



Bruxelles, 16.12.2021.
COM(2021) 815 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o provedbi zajedničkog okvira za praćenje i evaluaciju, uključujući procjenu uspješnosti
zajedničke poljoprivredne politike u razdoblju 2014.–2020.**

{SWD(2021) 387 final}

1. UVOD

Ovo je izvješće sažeti prikaz uspješnosti zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) u razdoblju 2014.–2020. S obzirom na to da se podudara s odobravanjem ZPP-a za razdoblje 2023.–2027.¹, na njemu će se temeljiti ocjena strateških planova u okviru ZPP-a. Njime će se usto potaknuti rasprave o budućim kretanjima u području politike, među ostalim o problemima i ciljevima koji proizlaze iz [europskog zelenog plana](#). Ovim se izvješćem nadopunjuje izvješće iz 2018. o zajedničkom okviru za praćenje i evaluaciju (ZOPE) ([COM\(2018\) 790 final](#)).

Izvješće se temelji na pokazateljima, evaluacijama i iskustvima ZOPE-a te je potkrijepljeno radnim dokumentom službi Komisije koji sadržava činjenice i podatke.

2. PROVEDBA ZAJEDNIČKOG OKVIRA ZA PRAĆENJE I EVALUACIJU

1.1. Pokazatelji

Pokazatelji se upotrebljavaju za praćenje provedbe ZPP-a na razini EU-a i država članica. Oni pridonose procjeni odgovornosti i učinkovitosti rashoda EU-a i služe kao temelj za evaluacije. ZOPE uključuje više od 200 pokazatelja i približno 900 potpokazatelja.

Europska komisija na portalu s podacima o uspješnosti poljoprivredne politike [Pokazatelji ZPP-a](#) od 2018. objavljuje tematske pokazatelje i pokazatelje konteksta s dinamičkim prikazima i pristupom temeljnim podacima.

To uključuje podatke o ostvarenjima i rezultatima u godišnjim izvješćima o provedbi ZPP-a (koje prikupljaju države članice) i podatke o praćenju konteksta u kojem ZPP djeluje s pomoću statističkih podataka (uglavnom od Eurostata). Učestalost podataka ovisi o izvoru.

1.2. Evaluacije

Evaluacije su glavni alat za ocjenjivanje konkretnih rezultata i učinaka politike² kojim se pribavljaju dokazi za donošenje odluka te poboljšavaju transparentnost, učenje i odgovornost. U razdoblju od 2014. do 2020. Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj provela je više od 20 [tematskih evaluacija različitih aspekata ZPP-a](#). Te evaluacije temeljile su se na pripremnim aktivnostima (potpornim studijama) koje su proveli neovisni vanjski ugovorni suradnici i spoznajama stečenima tijekom brojnih savjetovanja s dionicima.

Sveobuhvatne informacije za ovo izvješće prikupljene su i iz evaluacija na sredini programskog razdoblja koje su države članice provele za svoje programe ruralnog razvoja u razdoblju 2014.–2020. *Ex post* evaluacije, koje države članice trebaju dostaviti 2026., pridonijet će kontinuiranoj ocjeni uspješnosti ZPP-a.

1.3. Iskustvo ZOPE-a

ZOPE je od 2014. proširen izvan okvira ruralnog razvoja kako bi se prvi put obuhvatila cjelokupna politika. Na taj je način naglašeno nekoliko prednosti:

¹ Vidjeti Uredbu o strateškim planovima ([Uredba \(EU\) 2021/2115](#)) i Horizontalnu uredbu ([Uredba \(EU\) 2021/2116](#)).

² Vidjeti [Bolja regulativa: zašto i kako](#).

- pokazatelji općenito sveobuhvatno pokrivaju različita područja politike,
- razvijeni su novi pokazatelji (npr. za oznake zemljopisnog podrijetla) kao rezultat kontinuiranog ocjenjivanja potreba,
- poboljšana je kvaliteta podataka kao rezultat povećane automatizacije i interoperabilnosti, pravodobnog širenja i novih prikaza, uključujući funkcionalnosti pretraživanja i preuzimanja.

Međutim, okvir je imao i određene nedostatke, koji nisu svi povezani sa ZPP-om:

- pokazatelji učinka na bioraznolikost (npr. popis ptica povezanih s poljoprivrednim površinama) i vodu (npr. zahvaćanje) bili su nepotpuni i nekvalitetni zbog nepostojanja pravne osnove za prikupljanje podataka ili oslanjanja na dobrovoljne ankete,
- poteškoće u primjeni postojećih pokazatelja za kvantificiranje utjecaja ZPP-a na ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu njima,
- niska učestalost: podaci za neke pokazatelje dostupni su samo svakih četiri do šest godina, uz velike vremenske razmake između prikupljanja i objave,
- određeni pokazatelji nisu bogati geografskim pojedinostima,
- nedovoljno strukturirane i iscrpne informacije o provedbenim odlukama država članica, višestrukoj sukladnosti (unos po hektaru nije dostupan), praksama očuvanja okoliša i inicijativi LEADER.

Evaluacije su se temeljile na solidnom i strogo metodološkom pristupu, uključujući kvantitativne i kvalitativne analize. Države članice morale su naučiti kako prikupiti dokaze kako bi politika bila usmjerenija na rezultate. Međutim, za rashode za ruralni razvoj postojali su samo kvantificirani ciljevi. U većini evaluacija doprinos ZPP-a pokazateljima učinka nije se mogao kvantificirati zbog ograničenja podataka, vremenskog odmaka prije ostvarenja učinaka, vanjskih čimbenika i poteškoća u utvrđivanju uzročno-posljedične veze.

3. OCJENA ZPP-A U RAZDOBLJU 2014.–2020.

1.4. Održiva proizvodnja hrane

Dohodak poljoprivrednih gospodarstava

Prosječni faktorski dohodak u EU-u³ po radniku od 2013. do 2019. povećao se za 15 % u realnim vrijednostima. To je povećanje uglavnom posljedica znatnog povećanja produktivnosti rada, prvenstveno zbog odljeva radne snage iz poljoprivrednog sektora.

ZPP u cjelini pridonio je potpori i stabilizaciji dohotka poljoprivrednih gospodarstava. Tržišne mjere pomogle su ograničiti nestabilnost domaćih cijena većine poljoprivrednih proizvoda i olakšale su oporavak cijena u sektorima pogođenima krizom na tržištu. Nestabilnost cijena u EU-u od 2014. niža je od cijena za sve proizvode na međunarodnom tržištu (osim maslaca i

³ Poljoprivredni faktorski dohodak ([Eurostat](#)) mjera je za dohodak od poljoprivrednih djelatnosti koji se može upotrijebiti za plaćanje vlastitih i unajmljenih proizvodnih čimbenika: rada, zemlje i kapitala.

obranog mlijeka posljednjih nekoliko godina). Izravna potpora dohotku – koja čini približno 25 % faktorskog dohotka u EU-u (prosjeck u razdoblju 2014.–2018.), a primilo ju je više od 6 milijuna korisnika (2019.) – omogućila je poljoprivrednicima da se bolje nose sa smanjenjem prihoda uzrokovanim padom cijena poljoprivrednih proizvoda.

Alati za upravljanje rizikom poljoprivrednicima mogu pomoći da ublaže ta smanjenja dohotka, ali uloga ZPP-a u poticanju poljoprivrednika da se koriste tim alatima bila je mala.

Raspodjela potpora u okviru ZPP-a

Pojavila su se pitanja u pogledu pravednosti raspodjele izravnih plaćanja jer 20 % korisnika ZPP-a prima 80 % izravnih plaćanja. Međutim, taj omjer u biti odražava raspodjelu (a u nekim državama članicama i koncentraciju) vlasništva nad zemljištem. Većina su velikih korisnika obiteljska poljoprivredna gospodarstva veličine od 20 do 100 hektara, koja primaju više od 7 500 EUR. Otprilike polovinu korisnika čine vrlo mala poljoprivredna gospodarstva s manje od 5 hektara.

ZPP za razdoblje 2014.–2020. rezultirao je znatnom preraspodjelom izravnih plaćanja manjim poljoprivrednicima i područjima s prirodnim ograničenjima. Od 2017. do 2019. plaćanja po hektaru poljoprivrednicima u najnižoj kategoriji (koji proizvode manje od 8 000 EUR standardnog prinosa) povećala su se za 18 % u usporedbi s razdobljem od 2011. do 2013.

Izravna plaćanja i potpora za ruralni razvoj čine gotovo 50 % dohotka poljoprivrednikâ u planinskim područjima, a financiranjem u okviru ZPP-a podupire se održivost poljoprivrednih gospodarstava u najudaljenijim ruralnim područjima. Ipak, visokom razinom ukupne potpore dohotku u planinskim područjima razlika u odnosu na neplaninska područja ne nadoknađuje se u potpunosti.

Iz analize dohotka i raspodjele izravnih plaćanja po dohotku vidljivo je da bi se potpora mogla bolje usmjeriti na one kojima je najpotrebnija. Politika je u određenim slučajevima imala previše ograničen učinak na smanjivanje nejednakosti među regijama u pojedinoj državi članici, na postupno smanjenje plaćanja i na ograničavanje razine plaćanja po poljoprivrednom gospodarstvu. Izravna plaćanja koja primaju manja poljoprivredna gospodarstva u brojnim državama članicama i dalje su ispod ili blizu državnog prosjeka dohotka. Nadalje, nema dokaza da su postojeće odredbe usmjerene na potporu aktivnim poljoprivrednicima djelotvorne.

Zbog povremeno loših radnih uvjeta sezonskih radnika u poljoprivredi izneseni su zahtjevi da se plaćanja u okviru ZPP-a uvjetuju poštovanjem zakonodavstva o radnim uvjetima. Iako je razlika između dohotka od poljoprivrede i prosječne plaće u cjelokupnom gospodarstvu smanjena, i dalje je znatna. To narušava privlačnost poljoprivrede kao zanimanja i ograničava generacijsku obnovu.

Konkurentnost i produktivnost

Doprinos ZPP-a sigurnosti opskrbe hranom ostao je znatan zbog povećanja produktivnosti i otpornosti na tržištima.

U razdoblju od 2013. do 2019. ukupna faktorska produktivnost poljoprivrede EU-a povećala se za 6 % (EU-27). ZPP je pridonio znatnom povećanju produktivnosti rada (+24 % od 2013. do 2020.). Potpora za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva imala je neizravan pozitivan

učinak na njihov dohodak jer je povećala relativni iznos dostupnog kapitala, a time i njihovu konkurentnost.

ZPP je pridonio i poboljšanju organizacije lanca opskrbe, pa je tako broj priznatih proizvođačkih organizacija i udruženja proizvođačkih organizacija 2020. bio 7 % veći nego 2016., a u razdoblju od 2014. do 2019. udio proizvodnje voća i povrća koje te organizacije stavljaju na tržište povećao se za 2,3 postotna boda (na 45,6 %).

EU je 2019. ostvario 18 % svjetskog izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Vanjski čimbenici (uključujući rusku zabranu uvoza proizvoda iz EU-a) u određenoj su mjeri oslabili konkurentski položaj poljoprivrednog sektora EU-a u većini godina od 2014. do 2020., ali trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima EU-a pokazala se vrlo otpornom. Od 2018. konkurentski položaj EU-a blago se poboljšao, a udio EU-a u svjetskom izvozu povećao za jedan postotni bod.

Izvoz EU-a uglavnom se sastoji od proizvoda visoke dodane vrijednosti i temelji se na zajamčenoj kvaliteti i ugledu proizvoda certificiranih u okviru sustava kvalitete EU-a. Proizvođači zahvaljujući tome ostvaruju jasnu gospodarsku korist u smislu marketinga i povećanja prodaje. Potpora za promotivne programe učinkovito je pridonijela informiranju o proizvodima EU-a i povećanju njihove vidljivosti, posebice na tržištima s najvećim potencijalom rasta. I sektorske politike bile su učinkovite u promicanju konkurentnosti, pri čemu je politika EU-a u sektoru vina imala ključnu ulogu u preusmjeravanju fokusa tog sektora s kvantitete na konkurentnost i kvalitetu.

Pošteno tržišno natjecanje i otvorenost

Tržište EU-a od 2014. do 2020. sve se više otvaralo. Povećao se uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, a tržište EU-a i dalje je vodeći uvoznik iz zemalja u razvoju.

Zahvaljujući tržišnim standardima uspješno su stvoreni jednaki uvjeti za proizvođače poljoprivrednih proizvoda.

Pravila o državnim potporama za poljoprivredni sektor pomogla su da pozitivni učinci državnih potpora za korisnike, a prije svega na predmetne javne poretke, nadmaše negativne učinke na tržišno natjecanje i trgovinu. Učinci dobrovoljne proizvodno vezane potpore na odluke poljoprivrednikâ i poljoprivrednu proizvodnju nisu narušili tržišno natjecanje, uz nekoliko ograničenih iznimaka.

Kvaliteta i označivanje

ZPP je pridonio opskrbi tržišta EU-a proizvodima standardizirane i zajamčene kvalitete, pružajući tako potrošačima vrijednost za novac. Procijenjena ukupna prodajna vrijednost proizvoda obuhvaćenih oznakama zemljopisnog podrijetla ili zajamčeno tradicionalnog specijaliteta 2017. iznosila je 77 milijardi EUR u EU-28, što čini 7 % ukupne prodaje hrane i pića.

Mjere ZPP-a bile su učinkovite u pružanju korisnih i transparentnih informacija potrošačima o oznakama kvalitete i ekološke proizvodnje te podrijetlu poljoprivrednih proizvoda. Međutim, razumijevanje pravila EU-a o označivanju i programâ kvalitete među potrošačima moglo bi se poboljšati, a tržišni standardi mogli bi se bolje uskladiti sa sve većim interesom javnosti za zdravlje, prehranu, okoliš i klimu.

1.5. Održivo upravljanje prirodnim resursima i djelovanje u području klime

Održivo upravljanje prirodnim resursima

ZPP-om se osigurava visoka razina „osnovne zaštite” okoliša putem obvezne višestruke sukladnosti (na 84 % poljoprivrednog zemljišta EU-a 2019.) i obveza ekologizacije (80 % u odnosu na 76 % u 2015.). Osim toga, predviđene su usmjerenije, ali dobrovoljne obveze u okviru ruralnog razvoja (12–15 % za mjere u području poljoprivrede, okoliša i klime te 3–5 % za ekološki uzgoj)⁴. Potporom dohotku i potporom za područja s prirodnim ograničenjima u okviru ZPP-a pridonosi se sprečavanju napuštanja zemljišta, usporavanju intenziviranja i specijalizacije poljoprivrednih sustava te održavanju raznolikosti usjeva i trajnih travnjaka⁵.

Sva poljoprivredna gospodarstva primaju osnovna plaćanja neovisno o stupnju upotrebe ulaznih resursa. Stoga se često smatra da su ta plaćanja u suprotnosti s održivim upravljanjem prirodnim resursima. Činjenice ne govore uvijek u prilog tom shvaćanju. Ako se potpora odvoji od proizvodnje i veže uz sukladnost sa standardnim praksama u području okoliša i klime, osnovna plaćanja nisu poticaj za povećanje intenziteta proizvodnje. To dokazuje razina izravnih plaćanja po hektaru koja prima 10 % najintenzivnijih poljoprivrednih gospodarstava, a koja se u usporedbi s razinom prije reforme ZPP-a od 2011. do 2013. smanjila za 12 % na 451 EUR po hektaru (od 2017. do 2019.) S druge strane, izravna plaćanja za 10 % najvećih poljoprivrednika u EU-u povećala su se za 23 % i iznose 154 EUR po hektaru. Izravna plaćanja po radniku na najintenzivnijim poljoprivrednim gospodarstvima iznose 1 900 EUR, što je gotovo 78 % manje od plaćanja za najveća poljoprivredna gospodarstva (7 700 EUR).

U okviru mehanizma višestruke sukladnosti plaćanja u okviru ZPP-a uvjetovana su poštovanjem osnovnog skupa pravila koja potječu iz zakonodavstva EU-a u području okoliša (i drugim područjima) te dobrom poljoprivredno-ekološkom praksom uspostavljenom u okviru ZPP-a. Stoga ZPP pomaže u provedbi postojećeg zakonodavstva relevantnog za okoliš, uz važnu iznimku onog za tlo, koje nije obuhvaćeno posebnim zakonodavstvom EU-a.

U novom programu ekologizacije koji je uveden u okviru reforme ZPP-a iz 2013. taj se problem pokušao riješiti dodatnim poticajem, pri čemu je 30 % izravne potpore povezano s praksama koje su pogodne za održivo upravljanje prirodnim resursima. „Ekologizacijom” je uspješno spriječena daljnja šteta za okoliš, ali poticaj da se promijene uzgojne prakse (posebice obveza diversifikacije usjeva ili održavanja ekološki značajnih površina) nije bio relevantan za sve poljoprivrednike. Iako su se programom ekologizacije mogle poticati prakse u području okoliša i klime, zbog odluka koje su donijeli države članice i poljoprivrednici taj potencijal nije iskorišten u cijelosti.

⁴ U usporedbi s tradicionalnim uzgojem u ekološkom je uzgoju zabilježeno prosječno povećanje od 34 % u brojnosti i bogatstvu vrsta te prosječno povećanje od 23,5 % u zalihama ugljika u tlu (kgC/ha) za zemljišta pod usjevima.

⁵ Naglašeno i u dokumentu [Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020](#) (Scenariji za 2030. – smjerovi kretanja europskog poljoprivrednog i prehrambenog sektora nakon 2020.), u kojem su ocijenjene posljedice hipotetskog scenarija „bez ZPP-a” za upotrebu zemljišta i okoliš (među ostalim aspektima). Iz toga je vidljivo da bi bez ZPP-a napuštanje zemljišta (uključujući travnjake) bilo veće (uz smanjenje od 6,9 % na korištenim poljoprivrednim površinama i 8,8 % na površinama travnjaka).

Zbog svojeg prilagođenog i ciljanog oblika dobrovoljne mjere u okviru ruralnog razvoja bile su najučinkovitije u poticanju održivog upravljanja prirodnim resursima. Provedbene odluke imale su velik utjecaj na ukupan učinak tih mjera. Nadalje, poljoprivrednici i šumari poštovali su ih u ograničenoj mjeri, ponajprije zbog složenih uvjeta prihvatljivosti i premija koje su preniske da bi potakle promjene, posebice u određenim proizvodnim područjima. Obveze preuzete za poljoprivredu, okoliš i klimu pridonijele su praksama kojima se ograničava gubitak organskih tvari u tlu, potiče bioraznolikost i smanjuje zagađenje tla (iako je smanjena obrada tla na oranicama ograničena na određena područja).

Ekološkim uzgojem 2019. bilo je obuhvaćeno 8 % poljoprivrednog zemljišta EU-a. Uz pomoć potpore u okviru ZPP-a obrađuje se 66 % tog zemljišta. Ekološki uzgoj očito pogoduje bioraznolikosti, tlu i vodi, ublažavanju klimatskih promjena i dobrobiti životinja te pridonosi smanjenju primjene kemijskih pesticida i antimikrobnih sredstava.

Brojni vanjski čimbenici utječu na okoliš i potrebno je vrijeme kako bi se vidjeli rezultati mjera. Zbog toga je vrlo teško ocijeniti neto učinak ZPP-a u razdoblju 2014.–2020., kao i uzročnu vezu između provedenih mjera i rezultata. Ukupan doprinos ZPP-a bioraznolikosti i krajolicima teško se može procijeniti zbog nedostatka relevantnih pokazatelja (npr. iako je smanjenje popisa ptica povezanih s poljoprivrednim površinama usporeno, nije jasno u kojoj se mjeri gubitak bioraznolikosti može pripisati ZPP-u). ZPP ima velik potencijal za promicanje praksi kojima se poboljšava kvaliteta tla i vode te smanjuje upotreba pesticida i gnojiva na znatnom dijelu obradivog zemljišta u EU-u. Dokaz tome je to što je ta politika uvelike pridonijela trajnim promjenama u praksama poljoprivrednikâ tako što je promicala postrne usjeve, zeleni pokrov i usjeve koji vežu dušik.

Klimatske promjene i emisije stakleničkih plinova

U okviru ZPP-a za razdoblje 2014.–2020. države članice ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi njima dodijelile tek mali proračun i nizak prioritet.

Emisije stakleničkih plinova iz poljoprivrede u Uniji smanjile su se za više od 20 % od 1990., ali su nakon 2010. ostale nepromijenjene. Iako je smanjenje ukupnih emisija u poljoprivredi i dalje ključno za ostvarivanje klimatskih ciljeva EU-a, valja istaknuti da je učinkovitost proizvodnje znatno porasla (tj. niže emisije po jedinici proizvodnje): od 2010. poljoprivredna proizvodnja povećana je za 9 %. Time se jača otpornost sektora i sigurnost opskrbe hranom.

ZPP je učinkovitiji u pogledu smanjenja emisija iz upravljanih poljoprivrednih zemljišta nego emisija iz stočarstva. Međutim, rasprava o smanjenju emisija iz stočarstva ne može se ograničiti na smanjenje broja grla stoke. Preživajući održavaju rubna zemljišta, što često pomaže sekvestraciji ugljika u ekstenzivnim sustavima proizvodnje. Za učinkovito smanjenje emisija iz stočarstva i smanjenje posljedica istjecanja ugljika (poput povećanog uvoza iz zemalja u kojima proizvodnja stvara veći ugljični otisak) potrebno je poboljšati gospodarenje stokom, ali i smanjiti potrošnju i uvesti održiviju prehranu.

Analiza pokazuje da su za mjere za ublaživanje klimatskih promjena uglavnom potrebni ekstenzivni sustavi ispaše stoke, optimizacija hrane za životinje, obrada gnoja, uključujući anaerobnu razgradnju, te održavanje zaliha ugljika očuvanjem trajnih travnjaka. Glavni doprinosi koji proizlaze iz sustav uzgoja usjeva su potpora usjevima koji vežu dušik (npr. ekološki značajne površine ili proizvodno vezana potpora za proteinske usjeve), upravljanje zemljištem radi zaštite i povećanja zaliha ugljika u tlu te promjene emisija N₂O iz tla i gnoja.

Posebno je važno zaštititi tla s visokim udjelom ugljika na površinama koje se ekstenzivno obrađuju jer su ZPP-om postignuta manja smanjenja u intenzivnim travnjacima ili ratarskim gospodarstvima. To znači da se velika pozornost posvećuje sekvestraciji ugljika.

Iako se vrlo malo programa ruralnog razvoja izričito odnosi na prilagodbu klimatskim promjenama, nekoliko mjera ZPP-a ima ulogu u tome. Potpora koju ZPP pruža raznolikosti usjeva i poljoprivrednim sustavima u pogledu ulaganja u prilagodbu novim klimatskim uvjetima, ograničavanja erozije tla i poboljšanja otpornosti na poplave vrlo je važna s obzirom na sve češće ekstremne događaje koji utječu na poljoprivredu.

Međutim, države članice općenito nisu u cijelosti iskoristile dostupne alate ZPP-a za prilagodbu (npr. višestruka sukladnost). U programskom razdoblju postotak navodnjavanog zemljišta na razini EU-a na kojem su poljoprivrednici prešli na učinkovitije sustave navodnjavanja bio je vrlo ograničen. Ima prostora i za bolje širenje znanja i savjetovanje poljoprivrednika o tehnikama i praksama za poboljšanje klimatske učinkovitosti.

Općenito, u okviru ZPP-a postoje brojni alati za održivo upravljanje prirodnim resursima i djelovanje u području klime, ali države članice nisu iskoristile sve mogućnosti za poboljšanje okolišne održivosti poljoprivrede i intenziviranje djelovanja u pogledu klimatskih promjena. ZPP je mogao biti učinkovitiji da su primijenjeni strateški usmjereniji pristup te ciljane mjere i sredstva te da su korisnici bili ambiciozniji u provedbi umjesto da promjene uvode u što manjem opsegu.

Međutim, ZPP je pružio dodanu vrijednost EU-a tako što su povećane ambicije i utvrđene najniže razine potrošnje za taj opći cilj.

1.6. Uravnotežen teritorijalni razvoj

Generacijska obnova

Smanjenje radne snage u poljoprivredi EU-a usporeno je s $-3,8\%$ godišnje u razdoblju od 2005. do 2011. na $-1,4\%$ godišnje u razdoblju od 2011. do 2019. Zaposlenost je do kraja 2019. dosegla 9,1 milijun ekvivalenata punog radnog vremena. Budući da je samo 11% poljoprivrednika u EU-u mlađe od 40 godina (2016.), starenje poljoprivrednog stanovništva jedan je od najvažnijih problema s kojima su suočena ruralna područja EU-a.

ZPP podupire ekološku održivost radnih mjesta te tako olakšava generacijsku obnovu. Međutim, to samo po sebi nije dovoljno da bi se uklonile glavne prepreke ulasku u poljoprivredu, a to su pristup zemljištu i kapitalu te privlačnost radnih i životnih uvjeta u ruralnim područjima.

ZPP pruža financijsku potporu mladim poljoprivrednicima i osigurava jamstva bankama. Međutim, pristup kreditima neće sam po sebi osloboditi zemljište, a cijene zemljišta u nekim su regijama vrlo visoke. Nadalje, potpora dohotku u okviru ZPP-a u nekim je regijama možda usporila međugeneracijski prijenos poljoprivrednih gospodarstava i ustupanje zemljišta jer se njome mogu kompenzirati nedostatni nacionalni mirovinski sustavi. Učinak ZPP-a zasjenjen je drugim negativnim čimbenicima – među ostalim društvenim i kulturnim čimbenicima te destimulativnim ekonomskim mjerama za rad i život na poljoprivrednim gospodarstvima u ruralnim područjima.

Učinci prelijevanja ZPP-a na ruralna područja

Potpota u okviru ZPP-a usmjerena je uglavnom na poljoprivredu, ali dokazani su značajni učinci prelijevanja na šire ruralno gospodarstvo, posebice zahvaljujući poticanju lokalne potrošnje i pružanju prilika za zapošljavanje. U poljoprivredno-prehrambenom sektoru u ruralnim je područjima zaposleno 40 milijuna osoba. Usto, unatoč niskom udjelu financiranja potpora u okviru ZPP-a može biti ključna za unapređenje infrastrukture, usluga i povezanosti, posebice u udaljenim područjima.

ZPP pomaže usporiti stopu depopulacije i napuštanja zemljišta u EU-u. Ima i društvenu ulogu, a raspodjela potpore u okviru ZPP-a vrlo je uključiva (s obzirom na to da polovica korisnika prima manje od 1 250 EUR godišnje). Poljoprivreda i ZPP znatno pridonose smanjenju siromaštva u ruralnim područjima.

1.7. Prijenos znanja i inovacije

Mjere za prijenos znanja, savjetovanje i inovacije poduzete u okviru ZPP-a u razdoblju 2014.–2020. imale su nisku programsku stopu (3,5 % sredstava dodijeljenih za ruralni razvoj) i provedene su za zakašnjenjem (među ostalim zbog administrativnog opterećenja⁶), pa se stoga odlikuju niskom potrošnjom (nakon šest godina potrošeno je samo 23 % planiranih iznosa). Mjere je iskoristilo približno 10 % poljoprivrednih gospodarstava, a bile su učinkovite u stjecanju znanja, posebice o višestrukoj sukladnosti i okolišnoj održivosti.

Razina osnovnog osposobljavanja porasla je s 12 % u 2010. na 23 % u 2016., ali je i dalje preniska da bi se riješile poteškoće koje poljoprivrednici imaju u pogledu jamčenja sigurnosti opskrbe hranom uz istovremeno jačanje zaštite okoliša i djelovanja u području klime.

U osposobljavanju sudjeluju iste skupine poljoprivrednika, što znači da je teško doprijeti do šire zajednice i da je važno poboljšati uzajamno učenje. Savjetovanje u poljoprivredi važan je pokretač promjena u poljoprivrednim praksama, ali pružanje kvalificiranih i nepristranih savjetodavnih usluga i dalje je važno pitanje. Postoji potreba i za ažuriranjem znanja i vještina savjetnikâ.

Europsko partnerstvo za inovacije za produktivnost i održivost u poljoprivredi (EIP-AGRI) imalo je pozitivan utjecaj zahvaljujući upotrebi interaktivnog modela inovacija. Prema tom se modelu na najbolji način primjenjuju razne vrste znanja (praktično, znanstveno, tehničko ili organizacijsko) i uključuju se korisnici rezultata projekta. Zahvaljujući tom partnerstvu do rujna 2021. dovršeno je 2 085 operativnih skupina (tj. lokalnih interaktivnih projekata inovacija).

Ima prostora za strateški usmjereniju primjenu alatâ ZPP-a, pronalaženje više sinergija i daljnji razvoj stabilnih struktura za razmjenu znanja i pružanje savjeta u nekim državama članicama.

⁶ „Skupnom” uredbom ([Uredba \(EU\) 2017/2393](#)) su tijekom programskog razdoblja uklonjena ograničenja u pogledu javne nabave.

4. USUSRET ZPP-U KOJI SE TEMELJI NA USPJEŠNOSTI

1.8. Stečena iskustva za iduće razdoblje ZPP-a (2023.–2027.)

Europski parlament i Vijeće dogovorili su 2021. novi model ZPP-a, koji se temelji na iskustvima stečenima u prethodnom razdoblju politike 2014.–2020.

Klima i bioraznolikost zauzimaju važno mjesto među 10 posebnih ciljeva novog ZPP-a. Kad je riječ o izazovima prehrambenih sustava, u prvom su planu čimbenici povezane s hranom, zdravljem i dobrobiti životinja. Politikom će se u idućem razdoblju pokušati osuvremeniti praksa tako što će se olakšati razmjena znanja, inovacije i digitalizacija, na kojima se temelje svi ciljevi ZPP-a u tri dimenzije održivosti (gospodarska, okolišna i društvena).

Prema novom ZPP-u svaka država članica mora sve alate uključiti u jedinstveni plan (strateški plan u okviru ZPP-a) i potkrijepiti ih dokazima. U novom ZPP-u uvelike je napušten univerzalni pristup izravne potpore. Države članice imaju veću fleksibilnost u osmišljavanju i kombiniranju alata politike. Kako bi djelovanje u području zaštite okoliša i klime te generacijska obnova i preraspodjela bili dostatni, za ta konkretna područja namijenjen je dio potpore na razini EU-a.

Parlament i Vijeće ukinuli su određena ograničenja politike za razdoblje 2014.–2020. koja su se odnosila na održivo upravljanje prirodnim resursima i emisije stakleničkih plinova. Ojačali su aspekte osnovnih zahtjeva za plaćanja u okviru ZPP-a tako što su popunili praznine u pogledu zaštite zaliha ugljika, značajki raznovrsnih krajolika i zaštite tla. Ima više prostora za dobrovoljno djelovanje zahvaljujući programima za ekologiju s izravnim plaćanjima, čime se doprinosi dugoročnom alatu za ruralni razvoj, i fleksibilnijim premijama za poticanje dovoljne stope primjene. Te bi promjene trebale potaknuti poljoprivrednike da se počnu baviti održivom poljoprivrednom umjesto da im se govori kako se to radi. Međutim, njihova vrijednost ovisit će o kvaliteti financiranog djelovanja. Smanjivanje administrativnog opterećenja i pojednostavnjivanje postupaka bit će važni i za poboljšanje dosega i primjene. Snažne veze sa zakonodavstvom EU-a i obveza država članica da u svojim nacionalnim planovima pokažu višu razinu ambicije od one u prethodnom razdoblju dodatne su zaštitne mjere.

Sigurnost opskrbe hranom i dalje je politički prioritet. Kako bi se osiguralo da poljoprivrednici hranu mogu proizvoditi svugdje u EU-u, izravna potpora i dalje je relativno učinkovit alat za potporu dohotku poljoprivrednih gospodarstava u sustavu usmjerenom na tržište. Parlament i Vijeće usuglasili su se da se 10 % izravnih plaćanja državama članicama obvezno preraspodijeli manjim poljoprivrednim gospodarstvima. Međutim, države članice i dalje mogu slobodno odlučivati o smanjivanju i ograničavanju velikih iznosa izravne potpore istom korisniku. Isto tako, kriteriji na temelju kojih se odlučuje tko može zatražiti izravna plaćanja prilično su raznoliki.

Imajući na umu evaluacije i sve veću zabrinutost u društvu, potpora u okviru ZPP-a prvi će se put povezati s poljoprivrednicima koji poštuju temeljna socijalna i radnička prava radnikâ na poljoprivrednim gospodarstvima u EU-u.

Za povećanje privlačnosti ruralnih područja tu je politiku potrebno integrirati u nacionalne politike. Konkretno, politika generacijske obnove u poljoprivredi mora se temeljiti na takvom integriranom pristupu, uz znatnu potporu sredstvima iz ZPP-a.

Isto tako, kako bi se ostvarili ciljevi predstavljeni u [strategiji „od polja do stola”](#), poljoprivredna politika mora biti dio veće transformacije prehrambenog sustava. Slično tomu, u [dugoročnoj viziji za ruralna područja sadržana su](#) brojna iskustva stečena u pogledu teritorijalnog razvoja. Time se pak daje dodatni doprinos novom ZPP-u.

Novi pravni okvir čvrst je temelj, ali kvaliteta i provedba strateških planova od 2023. nadalje bit će presudne za ostvarenje ciljeva. U preporukama Komisije iz 2020. navode se ključna područja na koja bi planovi trebali biti usredotočeni, uzimajući u obzir ciljeve strategija zelenog plana. U tom će postupku ključna biti i 2022., godina u kojoj će Komisija ocijeniti i odobriti te planove.

1.9. Novi okvir za uspješnost, praćenje i evaluaciju

Novi okvir za uspješnost i evaluaciju ima manje pokazatelja, koji su pojednostavnjeni u svim područjima i izvorima financiranja. Okvirom su obuhvaćeni svi ciljevi s kvantificiranim ciljnim vrijednostima za pokazatelje rezultata, što omogućuje poboljšano praćenje. Pokazatelji rezultata uspostavljaju veze između djelovanja EU-a i svrhe tog djelovanja radi mjerenja napretka u ostvarivanju ciljeva strateških planova u okviru ZPP-a. Na taj se način dobiva dobar pokazatelj godišnjeg napretka uspješnosti ZPP-a, ali Komisija za procjenu stvarnog učinka upotrebljava i detaljne evaluacije.

Novi ZPP sadržava nekoliko poboljšanja radi povećanja ukupne kvalitete podataka: bolje oslanjanje na obavijesti i statistike država članica, novi pokazatelji za biološku raznolikost, pesticide i zdravlje životinja te novi satelitski sustav za nadzor područja radi povećanja pouzdanosti pokazatelja rezultata. Prikupit će se iscrpniji podaci o uzgojnim praksama i poboljšati osnovno znanje kako bi se razjasnile uzročno-posljedične veze između ciljeva i pokazatelja rezultata. Cilj je novog ZPP-a istražiti načine za poboljšanje razmjene podataka i na taj način ograničiti opterećenje poljoprivrednika i uprava.

Prvi podaci o provedbi ZPP-a u razdoblju 2023.–2027. bit će dostupni za buduće evaluacije tek 2025.. S obzirom na to da je teško uskladiti ciklus politike s vremenom potrebnim za prikupljanje podataka, uključujući vrijeme potrebno da bi djelovanja EU-a ostvarila učinak, važno je dostupnost podataka i doprinos evaluacija procjeni uspješnosti promatrati iz dugoročne perspektive.

5. ZAKLJUČCI

Mjere poduzete u okviru ZPP-a u razdoblju 2014.–2020. donijele su gospodarsku, okolišnu, društvenu i političku dodanu vrijednost EU-a. To osobito uključuje:

- potporu primjerenom životnom standardu poljoprivrednika i ispunjavanje potreba u ruralnim područjima, posebno u udaljenima i slabo naseljenima, čime je ojačana regionalna i društvena kohezija,
- stabilnu i sigurnu opskrbu zdravom hranom,
- jasne informacije o hrani potrošačima u EU-u,
- poboljšanu zaštitu okoliša i klimatske mjere, što je postignuto podizanjem standarda i poticanjem promjena.

Međutim, ZPP mora učiniti više kako bi se pridonijelo održivosti poljoprivrede EU-a u skladu s europskim zelenim planom i njegovom strategijom „od polja do stola”. Prije svega, treba više pridonijeti ciljevima zaštite okoliša i ambicioznijim ciljevima u području klimatske politike, koji su utvrđeni u Europskom zakonu o klimi. Reformom ZPP-a iz 2021. omogućit će se znatan doprinos ostvarivanju tih ambicioznijih ciljeva.