

## IZVRŠNI SAŽETAK IZVJEŠĆA O REGULATIVNOM PORETKU

pripremio Kislépték (KLT)

unutar BOND D3.2.



Ovo je izvješće pripremljeno u okviru Projekta BOND<sup>i</sup> i želi predstaviti najrelevantnije najbolje prakse s pravnog stajališta u pojedinim područjima poljoprivredne trgovine koja su ovdje navedena. Izvješće je pripremljeno u suradnji i uz pomoć partnera, u nadi da će okvir sadržan unutra biti koristan za olakšavanje kolektivnog djelovanja i osiguranja pristupa održivim tržištima, posebno za male poljoprivrednike u njihovim europskim zemljama i pod njihovim pravnim nadležnostima i sustavima. **Ove su prakse i mjere prikupljene kako bi ih poljoprivrednici i nevladine organizacije koristile za pripremu prijedloga**, kako bi se izbjegle ili prevladale različite pravne prepreke trgovinskim aktivnostima, one koje se često susreću.

Izvješće istražuje propise o trgovini u poljoprivrednom sektoru, o definiranju poljoprivredne djelatnosti i poduzimanju kolektivnih mjera, uključujući pravila o suradnji. U nekim slučajevima, gdje su pravila oporezivanja u poljoprivredi odlučujući faktor suradnje, tada su i ona uzeta u obzir. Pravo tržišnog natjecanja tretira se kao poseban predmet, ali je od presudne važnosti za promicanje suradnje među poljoprivrednicima.

Izraženi cilj ovog izvješća je ispitivanje podržanih regulatornih rješenja iz perspektive malih poljoprivrednika. Razlog je taj što će samo oni pojedinačni poljoprivrednici koji su sposobni i mogu ekonomski rasti uspjeti surađivati s drugim poljoprivrednicima.

Preporučene pravne prakse potiču kolektivno djelovanje poljoprivrednika kao i njihovo uključivanje u procese donošenja odluka. **Ovo izvješće nema za cilj pružiti detaljan i sveobuhvatan opis najboljih pravnih praksi koje se provode u 28 država članica EU-a. Naime, predložene prakse su iz/od dobro funkcionirajućih sustava, koje su ocijenili partneri iz Projekta BOND koji sudjeluju u provedbi projekta.**

U nekoliko slučajeva, pravne tekstove autor je primao na raznim jezicima država članica i u tim bi slučajevima ciljna skupina mogla teško stvoriti te tekstove *verbatim*, pružen je opis suštine tekstova, s objašnjenjem pojedinih slučajeva u razumljivom obliku. Uredno se pružaju podaci o izvorima s kojima se savjetuje i veza sa zakonima i uredbama, u slučaju da netko želi detaljnije zatražiti pravnu pomoć i želi ih uključiti u prijedloge za lokalno unapređivanje ovih tema.

Prilikom prikupljanja najboljih praksi, naglasak je na pitanjima i faktorima propisa koji su dokazano korisni i mogu se podržati u praksi, a ne na davanju preporuka o potpunoj primjeni zakona i odredbi u određenom kontekstu.

Imajući to u vidu, istraživanje je nastojalo osigurati da čitatelji s različitim pravnim interesima pronađu potrebno znanje. Tako je **izvršni sažetak istraživanja sažetak dobrih praksi koje su identificirane.**

U drugom dijelu istraživanja opisane su najbolje prakse koje su detaljnije uvedene.

Konačno, detaljan opis pojedinih pravila, u nekim slučajevima i izvadak razmatranog zakonodavstva također je dio istraživanja koje se može naći na web stranici Kislépték ([www.kisleptek.hu](http://www.kisleptek.hu)) unutar Publikáció/BOND Publikáció. Ovdje oni koji se zalažu za poticanje nacionalnog zakonodavstva u svrhu poticanja malih poljoprivrednih organizacija mogu također naći nadležne argumente za poboljšanje regulatornog okvira u svojoj zemlji.

## **Preporuke**

- Jedan od najvažnijih uvjeta održive poljoprivrede je diverzifikacija koja se može postići potpornim poreznim sustavom, koji potiče preradu hrane i aktivnosti vezane za poljoprivredu i preradu hrane, kao što su agroturizam i usluge socijalnih poljoprivrednih gospodarstava.
- Obiteljska poljoprivredna gospodarstva imaju dugoročnu perspektivu proizvodnje. To olakšava mladima ostanak sa poljoprivredom ili povratak na njih, na kraju generacijska obnova i modernizacija, obje su ciljevi ZPP 2020, može im se pružiti potpora ako nasljeđivanje i zakoni o zemljištu omogućuju mladim poljoprivrednicima pristup zemlji i omoguće povoljne uvjete za početnike.
- Kratki lanci opskrbe hranom učinkoviti su alati za osiguravanje pristupa malim poljoprivrednicima tržištima i kapitalu, iako njihova detaljna pravila nisu pravilno razvijena u mnogim državama članicama EU. Stoga je potrebno artikulirati EU i državne propise koji potiču stvaranje kratkih lanaca opskrbe, inovativnih pravila trgovanja, temeljenih na dobroj europskoj pravnoj praksi. Zato je vrlo važno da EU promiče stvaranje inovativnih kratkih lanaca opskrbe u budućnosti. Ipak, potrebne su odgovarajuće mjere kako nijednim sporazumom o slobodnoj trgovini ne prevladavaju propisi povoljni za kratke distribucijske kanale, niti na razini EU niti na nacionalnoj razini.
- Postoje novi oblici kolektivnog djelovanja osim tradicionalnog formalnog djelovanja zadruga koji u mnogim slučajevima djeluju neformalno. Preporučuju se propisi za operativni i subvencionirajući okvir ovih inovativnih oblika kolektivnih djelovanja.
- Razlika i različito oporezivanje između poljoprivrednih i nepoljoprivrednih aktivnosti (u pogledu različitih raznolikih poljoprivrednih aktivnosti) otežavaju poljoprivredniku surađivanje s poreznom upravom. Kako bi se riješile ove prepreke, predlaže se omogućavanje prijavljivanja dohotka od povezanih ili dopunskih oblika poljoprivrednih aktivnosti do određenog, ali pravednih iznosa.
- Predlaže se osnivanje posebne radne skupine na razini EU-a za integrirano upravljanje zakonodavstvom i pripremu smjernica za marginalnu, ručnu i raznoliku malu proizvodnju, kao i za njihovo profesionalno predstavljanje u Vijeću Europske unije ili u pozadinskoj instituciji (kroz pod-radne skupine SCAR, radnu skupinu EIP AGRI, ENRD itd.).
- Europska unija i država članica trebale bi u skladu s tim pripremiti smjernice i bazu dobrih praksi (koje se objavljuju putem mreže EIP AGRI i ENRD) koje podupiru zakonodavstvo i provedbu država članica u državnoj upravi i vlastima:
  - fleksibilna higijenska pravila navedena u paketu za higijenu trebaju se kombinirati u jednu smjernicu koja potom potiče vlasti da poboljšaju primjenu ovih fleksibilnih higijenskih pravila;
  - smjernice za stvaranje i rad mobilnih operacija prerade hrane i pokretnih klaonica pod blažim higijenskim i administrativnim propisima;
  - smjernice o javnim nabavama i uslugama javnog ugostiteljstva koje uključuju evaluaciju okoliša i društvene aspekte;

- smjernice o korištenju životinjskih nusproizvoda u svrhe ručne izrade na lokalnoj razini (npr. obrada sirove vune valjanjem ili tkanjem ili proizvodnja kozmetike iz prehrambenih sirovina, poput krastavaca, mlijeka, meda itd.);
- Preporuke za planiranje Zajedničke Poljoprivredne Politike nakon 2020
  - potporne mjere u stupu ZPP II za poticanje kolektivnih djelovanja malih poljoprivrednika (gdje je kriterij prihvatljivosti status malih poljoprivrednika) i razvoj teritorijalnih (kratkim prehrambenih) lanaca vrijednosti;
  - „mjere suradnje“ koje primjenjuju neke države članice u Programu ruralnog razvoja 2014.-2020. treba proširiti na sudjelovanje u kratkim lancima opskrbe hranom, malim poljoprivrednicima i društvenim poljoprivrednim gospodarstvima (npr. Nizozemska i EIP Irska);
  - u slučaju investicijskih mjera, predlaže se primjena društvenih i okolišnih pozitivnih učinaka u procesu evaluacije, osim konkurentskih aspekata (poput usklađenosti s održivošću okoliša, društvenim zajedničkim dobrom, razvojem zajednice, etičkim ponašanjem);
  - podržati raznolikost poljoprivrednih aktivnosti, uključujući usluge društvenih poljoprivrednih gospodarstava, u mjere koje podržavaju održiv život na selu;
  - održavanje mogućnosti paušalnog iznosa (financijska potpora za mala poljoprivredna gospodarstva) u vezi s diverzifikacijom poljoprivrednih gospodarstava, malim ulaganjima u poljoprivredu, preradom hrane i razvojem prodajnih pogona društvenih poljoprivrednih gospodarstava.

### **Sažetak pravnih pitanja i najboljih praksi**

1. Ako poslovna (u našem slučaju poljoprivredna) djelatnost nije održiva, ona u konačnici ne osigurava prikladno življenje jer su njeni operativni troškovi veći od predvidljivih prihoda. Prikladno življenje ovisi ne samo o količini dohotka, već i u velikoj mjeri, posebno u slučaju proizvodnje malog razmjera, o količini operativnih troškova, poreza, državne potpore i doprinosa za socijalno osiguranje. U mnogim su slučajevima troškovi previsoki jer se mali poljoprivrednici moraju pridržavati čimbenika kao što su higijena, okolišni standardi itd. isti standardi kao i za velike poljoprivrednike, zajedno sa obvezom financiranja postrojenja (v. industrijska razina) infrastrukture i ulaganja koja mala količina ne dopušta. Tijekom našeg istraživanja (na državnim radionicama, s upitnicima o regulatornom okviru) dokazana je naša hipoteza kao **fleksibilnog potpornog propisa** o definiranju poljoprivredne djelatnosti, za pokretanje novih poduzeća, porezne olakšice, poticanje kolektivnih akcija, posebne propise za obiteljska poljoprivredna gospodarstva, **uključujući osiguranje ekonomske i društvene održivosti poljoprivrednika**.
2. **Razlikovanje i diferencirano oporezivanje poljoprivrednih i nepoljoprivrednih djelatnosti podrazumijeva primjenu više različitih metoda i zapisa u isto vrijeme, što komplicira poreznu upravu za poljoprivrednika**. Ovaj poseban problem riješen je, na primjer, austrijskim poreznim sustavom koji omogućava deklariranje sekundarnih i dopunskih djelatnosti kao poljoprivredne djelatnosti - do određenog iznosa (33.000 EUR). Omogućuje ga i porezna uprava u Austriji. U Rumunjskoj je ovaj problem riješen tako da supružnicima omogućuje zajedničko podnošenje poreznih prijava.

3. Poljoprivredna aktivnost se u većini europskih zemalja provodi na malim obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima, i **smatra se najboljom praksom koja je u mnogim državama članicama oporezivanje povezano s ekonomskom veličinom poljoprivrednih gospodarstava**. U mnogim od ispitivanih država članica porezni sustavi priznaju određenu veličinu/obujam ispod kojeg ne postoji porez. Obično ga određuje određeni iznos prometa, odnosno dohodak ispod kojeg se ne uvodi porez na dohodak. Na primjer, u Mađarskoj ispod 12.700 EUR; u Rumunjskoj, do ograničenja određenih u naravi za svaku liniju proizvoda; u Slovačkoj ispod 4.035 EUR; u Austriji ispod 11.000 EUR; u Hrvatskoj 11.400 EUR, Norveškoj 6.580 EUR. **Međutim, pri određivanju ovih pragova mora se voditi velika briga jer bi poljoprivrednici mogli biti lišeni podrške i poljoprivrednih kredita i mogućnosti financiranja zbog često primamljivih poreznih olakšica**.
4. Posebni oblici oporezivanja obično su povezani s oporezivanjem privatnih osoba, ali postoje i drugi oblici. Pronašli smo dobar primjer **oporezivanja malih poduzeća (u nekim slučajevima za start-up tvrtke)** koji se naziva porezom na mikro poslovanje, koji se također može primijeniti na poljoprivredne dohotke u Rumunjskoj i koji je podložan porezu na dobit. Osnova poreza je neto prihod i stopa, ovisno o broju zaposlenih, ali ne prelazi 3%.
5. Prva razina suradnje, dok je ujedno i najosnovnija i najvažnija **obiteljska cjelina**, to jest, suradnja članova obitelji. Već smo vidjeli prakse u nekoliko država članica koje potiču aktivnosti na obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima, primjerice u Hrvatskoj, Portugalu, Austriji i Francuskoj. Ovi propisi određuju pravila obiteljskih veza, upravljanje zajedničkim vlasništvom, nasljedstvo, vrste poljoprivrednih aktivnosti koje se mogu obavljati i pravila subvencija ili poreznih olakšica. Međutim, kao rezultat našeg istraživanja moramo prepoznati i rezultate projektnih radionica **da suviše uska odluka o dozvoljenoj količini proizvodnje ili prihoda prisiljava obiteljska poljoprivredna gospodarstva da ostanu u amaterskoj (tj. ograničeni su samo na prodaju viška koji nije dovoljan da bude ekonomski održiv) kategoriji poljoprivrednih aktivnosti što je najveća prepreka njihovom razvoju, poput Mađarske ili Portugala**.
6. Jedan od najvećih potencijala za pristup malim poljoprivrednicima na tržištu je u kratkom lancu opskrbe hranom koji se posljednjih godina značajno razvio u cijeloj Europi. **Međutim, više istraživanja<sup>1</sup> je istaknulo da definicija kratkog lanca opskrbe hranom nije jasna ni na razini Europske unije niti na razini država članica, tako da se potencijal raznolikosti i inovacija u lancima vrijednosti ne može iskoristiti**. Poljoprivreda koju podržava zajednica, internetska prodaja, kolektivno trgovanje, kooperativno trgovanje, sve su to kolektivne akcije koje služe ekonomskoj održivosti poljoprivrednika. **Iako su kratki lanci opskrbe hranom i ponekad povezani koncepti regulirani u većini ispitanih zemalja, međutim ni detaljna pravila za trgovačke oblike nisu definirana zakonom** (kao što su javna nabava, oblici trgovine, njihovi akteri i mjesto, isporuka proizvoda, certifikati, upotreba blagajnika, upravljanje otpadom) **niti oblici posrednika i osoba**. To znači da poljoprivrednici možda neće koristiti ove nove inovativne oblike lanaca vrijednosti, a vlasti ih ne mogu tumačiti. Međutim, također se može ustvrditi da načelno podrška postoji u većini zemalja. Najbolje su pravne prakse u Norveškoj i Italiji gdje se zadruga ne smatra posrednikom u kratkom lancu opskrbe hranom unatoč kooperativnoj kupnji proizvoda

<sup>1</sup> EIP AGR Focus Group, 2015, JRC znanstveno izvješće, 2013, SKIN report 2017.

poljoprivrednika i preprodaji kao oblik kolektivne akcije. Imamo još jednu najbolju pravnu praksu iz Valencije, gdje je kratki lanac opskrbe hranom i njegovi definirani akteri pružaju higijensko olakšanje za takve male poljoprivredne prerade koje su lokalne i služe društvenim i ekološkim javnim dobrima.

7. Unutar pristupa tržištu, **definicija posrednika u obradi hrane identificirana je kao posebno važno pitanje** u nekoliko nacionalnih radionica i kao odgovor na opći upitnik. Često je nejasno, a vlasti također nejasno upravljaju time, može li se obrada tumačiti kao posrednik ili kao pojedinačna usluga. Francuski prerađivač, kojim zajednički upravljaju poljoprivrednici, pruža usluge poljoprivrednicima članovima, pa tako poljoprivrednik može taj prerađeni proizvod prodati kao svoj prerađeni proizvod. U tom slučaju nije potrebno imati visoke troškove ulaganja i udovoljavati zahtijevanoj stručnoj spremi na pojedinačnoj razini. Kolektivna prerađivačka jedinica ostat će u kategoriji malih prerađivačkih proizvoda iz higijenskih standarda, a to omogućava fleksibilnu poljoprivredu manjih razmjera koja se temelji na lokalnim resursima u suradnji s više poljoprivrednika.
  
8. Često spomenuti **problem je nedostatak diferencirane regulacije za male, srednje i velike proizvođače, male i velike prerađivače hrane i ruralne pružatelje usluga iz velikih industrijskih regulacija**. Ne postoji mala regulacija postrojenja za preradu u primarnoj i prerađenoj proizvodnji (mala pekara, mala mesnica, proizvodnja pekmeza, obrtnici sira i sl.), koja bi mogla raditi pod regulativom (higijena, administracija, profesionalna kvalifikacija, infrastruktura, zaštita okoliša, oporezivanje itd.) prilagođenoj njenoj veličini i ekonomskom potencijalu. Nedostatak takve regulative bitno utječe na proizvođače hrane u društvenoj ekonomiji.
  
9. Javna ugostiteljstva imaju snažan tržišni potencijal u lancu opskrbe hranom za poljoprivrednike u nekoliko zemalja. **Javna ugostiteljstva imaju tržišni potencijal i alat su za ekonomski razvoj koji se temelji na lokalnim resursima i imaju poseban značaj u socijalnoj ekonomiji**. U javnoj nabavi mogu se koristiti ekološki i socijalni principi poput minimiziranja otpada, korištenja lokalnih resursa. Prema direktivama 2014/23/EU i 2014/24/EU, javna nabava je započela pokrivati dodatne ciljeve politike, osim ekonomskog aspekta, kao što su održivost okoliša, društvena uključenost i promicanje inovacija. Kako bi promovirali ove ciljeve, već su izdane društvene i zelene smjernice za javne nabave za izgradnju, proizvodnju namještaja i kupnju, itd. Ipak, **postoji potreba za smjernicama u javnim nabavama koje se više usmjeravaju na okolišne i socijalne ciljeve** i to bi dovelo u prvi plan aspekte agroekologije i razmatranja lokaliteta ili regionalnosti. Vrijedno je spomenuti primjer najbolje prakse koju je općina Sain-Laurant-des-Vignes predstavila u Francuskoj. U ovom slučaju već rade na postizanju državnog cilja da 50% hrane u javnim ugostiteljstvima do 2022. godine potječe s ekoloških farmi. Lokalni poljoprivrednici osiguravaju 80% hrane u javnim ugostiteljstvima u suradnji s CUMA-om u tom malom selu, za što je potreban značajan organizacijski rad i snažan savez s civilnim partnerima; u drugim zemljama u kojima nedostaje snažna civilna podrška, to je pravi izazov. Druga najbolja pravna praksa je iz Valencije, gdje se paralelno primjenjuju propisi o javnom ugostiteljstvu i društvenoj ekonomiji koji služe javnom dobru zajedno sa društvenom i ekološkom održivošću, no to zahtijeva prilično veliko administrativno opterećenje za stranke.



10. Europske zemlje primjenjuju opća pravila prema Načelima zadruge s manjim razlikama. Donosimo najbolje pravne primjere iz Norveške, Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva, Italije i Nizozemske. Principi suradnje i operativne značajke i njihove prednosti nisu poznate ili uobičajeno prihvaćene u zemljama Srednje i Istočne Europe. Stoga je potreban prijenos znanja o zadrugama i drugi oblici kolektivnih akcija (grupa proizvođača, drugi pravni oblici) na razini države članice. Oblik bi mogao biti **suradnja, usluge proširenja suradnje i mentorstvo**, koji bi pomogao i savjetovao o osnivanju zadruga i njihovom svakodnevnom radu te pružio pokretanje i pomoć u poslovnom razvoju i pravnim uslugama (poslovni plan, interna pravila, raspodjela profita, suradnja i međusobna pomoć, metode za provedbu prava na glasanje).

---

<sup>i</sup> Povećanje organizacija i mrežnog razvoja na više razine u poljoprivrednom sektoru u Europi (BOND) ([www.BONDproject.eu](http://www.BONDproject.eu)), onih koji su dobili financijska sredstva iz programa Europske unije za istraživanje i inovacije Horizont 2020 u skladu s Sporazumom o potpori br. 774208