit će se i u okviru planiranog prijedloga za poboljšanje lanca opskrbe hranom u EU-u¹⁰. Potrebna su dodatna razmatranja o ulozi i učinkovitom funkcioniranju organizacija poljoprivrednih proizvođača. Priznate organizacije proizvođača mogu biti koristan alat za omogućivanje poljoprivrednicima da ojačaju svoju pregovaračku moć u lancu vrijednosti, da surađuju na smanjenju troškova te da povećaju svoju konkurentnost i tako poboljšaju tržišno nagrađivanje. Organizacije proizvođača osobito su važne za male poljoprivrednike, stoga je bitno da se oni organiziraju kako bi im se nudile razne mogućnosti. Novi održivi ruralni lanci vrijednosti u područjima kao što su bioindustrije, bioenergija, kružno gospodarstvo i ekoturizam poljoprivrednicima i ruralnim poduzećima nude mogućnosti za diversifikaciju poslovanja, zaštitu od rizika i osiguravanje dodatnih prihoda, a predmetna politika trebala bi se sve više usmjeriti na davanje potpore takvim naporima.

Uspješnost potpore ulaganjima u okviru ZPP-a trebalo bi poboljšati i s pomoću bolje integracije poslovnih savjeta te promicanja kolektivnih ulaganja i mehanizama za postizanje učinkovitih sinergija s istraživanjima i inovacijama. Potrebno je riješiti trenutačni nedostatak ulaganja u poljoprivredi, među ostalim i većom primjenom inovativnih financijskih instrumenata kojima se uzimaju u obzir specifičnosti poljoprivrede te integriranih projekata kojima se povezuju različiti instrumenti EU-a (Europski fond za strateška ulaganja – EFSU, europski strukturni i investicijski fondovi – ESIF). Smjer za to može se utvrditi na temelju daljnjeg rada s Europskom investicijskom bankom (EIB).

¹⁰ Program rada Komisije za 2018. – Plan za ujedinjeniju, snažniju i demokratskiju Europu, COM(2017)650 final, 24.10.2017.

3.2.3. Upravljanje rizikom

U kontekstu veće usmjerenosti ZPP-a na tržište, veća izloženost tržištu dovela je do većih rizika od volatilnosti cijena i sve većeg pritiska na prihode. Rizike uzrokuju i klimatske promjene, povećana učestalost i ozbiljnost ekstremnih događaja povezana s time te češće sanitarne i fitosanitarne krize koje pogađaju stoku i agronomsku imovinu u EU-u. Iako su **poljoprivrednici kao poduzetnici u konačnici odgovorni** za izradu vlastitih strategija na poljoprivrednim gospodarstvima, važno je uspostaviti snažan okvir za poljoprivredni sektor kako bi se uspješno sprječavali ili rješavali rizici i krize u cilju povećanja njegove otpornosti te kako bi se pružali pravi poticaji za privlačenje privatnih inicijativa.



Slika 8.

ZPP već nudi slojevit skup alata koji pomažu poljoprivrednicima da spriječe rizike i upravljaju njima – od izravnih plaćanja i tržišnih intervencija do naknada nakon krize i trenutačnih mjera u okviru drugog stupa, koje posebno obuhvaćaju sredstvo za stabilizaciju prihoda (IST) i potpore za osiguranje. Na primjer, učinkoviti mogu biti sektorski stabilizacijski alati s razinom aktiviranja od 20 % za gubitak prihoda. Važno je razmotriti treba li dodatno prilagoditi koncept instrumenta radi poboljšanja njegova funkcioniranja. Nadalje, trebalo bi istražiti kako se postojeće mogućnosti za upravljanje rizikom mogu bolje iskoristiti, na primjer upotrebom indeksâ za izračunavanje gubitaka prihoda na poljoprivrednim gospodarstvima, čime bi se smanjila birokracija i troškovi.

U poljoprivrednoj zajednici može se poboljšati razumijevanje i razmatranje upotrebe instrumenata za upravljanje rizikom općenito, a naročito poljoprivrednog osiguranja. Poznavanje prednosti tih sustava može se povećati s pomoću osposobljavanja u području ruralnog razvoja, inicijativa za prijenos znanja te uključivanja u poljoprivredne savjetodavne službe.

U kratkoročnom razdoblju uspostaviti će se trajna platforma za upravljanje rizicima na razini EU-a, koja će poljoprivrednicima, javnim vlastima i dionicima osigurati forum za razmjenu iskustava i najboljih praksi u cilju poboljšanja provedbe postojećih alata i informiranja o budućim promjenama u politici.

Osim toga, isplati se istražiti kako dodatno razviti **integriran i usklađen** pristup sprječavanju rizika, upravljanju rizikom i otpornosti na rizik, u kojemu bi se na komplementaran način kombinirale intervencije na razini EU-a sa strategijama država članica i instrumentima privatnog sektora kojima se rješava pitanje stabilnosti prihoda i klimatskih rizika. U tom kontekstu neophodan je fleksibilan pristup kako bi bila moguća prilagođena rješenja za različite vrste regionalnih i sektorskih potreba poljoprivrednika te kako bi se poduprla njihova usmjerenost na tržište.

Međutim, trebalo bi istražiti nove puteve. Financijski instrumenti koji potiču priljev privatnog kapitala mogu pomoći da se nadoknadi privremeni manjak likvidnosti. Mogu se predvidjeti i druge mjere kojima se nadopunjuju postojeći alati za upravljanje rizikom, primjerice potpora za reosiguranje uzajamnih fondova ili poticaji za preventivnu štednju.

Osim alata u okviru ZPP-a, **pomoći mogu i određene mjere na razini država članica**, uz uvjet da su u skladu s pravilima o državnim potporama. To se, na primjer, odnosi na odredbe porezne politike kojima se trenutačno poljoprivrednike obeshrabruje od toga da u dobrim godinama štede kako bi se mogli nositi s lošim godinama.

3.3. Poticanje zaštite okoliša i klimatske politike te doprinos postizanju ciljeva EU-a u području okoliša i klime

Klimatske promjene i ograničenja prirodnih resursa i dalje će utjecati na poljoprivredu te dovoditi u pitanje sigurnost opskrbe hranom. EU je u okviru ciljnih vrijednosti za 2030. u području klime i energije postavio ambiciozne ciljeve. Kao i u svim ostalim sektorima, u poljoprivredi bi se trebao ostvariti pravedan doprinos ostvarenju tih ciljnih vrijednosti, kako je utvrđeno u prijedlozima Komisije o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu (LULUCF). Poljoprivreda je istodobno jedan od najosjetljivijih sektora na klimatske promjene. Nedostatak vode i promjene atmosferskih oborina, sveukupni porast i varijacije temperature, povećan intenzitet i učestalost ekstremnih klimatskih uvjeta, prisutnost i postojanost (novih) štetnika i bolesti te rizik od požara već otežavaju postojeće poljoprivredne i šumarske prakse i proizvodnju u tim sektorima. Međutim, poljoprivrednici i šumari nisu samo korisnici prirodnih resursa, već i neophodni upravitelji ekosustavima, staništima i krajolikom. Svaki novi ZPP trebao bi biti **ambiciozniji i više se usredotočiti na ostvarivanje rezultata u pogledu učinkovitosti resursa, zaštite okoliša i klimatske politike.**

U okviru budućeg ZPP-a trebalo bi se na najbolji mogući način iskoristiti rezultate istraživanja, osigurati da se znanje dijeli i primjenjuje te podržati širenje modernih tehnologija kako bi se osigurao najveći mogući doprinos poljoprivrede ciljevima EU-a i globalnim ciljevima. Dio odgovora čini klimatski pametna poljoprivreda koju se podupire osposobljavanjem, savjetovanjem i inovacijama, ali to zahtijeva poljoprivrednu politiku koja je snažno usmjerena na osiguravanje javnih dobara i usluga ekosustava povezanih s tlom, vodom, biološkom raznolikošću, kvalitetom zraka, klimatskom politikom i pružanjem krajobraznih pogodnosti. Važno je i da ZPP doprinosi tim ciljevima na strateški i mjerljiv način.

Trenutačna zelena arhitektura ZPP-a – koja se prvenstveno oslanja na komplementarnu provedbu triju različitih instrumenata politike: višestruke sukladnosti, zelenih izravnih plaćanja i dobrovoljnih poljoprivredno-okolišnih i klimatskih mjera – bit će zamijenjena, a sve operacije integrirat će se u usmjereniji i ambiciozniji, ali fleksibilan pristup. Novi model ostvarenja ciljeva omogućit će državama članicama da osmisle kombinaciju obveznih i dobrovoljnih mjera u I. i II. stupu kako bi ispunile ciljeve u području okoliša i klime definirane na razini EU-a. Države članice trebat će odrediti mjerljive ciljne vrijednosti kojima će se osigurati postizanje dogovorenih ciljeva u području okoliša i klime definiranih na razini EU-a. Države članice imat će mogućnost izrade strateških planova kojima se omogućuje rješavanje potreba povezanih s klimom i okolišem na lokalnoj razini. Trebalo bi istražiti kako bi rezultate mogao poboljšati obvezujući zahtjev na razini EU-a da se donese plan upravljanja hranjivim tvarima i osiguraju poticaji za preciznu poljoprivredu, koji bi činio sastavni dio strateškog plana za ZPP svake države članice. Komisija će među ostalim istražiti kako potaknuti mjere s velikom dodanom vrijednošću za EU u području okoliša, kao što su očuvanje trajnih pašnjaka, održavanje i stvaranje obilježja krajolika, poljoprivreda u područjima s prirodnim ograničenjima te ekološka poljoprivreda, kao i pojedinačni ili zajednički programi za zdravlje tla, biološku raznolikost i upravljanje riječnim slivom.

Dodjela potpore dohotku poljoprivrednicima bit će uvjetovana njihovom primjenom praksi korisnih za okoliš i klimu, što će postati temelj za ambicioznije dobrovoljne prakse. Osnova za taj novi uvjet bit će provedba pojednostavnjenog skupa okolišnih i klimatskih uvjeta, čime će se osigurati javna dobra prihvatljiva za klimu i okoliš. Države članice dodatno bi definirale takve prakse kako bi se bolje uzeli u obzir njihova specifična situacija, klimatski rizici te potrebe, a istodobno bi trebale osigurati da se tim praksama primjereno doprinosi ciljevima dogovorenima na razini EU-a. Države članice morale bi osigurati postizanje dogovorenih ciljeva te temeljito i vjerodostojno pratiti uspješnost. Dodatne pogodnosti za okoliš/klimu ostvarit će se dobrovoljnim početnim programima te ambicioznijim programima za poljoprivredu, okoliš i klimu koji će državama članicama/regijama omogućiti da se usmjere na svoje konkretne probleme.

Takav pristup vodit će pojednostavnjenju – postojao bi jedan sloj zahtjeva za izravna plaćanja i jedan skup pravila za upravljanje i kontrolu te bi se smanjilo administrativno opterećenje za države članice i poljoprivrednike. Uz povećanje supsidijarnosti prestao bi se primjenjivati jedinstveni pristup za sve te bi se za poduzete mjere osigurala jasna povezanost sa zaštitom okoliša. Međutim, kako bi se osigurala usklađenost s općim ciljevima EU-a, sve mjere i ciljne vrijednosti koje utvrde države članice odobrit će Komisija unutar okvira EU-a koji je dogovoren kao dio strateškog plana za ZPP.

Ukupna uspješnost nove zelene arhitekture trebala bi biti poticaj za promicanje kooperativnih/kolektivnih pristupa, kojima se poljoprivrednici i dionici uključuju u isporuku javnih dobara prihvatljivih za klimu i okoliš koja je usmjerena na rezultate te kojima se razvijaju programi koji obuhvaćaju pružanje znanja i ulaganja u okoliš.

3.4. Jačanje socioekonomske strukture ruralnih područja

3.4.1. Rast i radna mjesta u ruralnim područjima

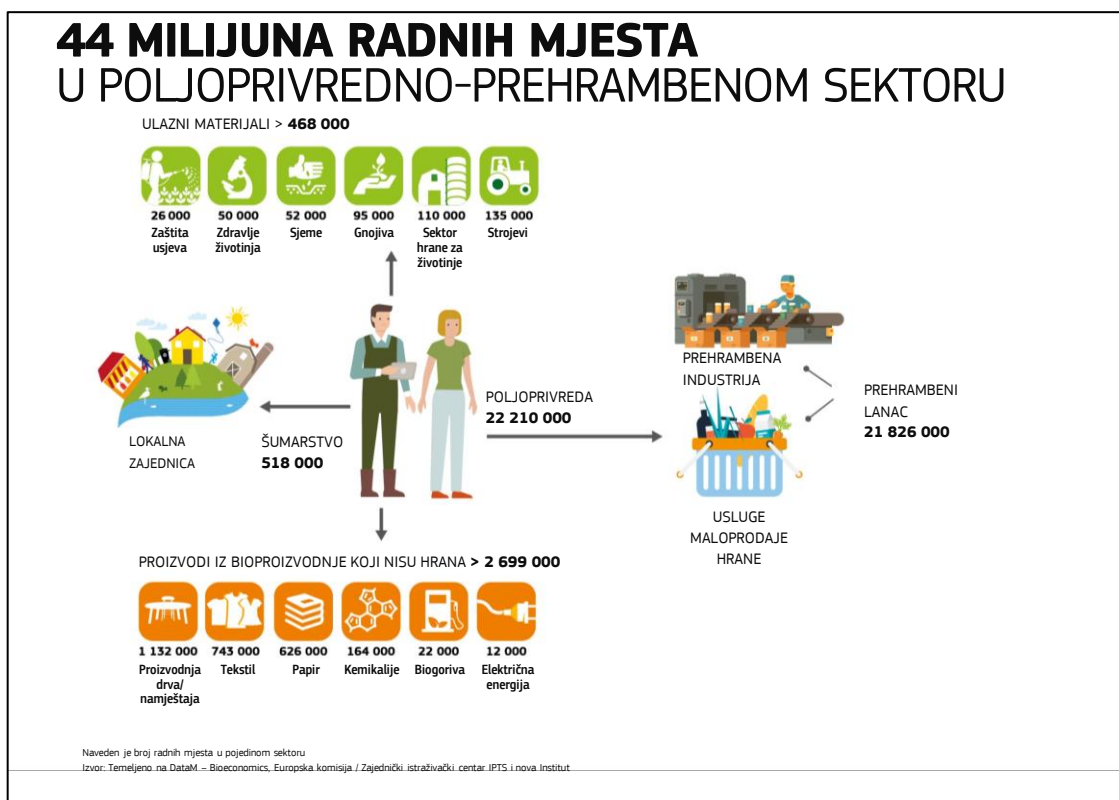
Mnoga ruralna područja u EU-u pogođena su strukturnim problemima, kao što su nedostatak atraktivnih prilika za zapošljavanje, manjak vještina, nedovoljna ulaganja u povezanost i osnovne usluge te znatan odljev mladih. U Uniji u kojoj su svi ravnopravni, politikama EU-a moraju se bolje obuhvatiti potencijal i želje stanovnika ruralnih područja i ruralnih zajednica. ZPP, a posebno politika ruralnog razvoja, ima važnu ulogu u promicanju radnih mjesta i rasta u ruralnim područjima te u očuvanju kvalitete okoliša u tim područjima.

Zajednička ulaganja na razini EU-a i na nacionalnim razinama u infrastrukturu te u razvoj prirodnog i ljudskog kapitala ključna su za pružanje potpore održivom i kvalitetnom zapošljavanju u ruralnim područjima. Ruralne zajednice trebale bi imati bolji pristup javnim uslugama, zdravstvenoj skrbi, strukovnom osposobljavanju, programima za razvoj novih vještina (posebno u digitalnom sektoru), kvalitetnom obrazovanju te povezanosti.

ZPP je jedna od nekoliko politika EU-a koje doprinose unaprjeđenju ruralnih područja te se mora poboljšati njegova komplementarnost s drugim politikama EU-a, kao što su kohezijska politika – kojom se isto tako osiguravaju znatna financijska sredstva EU-a za ruralna područja – i Instrument za povezivanje Europe, te s nacionalnim fondovima i strategijama. Poboljšana koordinacija tih politika dovela bi do pojednostavnjenja mehanizama za ostvarenje ciljeva i smanjenja birokracije za uprave i građane.

Novi ruralni lanci vrijednosti, kao što su čista energija, novo biogospodarstvo, kružna ekonomija i ekoturizam, čine pogodno okruženje za dobar rast i stvaranje radnih mjesta u ruralnim područjima. Nusproizvodi iz poljoprivredno-prehrambene i šumarske industrije mogu postati vrijedni kao sirovine za bioenergiju i bioindustriju, a stajski gnoj može se pretvoriti u bioplín i gnojivo, čime se potiče energetska tranzicija i znatnije recikliranje hranjivih tvari. To doprinosi i zamjeni izvora i materijala štetnijih za okoliš te neobnovljivih izvora i materijala, kao i smanjenju gubitaka hrane i otpada od hrane. Održiva poljoprivreda i šumarstvo strateški su sektori za razvoj tog potencijala.

Rast biogospodarstva u održivom poslovnom modelu stoga bi trebao postati prioritet za strateške planove za ZPP, a trebao bi i podupirati strategiju kružnog gospodarstva EU-a te razvoj novih poslovnih modela koji bi koristili poljoprivrednicima i šumarima i kojima bi se stvarala nova radna mjesta. Time bi se povećao potencijal ZPP-a da doprinese energetskej uniji i industrijskoj politici EU-a promicanjem čiste i učinkovite proizvodnje energije, uključujući mobilizaciju održive biomase, čime bi se poštovala temeljna načela strategije kružnog gospodarstva EU-a. EFSU i drugi financijski instrumenti trebali bi omogućiti dodatnu potporu iz programa ruralnog razvoja kako bi se osigurali jeftini i dugoročni zajmovi za poduzetnike koji su spremni ulagati u ruralna područja.



Slika 9.

Jedan je od prioriteta za taj budući zajednički rad u svim područjima politike razvoj „pametnih sela” u cijeloj Uniji. Taj novi koncept, koji se trenutačno razvija u okviru niza inicijativa i pilot-projekata, pomoći će lokalnim zajednicama da na jasan i sveobuhvatan način riješe probleme nedostatne povezanosti na širokopojasne mreže, mogućnosti zapošljavanja i pružanja usluga. Komisija se zalaže za jačanje potpore ruralnim zajednicama i lokalnim vlastima koje žele razviti pametna sela, i to s pomoću izgradnje kapaciteta, ulaganja, potpore inovacijama, umrežavanja i pružanja inovativnih alata za financiranje za poboljšanje vještina, usluga i infrastrukture.

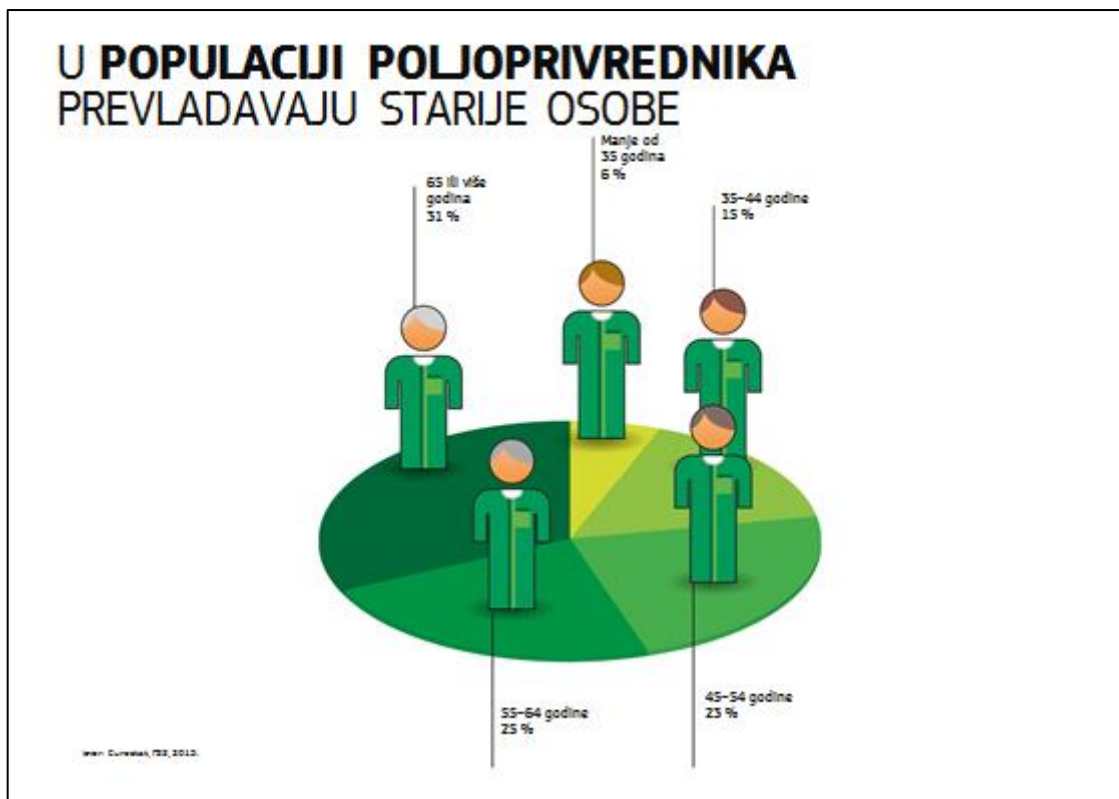
Potrebna su stalna zajednička ulaganja na razini EU-a i na nacionalnim razinama u razvoj ljudskog kapitala u ruralnim područjima kako bi se podržalo održivo i kvalitetno zapošljavanje i kako bi se osobama koje žive na tim područjima pomoglo da ostvare svoj potencijal i potencijal svoje zajednice tako što će im se pomoći da steknu nove vještine i imaju poboljšan pristup kvalitetnim ključnim uslugama, uključujući pristup kvalitetnom obrazovanju.

Lokalno vođen pristup odozdo prema gore u okviru programa LEADER pokazao se učinkovitim u izgradnji lokalnih kapaciteta te u promicanju socijalne uključenosti, smanjenju siromaštva i stvaranju radnih mjesta u lokalnom gospodarstvu. Da bi se u potpunosti iskoristio potencijal u ruralnim područjima, potrebna je bolja sinergija i koordinacija s općinskim vlastima i lokalnim agencijama.

Zahvaljujući svojoj politici ruralnog razvoja, ZPP je „zaštitnik ruralnih područja” Unije. Međutim, iako sve makropolitike i sektorske politike mogu imati utjecaj na ruralne zajednice, a u okviru mnogih fondova EU-a može se promicati ruralno blagostanje, ta mogućnost regeneracije ruralnih područja nije uvijek iskorištena do kraja. Komisija se stoga zalaže za promicanje mehanizma „ruralnog testiranja”, kojime se relevantne politike sustavno preispituju kroz „ruralnu leću”, uzimajući u obzir moguće učinke na ruralne zajednice.

3.4.2. Privlačenje novih poljoprivrednika

Razvoj prosperitetnog poljoprivrednog sektora moguć je samo ako nastupi stvarna promjena generacije – naša sve starija poljoprivredna zajednica treba se pomladiti kako bi sektor postao dinamičniji i otvoreniji za aktualne tehnološke promjene. Međutim, mladi poljoprivrednici i ostali novi sudionici suočavaju se s velikim preprekama za pokretanje poljoprivredne djelatnosti – na primjer gospodarskim, kao što su visoke cijene zemljišta, ali i društvenim, kao što je percepcija poljoprivrednog zanimanja kao neprivlačnog ili staromodnog zanimanja s katkad nedovoljnom razinom socijalne zaštite.



Slika 10.

Generacijska obnova trebala bi u novom okviru politike postati prioritet, no mora se priznati da su države članice u najboljem položaju za poticanje generacijske obnove, što mogu učiniti upotrebom svojih ovlasti u području zemljišnih propisa, oporezivanja, nasljednog prava ili prostornog planiranja¹¹. S obzirom na to, potrebno je **poboljšati usklađenost između mjera EU-a i nacionalnih mjera**. ZPP-om bi se trebala dati fleksibilnost državama članicama da razviju prilagođene programe koji odražavaju **konkretnu potrebu njihovih mladih poljoprivrednika**. Novim sustavom ostvarenja ciljeva poduprijet će se mjere država članica za pomoć mladim poljoprivrednicima. Strateški planovi za ZPP mogu obuhvaćati potporu za razvoj vještina, znanje, inovacije, razvoj poslovanja i potporu ulaganjima. Važnu ulogu u tome mogu imati organizacije proizvođača. Da bi se povećale mogućnosti učenja u inozemstvu za mlade osobe iz ruralnih područja, trebalo bi potaknuti mogućnosti razmjene za mlade poljoprivrednike u okviru programa Erasmus.

¹¹ U tom kontekstu Europska komisija nedavno je objavila smjernice o zaštiti poljoprivrednog zemljišta (Interpretativna komunikacija Komisije o stjecanju poljoprivrednog zemljišta i pravu EU-a, 2017/C 350/05 od 18.10.2017.).

Pokretanje poslovanja u poljoprivredi podrazumijeva velik rizik s velikim kapitalnim zahtjevima i neizvjesnim prihodima. ZPP bi trebao pomoći u ublažavanju tog rizika u prvim godinama nakon pokretanja poslovanja u poljoprivredi tako što će se osigurati **sustav potpore za prvo osnivanje za cijeli EU**, a potrebna potpora pružat će se na jednostavniji i bolje ciljan način – to bi se moglo postići pojednostavnjenim dodatnim plaćanjem za nove sudionike (prilagođenim državama članicama prema konkretnim potrebama) i/ili pojačanjem ili produljenjem tekućih paušalnih plaćanja.

Trebalo bi olakšati pristup **financijskim instrumentima** za poticanje poljoprivrednih ulaganja i obrtnog kapitala te ga bolje prilagoditi potrebama za ulaganjem i profilima većeg rizika novih sudionika. Potpora novoj generaciji poljoprivrednika može se kombinirati s odgovarajućim poticajima kako **bi se olakšao izlazak** starije generacije i povećala mobilnost zemljišta. Nadalje, sve je veća potreba za podupiranjem aktivnosti kojima se potiče **prijenos znanja među generacijama** (u okviru partnerstava i drugih novih poslovnih modela) i **olakšava planiranje nasljeđivanja** (tj. savjetodavne usluge, mentorstvo i priprema „planova nasljeđivanja poljoprivrednih gospodarstava”).

3.5. Rješavanje pitanja koja muče građane povezanih s održivom poljoprivrednom proizvodnjom, uključujući zdravlje, prehranu, otpad od hrane i dobrobit životinja

ZPP je jedna od politika EU-a kojom se odgovara na društvena očekivanja povezana s hranom, osobito u pogledu sigurnosti hrane i kvalitete hrane te standarda u području zaštite okoliša i dobrobiti životinja. Poljoprivrednici su pravi čuvari sustava proizvodnje hrane i zato je doprinos koji u toj ulozi mogu dati održivom prehrambenom lancu od ključne važnosti.

Osim toga, građani sve više vrednuju pristup širokom izboru hrane koja donosi **više koristi za društvo**, kao što su ekološki proizvodi, proizvodi sa zemljopisnim oznakama, lokalni specijaliteti i inovativna hrana. U sinergiji s drugim politikama EU-a, u okviru ZPP-a moraju se i dalje osiguravati odgovori na ta pitanja, na primjer modernizacijom pravila o ekološkoj poljoprivredi, poduzimanjem mjera da proizvodi s oznakama zemljopisnog podrijetla postanu sve privlačniji poljoprivrednicima i potrošačima te da se njima lakše upravlja ili podupiranjem ciljeva Direktive o održivoj upotrebi pesticida¹². ZPP bi trebao postati bolji u rješavanju kritičnih zdravstvenih problema, kao što su oni povezani s **otpornošću na antimikrobna sredstva** uzrokovanom neprikladnom primjenom antibiotika. U skladu s ambicioznim i sveobuhvatnim pristupom **zdravlju ljudi i životinja** – kako je utjelovljen konceptom „jedno zdravlje”¹³ – ZPP bi trebao promicati i upotrebu novih tehnologija, istraživanja i inovacija kako bi se smanjili rizici za javno zdravlje.

¹² Direktiva 2009/128/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u postizanju održive upotrebe pesticida.

¹³ Vidjeti i https://ec.europa.eu/health/amr/sites/amr/files/amr_action_plan_2017_en.pdf.

Isto tako, ZPP može pomoći poljoprivrednicima da poboljšaju primjenu pravila EU-a o **dobrobiti životinja** i dodatno povećaju standarde s pomoću dobrovoljnih inicijativa usmjerenih na promicanje tržišne vrijednosti dobrobiti životinja i unutar i izvan EU-a.

ZPP bi trebao i dalje podržavati proizvodnju s posebnim i vrijednim karakteristikama u okviru ruralnog razvoja te promicati i poboljšavati njezino međunarodno priznavanje. ZPP ima ulogu i u promicanju **zdravije prehrane, pružanju pomoći u smanjenju problema pretilosti i pothranjenosti** te osiguravanju da su građanima EU-a lako dostupni hranjivi i vrijedni proizvodi, primjerice voće i povrće. Dobar su primjer za to školski programi, u okviru kojih se subvencioniraju besplatno voće, povrće i mliječni proizvodi u školama, pri čemu se ti programi koriste za promicanje školskih aktivnosti na temu zdrave prehrane. Kampanje kojima se promiču zdrave prehrambene navike i povećava konzumacija voća i povrća trebale bi biti ključna točka u aktivnostima promicanja ZPP-a.

Pitanje koju hranu potrošači odabiru ovisi o nizu čimbenika koji su daleko izvan dosega ZPP-a. Najvažnija je uloga te politike stoga **pomoći poljoprivrednicima da predvide promjene** u prehrambenim navikama **i prilagode svoju proizvodnju** tržišnim signalima i zahtjevima potrošača. Jačanje trokuta znanja u poljoprivredi i stvaranje boljih veza s relevantnim inicijativama, kao što su Partnerstvo u području hrane Europskog instituta za inovacije i tehnologiju te strategija istraživanja u okviru mjera EU-a Food 2030., također će pomoći što više povećati doprinos ZPP-a u osiguravanju da naš prehrambeni sustav bude spreman za buduće promjene.

Konačno, ZPP može pomoći u smanjivanju **otpada od hrane** i gubitka hrane poticanjem boljih praksi proizvodnje i prerade (npr. promicanjem novih tehnologija kojima se produljuje rok trajanja pokvarljivih proizvoda ili boljim usklađivanjem ponude i potražnje s pomoću povećane transparentnosti) i podržavanjem inicijativa kojima se tradicionalni obrasci potrošnje po načelu „proizvedi, iskoristi, baci” pretvaraju u kružno biogospodarstvo.

4. GLOBALNA DIMENZIJA ZPP-A

ZPP je politika za EU, ali očito ima i **globalni značaj i globalne veze**. Na njih treba dobro paziti pri donošenju odluka o budućnosti te politike. Veze između ZPP-a i ciljeva održivog razvoja prikazane su na slici 3. EU s pomoću **vanjske politike i instrumenata** podupire napore partnerskih zemalja da postignu iste ciljeve. Stoga će pokušati uskladiti djelovanje svojih politika s UN-ovim Programom održivog razvoja do 2030. i svojom obvezom poboljšanja usklađenosti politika za održivi razvoj¹⁴. Za potonje je potrebno uzeti u obzir ciljeve razvojne suradnje u politikama koje će vjerojatno utjecati na zemlje u razvoju.

¹⁴ Vidjeti članak 208. UFEU-a.

U tom smislu ZPP je usklađen i ostat će usklađen s razvojnom politikom EU-a¹⁵, u kojoj je prepoznata važna uloga održive poljoprivrede u iskorjenjivanju siromaštva i održivom razvoju u zemljama u razvoju te se promiče razvoj poljoprivrednih tržišta i uključivih lanaca vrijednosti koji pogoduju siromašnima i potiču poljoprivredno-industrijski sektor na stvaranje novih radnih mjesta.

4.1. Trgovina

Zahvaljujući naporima poljoprivrednog sektora i sektora prerade hrane EU-a te uz potporu trgovinskih sporazuma koje je sklopio EU i ZPP-a (uključujući njegovu promidžbenu politiku), EU je najveći svjetski izvoznik u poljoprivredno-prehrambenom sektoru. Daljnja liberalizacija trgovine i veće sudjelovanje u globalnim lancima vrijednosti omogućit će poljoprivredno-prehrambenom sektoru EU-a da još više razvija izvoz kako bi odgovorio na rastuću potražnju srednje klase u cijelom svijetu te na promjene prehrambenih navika. Zahvaljujući daljnjem rastu međunarodne trgovine građani će na raspolaganju imati dostupniju, raznolikiju i cjenovno pristupačniju hranu.

Održavanje usmjerenosti poljoprivredno-prehrambenog sektora EU-a na tržište i usklađenosti mjera ZPP-a s međunarodnim trgovačkim pravom isto će tako EU-u omogućiti da zadrži vodeću ulogu u međunarodnim tijelima kao što je Svjetska trgovinska organizacija (WTO), gdje promiče otvorenu trgovinu i zastupa strogu disciplinu kad je riječ o oblicima potpore kojima se narušava trgovina.

Međutim, ne može se zanemariti činjenica da **određeni poljoprivredni sektori ne bi mogli podnijeti potpunu liberalizaciju trgovine i neograničeno tržišno natjecanje s uvozom**. Stoga moramo u trgovinskim pregovorima i dalje priznavati i uzimati u obzir osjetljivost tih proizvoda te tražiti načine za **rješavanje pitanja zemljopisnih neravnoteža** kad je riječ o prednostima i nedostacima koji utječu na poljoprivredni sektor u Uniji, a posljedica su trgovinskih sporazuma EU-a.

Trenutačno se EU suočava s ograničenjima izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz mnogih važnih tržišta trećih zemalja zbog neopravdanih sanitarnih i fitosanitarnih prepreka. EU će i dalje pokušavati uspostaviti pravedan i uravnotežen odnos s našim trgovinskim partnerima te će, prema potrebi, promicati koncept EU-a kao jedinstvenog subjekta kad je riječ o sanitarnim i fitosanitarnim pitanjima. Visoki standardi EU-a ni u kojem slučaju neće biti ugroženi. Nadalje, EU bi kroz različite alate za suradnju i tehničku pomoć trebao poticati bliskiju suradnju sa zemljama i regijama partnericama EU-a, naročito kada se suočavaju s novim i nadolazećim prijetnjama zdravlju životinja i fitosanitarnim prijetnjama.

¹⁵ Novi Europski konsenzus o razvoju, potpisan 7. lipnja 2017. i dostupan na: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf.

4.2. Migracije

Budući ZPP mora imati veću ulogu u provedbi zaključaka sa sastanka na vrhu u Valetti¹⁶ kako bi se otklonili glavni uzroci migracija.

Znanje i vještine stečeni u okviru projekata koje podržava ZPP trebali bi se iskoristiti za razvoj mogućnosti zapošljavanja i aktivnosti kojima se stvaraju prihodi u regijama podrijetla i tranzita migranata, među ostalim s pomoću pilot-projekata za osposobljavanje mladih poljoprivrednika u okviru plana EU-a za vanjska ulaganja, uz uključivanje europskih organizacija poljoprivrednika. Osim toga, trebalo bi istražiti i mogućnost programa razmjene između EU-a i Afrike. Suradnja u području istraživanja i inovacija u poljoprivredi mora se produbiti s pomoću odgovarajućih politika i instrumenata EU-a. Komisija se zalaže i za unaprjeđenje strateške suradnje u politikama i dijaloga s Afričkom unijom u pogledu pitanja povezanih s poljoprivredom i ruralnim razvojem kako bi se toj regiji pomoglo da razvije svoje poljoprivredno-prehrambeno gospodarstvo.

U samom EU-u u poljoprivredi postoje mogućnosti za sezonske radnike.

Osim toga, kroz svoju komponentu ruralnog razvoja ZPP može imati ulogu u pomaganju zakonitim migrantima, a posebno izbjeglicama, da se nastane u ruralnim zajednicama i integriraju u njih. Iskustvo pokazuje da je lokalni razvoj koji predvodi zajednica/LEADER posebno prikladan za to.

¹⁶ Vidjeti <http://www.consilium.europa.eu/hr/meetings/international-summit/2015/11/11-12/#>.