

Financiranje europske poljoprivrede: stanje i izazovi

Tomljanović, Marko

Source / Izvornik: **Poljoprivreda u perspektivi održivosti, 2025, 243 - 262**

Book chapter / Poglavlje u knjizi

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:192:225063>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-10**



SVEUČILIŠTE U RIJECI
EKONOMSKI FAKULTET

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of
Economics and Business - FECRI Repository](#)



FINANCIRANJE EUROPSKE POLJOPRIVREDE: STANJE I IZAZOVI

Marko Tomljanović *



SAŽETAK

Poljoprivreda predstavlja jedan od najznačajnijih sektora koji je obilježio dosadašnji razvoj europske integracije. Pritom je razvoj ovoga sektora EU-a uvelike bio obilježen prijelazom s tradicionalnih načina proizvodnje na suvremene, sofisticirane metode, karakterizirane nužnošću implementacije inovativnih i na znanju temeljenih rješenja. S obzirom na svoje karakteristike, ograničenja te osjetljivost na globalna kretanja, europska se poljoprivreda kontinuirano prilagođava novim izazovima u globalnom poslovnom okruženju. Sve navedeno povećava troškove te rezultira rastom sredstava potrebnih za osiguranje opstanka i napretka europske poljoprivrede. Stoga se kao nužnost nameće pomoć EU-a kroz fondove i ostale raspoložive financijske instrumente. U radu su analizirani trendovi financiranja europske poljoprivrede te prezentirani najvažniji fondovi i financijski instrumenti, s posebnim naglaskom na Europski fond za jamstva u poljoprivredi te Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj. Iako postoje značajna sredstva, još uvijek se javljaju ograničenja u njihovu iskorištavanju, a što će uz prioritete nove kohezijske politike te nužnost ostvarenja održiva razvoja predstavljati najvažnije izazove europske poljoprivrede u tekućoj europskoj financijskoj perspektivi.

Ključne riječi: *EU, poljoprivreda, fondovi, financijski instrumenti*

UVOD

Europska poljoprivredna politika predstavlja jednu od temeljnih politika razvoja moderne europske integracije, a koja je od svojih početaka u 60-im godinama 20. stoljeća oduvijek bila izložena značajnim pritiscima europskoga i globalnog okruženja, a koji su zahtijevali temeljite promjene. Temeljna ideja europske poljoprivredne politike podrazumijevala je ostvarenje ciljeva sigurne i dostupne hrane za europsko stanovništvo te osiguravanje dohotka poljoprivrednika. Nadalje, ciljevi su s vremenom prošireni na područja konkurentnosti, održivosti te u najnovije vrijeme na poštovanje standarda zaštite okoliša, energetske učinkovitosti, uz doprinos ciljevima digitalne transformacije (Kandžija i Cvečić 2010). Iz svega navedenog proizlazi kompleksnost ovog sektora, a koji i dalje obuhvaća značajan dio europskog proračuna i ukupnog zakonodavstva. Isto tako, s promjenama ciljeva i prioriteta mijenjala se i struktura i način financiranja. Pritom je ostvaren prijelaz sa

* marko.tomljanovic@efri.uniri.hr, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet
Tomljanović, M. (2025). *Financiranje europske poljoprivrede: stanje i izazovi*, u Katunar, J., Vrenetar, N., Jardas Antonić, J. (ur.), *Poljoprivreda u perspektivi održivosti*, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet, Rijeka.

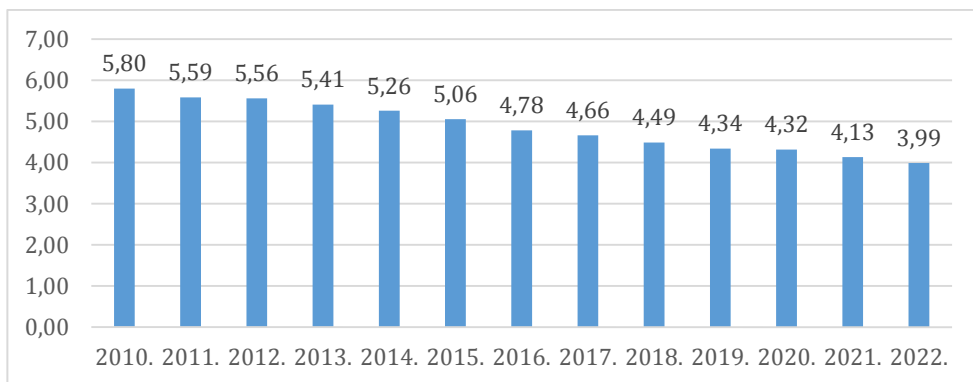
prvotne potpore proizvodnji, a koja je rezultirala stvaranjem velikih viškova poljoprivrednih proizvoda, na pristup utemeljen na dvama stupovima, tj. izravnim plaćanjima te ruralnom razvoju. Iako je obilježena kontinuiranim smanjenjem zaposlenosti te ostalim negativnim gospodarskim i socijalnim kretanjima, poljoprivreda još ostaje jedan od ključnih čimbenika opstojnosti moderne europske integracije te kao takva zahtijeva stalnu modernizaciju i prilagodbu suvremenim konceptima poslovanja. Istraživanja kojima se bavi ovaj znanstveni rad, a tiču se analize poljoprivrednog sektora u EU-u, svojevrsan su nastavak istraživanja vinskog sektora (Katunar, Vretenar 2023), a cilj im kroz provedene analize identificirati ključne probleme i izazove te predložiti potencijalna rješenja koja će pridonijeti razvoju održivosti poljoprivrednog sektora.

Predmet su istraživanja u ovom radu fondovi i ostali financijski instrumenti namijenjeni financiranju europske poljoprivrede. Ciljevi su istraživanja analizirati trendove financiranja europske poljoprivrede i najvažnije izvore financiranja te definirati znanstveno utemelje izazove i perspektive razvoja te financiranja europske poljoprivrede.

Istraživanje je prezentirano kroz pet međusobno povezanih poglavlja te započinju uvodnim razmatranjima i prezentacijom ključnih elemenata istraživanja te njegove strukture. U nastavku rada analizirani su trendovi financiranja europske poljoprivrede, s posebnim naglaskom na promjene u pristupima financiranja, a koji su nastali kao posljedica promjena u globalnom poslovnom okruženju. Središnji dio ovog rada predstavlja sistematizacija najvažnijih instrumenata financiranja europske poljoprivrede. Razmatranja u ovom dijelu rada ukazuju na široke mogućnosti ostvarenja ciljeva i prioriteta europske poljoprivrede pomoću raspoloživih fondova i ostalih financijskih instrumenata. Prezentirane spoznaje stvorile su temelje za definiranje ključnih izazova i perspektiva poticanja konkurentnosti i razvoja europske poljoprivrede, s posebnim naglaskom na ciljeve održiva razvoja te okvire nove kohezijske politike. Istraživanje završava zaključkom, a koji predstavlja sintezu ključnih spoznaja do kojih se došlo tijekom ovog istraživanja.

TRENDOVI FINANCIRANJA EUROPSKE POLJOPRIVREDE

Europska poljoprivreda je, kao i ostali gospodarski sektori, suočena s velikim izazovima globalizacije, a koji zahtijevaju značajne promjene te prilagodbe suvremenim uvjetima poslovanja. U takvoj situaciji europska se poljoprivreda kontinuirano mijenja te svoje procese prilagođava zahtjevima četvrte industrijske revolucije, obilježene automatizacijom, robotizacijom te sve većom primjenom tehnoloških rješenja u poljoprivrednim proizvodnim procesima. Također, u kontekstu tercijarizacije cjelokupnoga gospodarstva, poljoprivreda postaje sve manje privlačna, pogotovo mladom stanovništvu, a što rezultira napuštanjem sela i propadanjem ruralnih područja. Navedeno je prikazano Grafikonom 1, a koji prikazuje trend zaposlenosti u poljoprivredi EU-a.

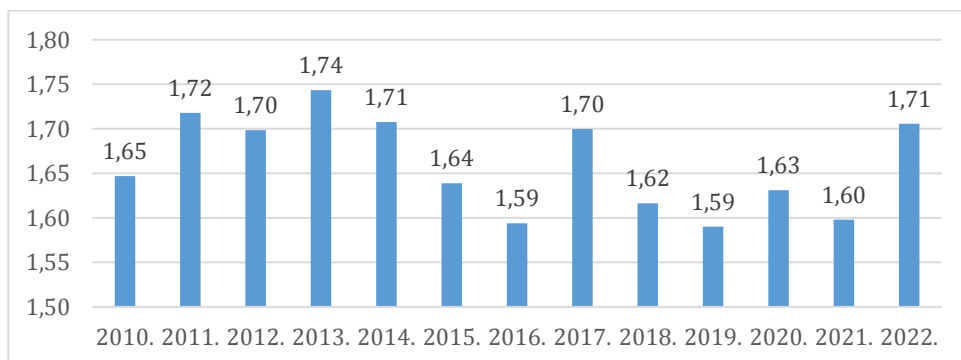


Grafikon 1. Zaposlenost u poljoprivredi EU-a u razdoblju 2010. – 2022. godine (% ukupne zaposlenosti)

Izvor: izrada autora na temelju Svjetska banka (1) (2024)

Prema dostupnim podacima moguće je zaključiti kako se zaposlenost u europskoj poljoprivredi kontinuirano smanjuje. Naime, u 2022. godini 3,99 % zaposlenosti realizirano je u poljoprivredi, a što predstavlja značajno smanjenje u odnosu na 2010. godini, kada je zaposlenost u poljoprivredi iznosila 5,8 %.

Nadalje, dodana vrijednost poljoprivrede tijekom promatrana razdoblja ostvarivala je oscilirajuće trendove, pri čemu je u 2022. godini pridonosila ostvarenju 1,7 % BDP-a EU-a, dok je najniža vrijednost ostvarena u 2016. godini, kad je aktivnostima poljoprivrede ostvareno 1,59 % BDP-a EU-a (Grafikon 2).

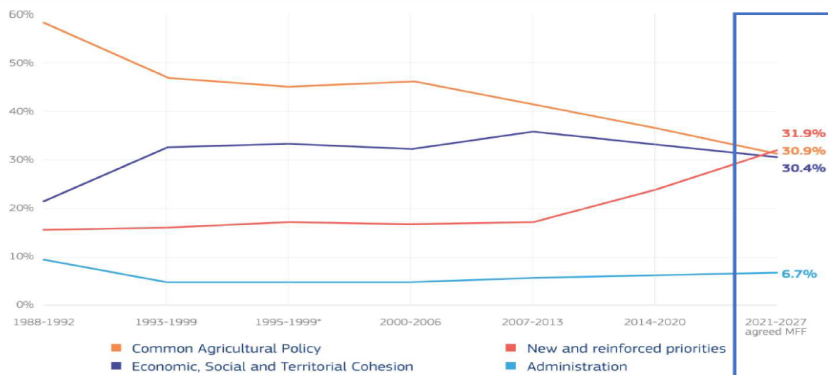


Grafikon 2. Dodana vrijednost poljoprivrede u EU-a u razdoblju 2010. – 2022. godine (% BDP-a)

Izvor: izrada autora na temelju Svjetska banka (2) (2024)

Unatoč trendovima smanjivanja ključnih pokazatelja, europska poljoprivreda još predstavlja jedan od ključnih pokretača europskoga gospodarstva, imajući ponajprije u vidu njezinu ulogu u osiguravanju hrane za europsko stanovništvo te generiranje dohotka za poljoprivredno stanovništvo. Ipak, suvremena razmatranja poljoprivrede ukazuju na prijelaz s njezine tradicionalnosti na sinergiju s ostalim aspektima gospodarske djelatnosti. Jednostavno rečeno, poljoprivreda više nije sektor koji je u cijelosti orijentiran na napore pojedinca, nego predstavlja područje

djelatnosti uvelike povezano s ostalim determinantima gospodarstva. U takvom se smjeru kreće i financiranje poljoprivrede na razini EU-a, a što je prikazano na Slici 1.

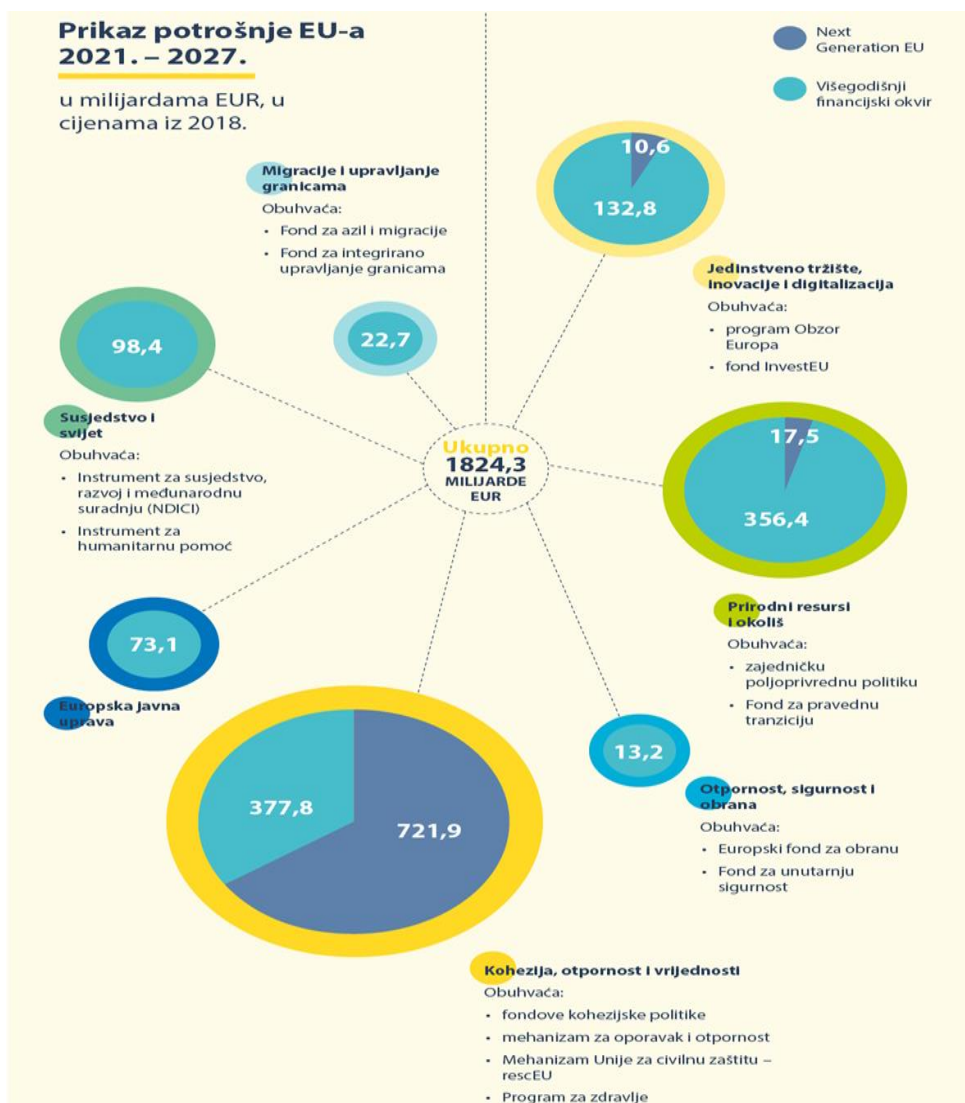


Izvor: Europska komisija.

Slika 1. Trendovi financiranja poljoprivrede EU-a

Izvor: preuzeto s Europska komisija (6), 2024

Slika 1 ukazuje na to kako se udio poljoprivrede u europskom proračunu gotovo prepolovio u posljednjih 40 godina te u trenutačnoj financijskoj perspektivi zauzima 30,9 % europskoga proračuna. S druge strane, vidljivo je povećanje udjela namijenjena ostvarivanju gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije, posebno kroz raspoložive financijske instrumente i fondove EU-a te značajan rast sredstava namijenjenih tzv. novim politikama i prioritetima, a koji u najvećoj mjeri podrazumijevaju ostvarenje ciljeva zaštite okoliša, održiva razvoja te implementacije „pametnih” i ostalih koncepata temeljnih na suvremenim izvorima gospodarskoga rasta i konkurentnosti. Sve navedeno upućuje na isprepletenost poljoprivrede s ostalim gospodarskim aktivnostima, a što je razvidno ako se analiziraju rashodi proračuna EU-a u razdoblju 2021. – 2027. godine (Slika 2).



Slika 2. Struktura proračuna EU-a u razdoblju 2021. – 2027. godine

Izvor: preuzeto s Vijeće EU-a (2024)

Podaci upućuju na to da je poljoprivreda u kontekstu tekućega europskog proračuna u najvećoj mjeri zastupljena u tematskom području Prirodni resursi i okoliš, a za čiju je realizaciju namijenjeno 356 milijardi eura (+ 17,5 milijardi iz programa NextGeneration EU). Također, poljoprivreda je, imajući na umu njezina strukturna ograničenja te gospodarske i socijalne izazove, uvelike zastupljena u tematskom području Kohezija, otpornost i vrijednosti, gdje se kroz raspoložive fondove i finansijske instrumente teži ostvarenju održivosti poljoprivrede te ostvarenju njezine konkurentnosti. Uz najveće proračunske teme, poljoprivreda svoje mjesto nalazi i u ostalim tematskim područjima, sukladno prisutnim suvremenim izazovima u europskome i globalnome poslovnom okruženju.

Pojednostavljena struktura proračuna EU-a prikazana je Tablicom 1.

Tema	VFO	NGEU	Ukupno
Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	149,5	11,5	161
Kohezija, otpornost i vrijednosti	426,7	776,5	1203,2
Prirodni resursi i okoliš	401	18,9	419,9
Migracije i upravljanje granicama	25,7	-	25,7
Sigurnost i obrana	14,9	-	14,9
Susjedstvo i svijet	110,6	-	110,6
Europska javna uprava	82,5	-	82,5
Ukupno	1210,9	806,9	2017,8
Ukupno (izraženo u cijenama iz 2018. godine)	1074,3	750	1824,3

Tablica 1. Rashodi proračuna EU-a u razdoblju 2021. – 2027. godine (u milijardama eura)
Izvor: izrada autora na temelju Europska komisija (7), 2024

Podaci iz Slike 3 upućuju kako je od ukupne vrijednosti proračuna u razdoblju 2021. – 2027. godine više od 1600 milijardi eura namijenjeno tematskim područjima u kojima poljoprivreda EU-a izravno ili neizravno može „pronaći” svoju priliku. Pritom se europskim poljoprivrednicima na raspolaganju nalaze sredstva iz raspoloživih financijskih instrumenata i fondova, a koja se mogu realizirati kroz različite oblike izravnih plaćanja, tržišnih mjera te mjera poticanja ruralnog razvoja. Raspoloživi financijski instrumenti namijenjeni području poljoprivrede detaljnije su prezentirani i analizirani u nastavku ovoga rada.

MJERE I INSTRUMENTI FINANCIRANJA EUROPSKE POLJOPRIVREDE

Za financiranje CAP-a je u okviru financijske perspektive 2021. – 2027. godine namijenjeno 386,6 milijardi eura. Ukupna raspodjela sredstava vrši se u skladu sa strateškim planovima zemalja članica. U okviru financijske perspektive 2021. – 2027. godine odobreno je 28 strateških planova od 27 zemalja članica. Pritom su sve zemlje članice definirale jedan strateški plan, dok je Belgija jedina definirala dva strateška plana, tj. po jedan za Valoniju i Flandriju (Europska komisija (1), 2024). Strateški planovi zahtijevaju usklađenost s ciljevima Europskoga zelenog plana te strategijom „Od polja do stola”, a čiji je ključni cilj osiguranje zdravije i održivije hrane u EU-u.

Upravljanje financijskim sredstvima namijenjenima zajedničkoj poljoprivrednoj politici provodi se na dva načina, tj. izravnim upravljanjem od Europske komisije te podijeljenim upravljanjem. Pritom se većina sredstava (99,3 %) raspodjeljuje podijeljenim upravljanjem, gdje se „zadaci povezane s izvršenjem proračuna prenose na države članice EU-a koje poduzimaju sve potrebne mjere za zaštitu financijskih interesa Unije”. S druge strane, Europska komisija izravno upravlja s 0,7 %

proračunskih sredstava namijenjenih poljoprivredi, a koja su u najvećoj mjeri usmjerena na osiguravanje administrativne i tehničke podrške, informiranje te financiranje marketinških aktivnosti. Općenito, u procesu raspodjele poljoprivrednih financijskih sredstava Europska komisija „ima nadzornu ulogu i osigurava usklađenost mehanizama u okviru sustava upravljanja i kontrole tako što provjerava djelotvornost funkcioniranja tog sustava i, prema potrebi, provodi financijske ispravke” (Europska unija (1), 2024).

Definiranje specifičnih strateških planova rezultiralo je definiranjem devet specifičnih/posebnih ciljeva razvoja poljoprivrede u razdoblju 2021. – 2027. godine (Europska unija (1), 2024):

- „1. posebni cilj: Potpora održivim prihodima poljoprivrednih gospodarstava i otpornosti u Uniji radi sigurnosti opskrbe hranom.
2. posebni cilj: Jačanje usmjerenosti na tržište i povećanje konkurentnosti.
3. posebni cilj: Poboljšanje položaja poljoprivrednika u vrijednosnom lancu.
4. posebni cilj: Doprinos ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi tim promjenama te razvoju održive energije.
5. posebni cilj: Poticanje održivog razvoja i učinkovitog upravljanja prirodnim resursima, kao što su voda, tlo i zrak.
6. posebni cilj: Doprinos zaštiti bioraznolikosti, poboljšanje usluga ekosustava te očuvanje staništa i krajobraza.
7. posebni cilj: Privlačenje mladih poljoprivrednika i olakšavanje razvoja poduzeća u ruralnim područjima.
8. posebni cilj: Promicanje zapošljavanja, rasta, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja u ruralnim područjima, uključujući biogospodarstvo i održivo šumarstvo.
9. posebni cilj: Poboljšanje odgovora poljoprivrede EU-a na društvene zahtjeve u pogledu hrane i zdravlja, uključujući sigurnu, hranjivu i održivu hranu te dobrobit životinja.

Međusektorski cilj: usmjeren je na poticanje znanja, inovacija i digitalizacije u poljoprivredi”

Zajednička poljoprivredna politika EU-a financira se dvama fondovima, i to kroz Europski fond za jamstva u poljoprivredi²⁶ te Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj.

Kroz aktivnosti **Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi** financiraju se aktivnosti 1. stupa tj. izravne potpore te tržišne mjere. Za ovaj Fond je u okviru tekuće financijske perspektive predviđeno **291,1 milijardi eura**, od čega će većina biti usmjerena na aktivnosti potpore dohotku poljoprivrednika. S druge strane, sredstva **Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj**, dopunjena sredstvima programa Next Generation EU, iznose **95,5 milijardi eura** (Europska unija (1), 2024).

²⁶ Europska poljoprivreda je do 2007. godine bila financirana iz samo jednog fonda, tj. Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi. Od 2007. godine cjelokupne aktivnosti CAP-a financiraju se kroz Europski fond za jamstva u poljoprivredi te Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj.

Ukupna planirana raspodjela poljoprivrednih sredstava u razdoblju 2021. – 2027. godine prikazana je Tablicom 2.

Proračun ZPP-a	(A) 2021. godina	(B) VFO 2021. – 2027.	% (B)
1. Prvi stup – izravna plaćanja i tržišne mjere	40 368,0	290 534,0	76,8 %
2. Drugi stup			
2a. Mjere za ruralni razvoj	15 345,0	87 998,3	23,2 %
2b. dodatne mjere ruralnog razvoja u okviru NGEU	2 387,7	8 070,5	-
3. Ukupno ZPP za razdoblje 2021. – 2027. (1 + 2.a)	55 713,0	378 532,3	100 %
4. Ukupne obveze EU-a	168 496,0	1 221 719,5	-
5. % ZPP-a (3/4)	33,1 %	31 %	-
6. ZPP ukupno: VFO 2021. – 2027. + NGEU 2021. – 2022. (1+2a + 2b)	58 100,7	386 602,8	-
7. VFO 2021. – 2027. + NGEU 2021. – 2027.	333 108,9	1 642 788,7	-
8. % ZPP-a (5/6)	17,4 %	23,5 %	-

Tablica 2. Raspodjela sredstava CAP-a u razdoblju 2021. – 2027. godine
Izvor: izrada autora na temelju Europski parlament (1), 2024

Podaci ukazuju na to da je 76,8 % ukupnih sredstava namijenjeno aktivnostima 1. stupa, tj. izravnim plaćanjima i tržišnim mjerama, dok se 23,2 % usmjerava na 2. stup, tj. ruralni razvoj.

Izravna plaćanja sastoje se od **proizvodno vezanih i proizvodno nevezanih izravnih plaćanja**. Pritom proizvodno nevezana plaćanja čine „osnovna potpora dohotku za održivost, dodatno preraspodijeljena potpora dohotku za održivost, dodatna potpora dohotku za mlade poljoprivrednike te programi za klimu, okoliš i dobrobit životinja”. Proizvodno vezana plaćanja „obuhvaćaju proizvodno vezanu potporu dohotku i posebno plaćanje za pamuk”. Također, u okviru 1. stupa financiraju se i određene **tržišne/sektorske mjere**, koje se implementiraju u skladu s prihvaćenim strateškim planovima. Intervencije su predviđene u područjima voća i povrća, pčelarstvu, vinarstvu, za hmelj, maslinovo ulje i stolne masline te ostale sektore (Europski parlament (1), 2024).

Podaci iz Tablice 3 ukazuju na to da najveći dio izravnih plaćanja čine proizvodno nevezana izravna plaćanja, a u čijoj strukturi više od polovine sredstava odlazi na

osnovni dohodak za održivost, a nakon čega slijede ekosheme te dodatna preraspodijeljena potpora dohotku za održivost. Proizvodno vezana izravna plaćanja čine 12,18 % ukupnih izravnih plaćanja. +

Vrsta intervencije	Doprinos EU-a (u milijardama EUR)	% kao udio u ukupnim izravnim plaćanjima
Osnovna potpora dohotku za održivost – osnovni dohodak za održivost	96,69	51,12 %
Proizvodno vezana potpora dohotku	23,03	12,18 %
Dodatna potpora dohotku za mlade poljoprivrednike	3,4	1,80 %
Dodatna preraspodijeljena potpora dohotku za održivost	20,09	10,62 %
Ekosheme – sheme za okoliš, klimu i dobrobit životinja	44,71	23,64 %
Posebna plaćanja za pamuk	1,23	0,65%
Ukupna izravna plaćanja EFJP	189,15	100 %

Tablica 3. Struktura izravnih poljoprivrednih plaćanja u razdoblju 2023. – 2027. godine
Izvor: izrada autora na temelju Europski parlament (2), 2024

Tablica 4 prikazuje raspodjelu ukupno dodijeljenih sredstava po zemljama članicama EU-a u 2021. godini prema pojedinim stupovima.

Država članica	(a) Izravne potpore (1. stup – EFJP)	(b) Ukupno (1. stup – EFJP) (uključujući i (a))	(c) Ukupno EPFRR (2. stup)	(b + c) % ukupnog iznosa EU-a
Belgija	498,8	557,3	83,2	1,17 %
Bugarska	843,2	867,9	354,6	2,25 %
Republika Hrvatska	347,4	360,7	382,1	1,36 %
Češka	852,3	869,4	357,1	2,25 %
Danska	798,5	808,2	116,7	1,7 %
Njemačka	4 615,1	4 739,8	1 354,0	11,2 %
Estonija	165,4	167,1	91,6	0,47 %
Grčka	1 990,9	2 232,6	635,8	5,3 %
Španjolska	5 055,0	5 666,3	1 149,3	12,5 %
Francuska	5 807,7	7 372,2	1 913,1	17,1 %
Irska	1 180,7	1 190,6	343,3	2,8 %
Italija	3 552,3	4 241,7	1 470,8	10,5 %
Cipar	47,3	52,71	22,2	0,14 %
Litva	294,7	297,1	124,0	0,77 %
Latvija	510,2	514,7	188,9	1,3 %

Luksemburg	34,3	34,9	15,41	0,1 %
Mađarska	1 276,6	1 310,4	576,5	3,5 %
Malta	5,1	5,2	14,9	0,04 %
Nizozemska	651,3	703,1	163,1	1,6 %
Austrija	683,3	707,3	580,7	2,37 %
Poljska	3 319,7	3 351,3	1419	8,8 %
Portugal	756,4	860,9	393,7	2,3 %
Rumunjska	1 882,2	1 953,0	1 215,1	5,8 %
Slovenija	132,5	139,5	119,1	0,5 %
Slovačka	384,7	395,8	138,9	1,0 %
Finska	517,3	526,0	388,3	1,7 %
Švedska	673,0	683,3	319,7	1,85 %
EU	0,0	164,2	0,0	0,3 %
EU - 27	37 878,8	40 776,5	14566,4	-

Tablica 4. Raspodjela sredstava CAP-a u 2021. godini po zemljama članicama EU-a
Izvor: izrada autora na temelju Europski parlament (1), 2024

Raspodjela financijskih sredstava CAP-a u 2021. godini ukazuje na dominaciju zemalja koje se smatraju predvodnicima europskoga gospodarstva. Općenito, najveći dio predviđenih sredstava za poljoprivredne aktivnosti u 2021. godini otpadao je na Francusku, Španjolsku, Njemačku i Italiju, dok je značajne vrijednosti ostvarivala i Poljska. Što se tiče aktivnosti 1. stupa, ponovno najveći udio odlazi na Francusku, Španjolsku, Njemačku, a potrebno je istaknuti i poziciju Italije, Poljske i Grčke. Slična je situacija prisutna i kod 2. stupa, gdje ponovno najveći udio zauzima Francuska, a nakon koje slijede Italija, Poljska, Njemačka i Rumunjska.

Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) orijentiran je prema ostvarenju **triju dugoročnih strateških ciljeva** europske poljoprivrede (Europska unija (1), 2024):

- 1) konkurentnost poljoprivrede i šumarstva
- 2) održivo upravljanje prirodnim resursima i suočavanje s klimatskim promjenama
- 3) uravnoteženi razvoj ruralnih gospodarstava i zajednice.

Sredstva EPFRR-a usmjeravaju se sukladno programima ruralnog razvoja, a čiji je izrada sufinancirana nacionalnim sredstvima zemalja članica EU-a. Pritom programi ruralnog razvoja moraju biti usklađeni s ključnim prioritetima EPFRR-a. Europska komisija (2) (2024) ističe kako EPFRR predstavlja „*izvor zajmova, mikrokredita, jamstava i vlasničkoga kapitala, koji su dostupni korisnicima u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima koji pokreću financijski održive projekte kojima se pridonosi prioritetima EPFRR-a*“. Pritom su kao najvažnije značajke programa ruralnog razvoja navedena ulaganja u klimu i okoliš, financijski instrumenti, pametna sela te pomoć lokalnim inicijativama.

Europska komisija (2) (2024) kao ključne **prioritete** EPFRR-a navodi:

- 1) poticanje prijenosa znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima

- 2) poboljšavanje isplativosti i konkurentnosti svih vrsta poljoprivrede te promicanje inovativnih poljoprivrednih tehnologija i održiva upravljanja šumama
- 3) promicanje organizacije prehrambenog lanca i dobrobiti životinja te upravljanja rizikom u poljoprivredi
- 4) promicanje učinkovitosti resursa te poticanje prelaska na gospodarstvo s niskim udjelom ugljika otporno na klimatske promjene u poljoprivrednom, prehrambenom i šumarskom sektoru
- 5) obnavljanje, očuvanje i poboljšavanje ekosustava povezanih s poljoprivredom i šumarstvom
- 6) promicanje socijalne uključenosti, smanjivanje siromaštva i poticanje gospodarskog razvoja u ruralnim područjima.

Nadalje, svaki se prioritet dijeli na tzv. **žarišna područja**, tj. specifična područja svakog prioriteta. Trenutačna struktura EPFRR-a obuhvaća **18 žarišnih područja** (Europska mreža za ruralni razvoj (n.d.):

1) Prioritet 1: Prijenos znanja i inovacija

1A: Poticanje inovacija, suradnje i razvoja znanja u ruralnim područjima

1B: Jačanje veza između poljoprivrede, proizvodnje hrane i šumarstva te istraživanja i inovacija

1C: Poticanje cjeloživotnog učenja i strukovnog osposobljavanja u sektoru poljoprivrede i šumarstva.

2) Prioritet 2: Održivost farmi i konkurentnost

2A: Poboljšanje ekonomske uspješnosti svih poljoprivrednih gospodarstava i olakšavanje restrukturiranja i modernizacije poljoprivrednih gospodarstava

2B: Olakšavanje ulaska poljoprivrednika s odgovarajućim kvalifikacijama u poljoprivredni sektor i generacijska obnova

3) Prioritet 3: Organizacija prehrambenog lanca i upravljanje rizikom

3A: Poboljšanje konkurentnosti primarnih proizvođača boljom integracijom u poljoprivredno-prehrambeni lanac

3B: Podrška prevenciji i upravljanju rizicima na farmama.

4) Prioritet 4: Obnova, očuvanje i unapređenje ekosustava

4A: Obnavljanje, očuvanje i poboljšanje bioraznolikosti

4B: Poboljšanje upravljanja vodama

4C: Sprječavanje erozije tla i poboljšanje upravljanja tlom.

5) Prioritet 5: Resursno učinkovito gospodarstvo otporno na klimatske promjene

5A: Povećanje učinkovitosti korištenja vode u poljoprivredi

5B: Povećanje učinkovitosti korištenja energije u poljoprivredi i preradi hrane

5C: Olakšavanje opskrbe i korištenja obnovljivih izvora energije

5D: Smanjenje emisije stakleničkih plinova i amonijaka iz poljoprivrede

5E: Poticanje očuvanja i sekvestracije ugljika u poljoprivredi i šumarstvu.

6) Prioritet 6: Socijalna uključenost i gospodarski razvoj

6A: Olakšavanje diversifikacije, stvaranja i razvoja malih poduzeća, kao i otvaranja radnih mjesta

6B: Poticanje lokalnog razvoja u ruralnim područjima

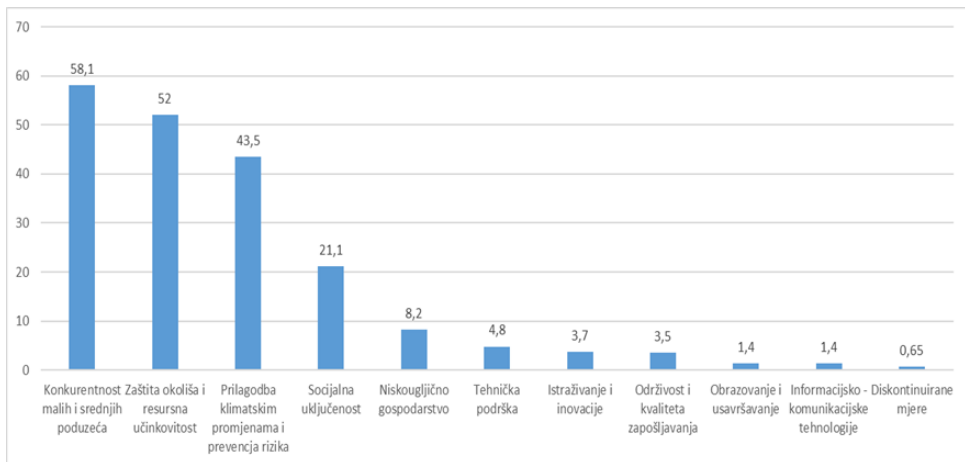
6C: Poboljšanje dostupnosti, upotrebe i kvalitete informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) u ruralnim područjima

Uz prethodno navedena žarišna područja, ostvarenje prioriteta EPFRR-a determinirano je i provođenjem propisanih mjera. Trenutačno je prisutno **20 mjera politika**, a koje se mogu implementirati u nacionalne strateške planove, sa svrhom ostvarivanja prioriteta EPFRR-a.

Mjere ruralnog razvoja obuhvaćaju (Europska komisija (3), 2024):

1. transfer znanja i informacija
2. savjetodavne usluge, upravljanje farmama i usluge pomoći
3. okvire kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode
4. investicije u fizičku imovinu
5. prirodne katastrofe: obnova proizvodnog potencijala i sprječavanje štete
6. razvoj farmi i poslovnog okruženja
7. osnovne usluge i obnova sela u ruralnim područjima
8. ulaganja u razvoj šumskog područja i osiguravanje opstojnosti šuma
9. osnivanje grupa i organizacija proizvođača
10. poljoprivreda-okoliš-klima
11. organsku proizvodnju
12. Natura 2000 i izravna plaćanja unutar okvira o vodama
13. izravna plaćanja područjima koja se suočavaju sa prirodnim i ostalim specifičnim problemima
14. blagostanje životinja
15. šumsko-ekološke i klimatske usluge i očuvanje šuma
16. suradnju
17. upravljanje rizicima
18. dodatna izravna plaćanja za Republiku Hrvatsku
19. podršku za LEADER
20. tehničku podršku

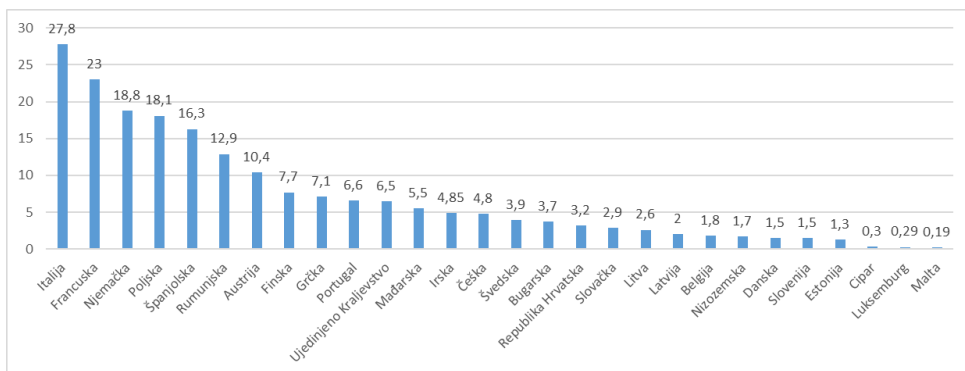
Tijekom financijske perspektive 2014. – 2020. godine sredstva EPFRR-a su u najvećoj mjeri bila usmjerena na poticanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća, zaštitu okoliša te suočavanje s klimatskim promjenama i energetskim izazovima, a što prikazuje Grafikon 3.



Grafikon 3. Prioritetna područja EPFRR-a u razdoblju 2014. – 2020. godine (u milijardama eura)

Izvor: izrada autora na temelju Europska komisija (1), 2024

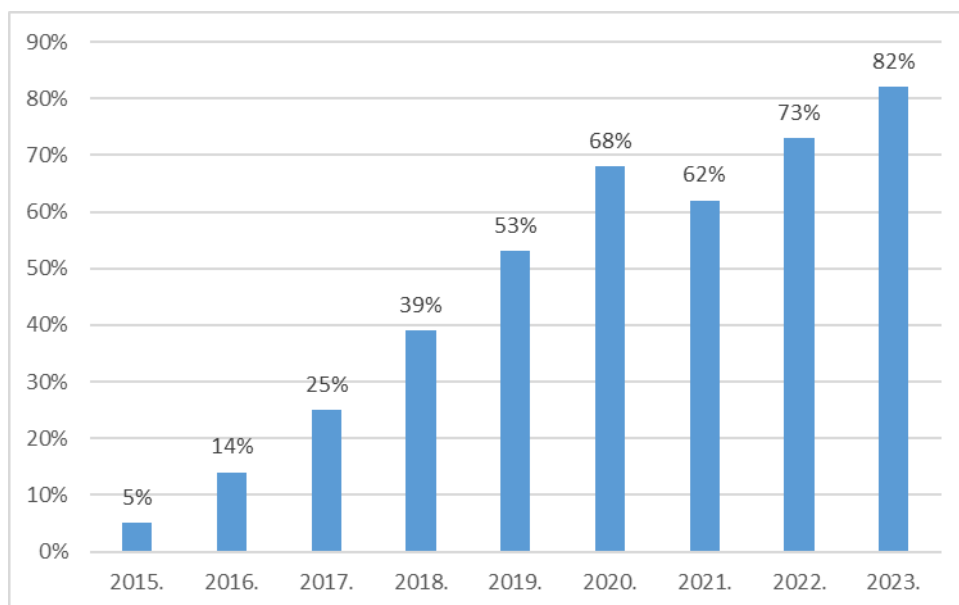
Isto tako, podaci iz Grafikona 4 upućuju na to da je najveći dio sredstava bio namijenjen Italiji, Francuskoj, Njemačkoj i Poljskoj.



Grafikon 4. Raspodjela sredstava EPFRR-a prema zemljama članicama EU-a u razdoblju 2014. – 2020. godine (u milijardama eura)

Izvor: izrada autora na temelju Europska komisija (1), 2024

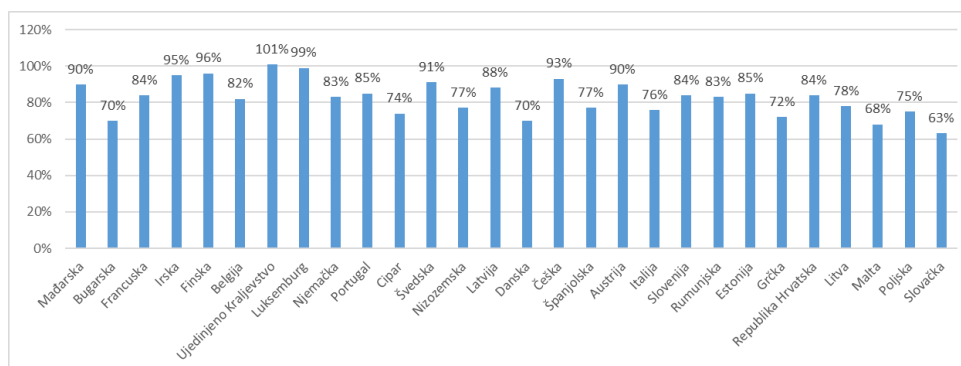
Razine iskorištenosti raspoloživih sredstava tijekom razdoblja se povećavala te je u 2023. godini evidentirana razina od 82 %, a što je prikazano na Grafikonu 5.



Grafikon 5. Iskorištenost sredstava EPFRR-a u razdoblju 2015. – 2023. godine (%)

Izvor: izrada autora na temelju Europska komisija (1), 2024

Kad se sagleda ukupna iskorištenost sredstava po zemljama članicama EU-a, podaci upućuju na vodeću poziciju Ujedinjenoga Kraljevstva, a koje je u međuvremenu napustilo EU, a nakon kojeg slijede Luksemburg, Mađarska, Češka i Austrija (Grafikon 6).



Grafikon 6. Iskorištenost sredstava EPFRR-a po zemljama članicama EU-a u sklopu financijske perspektive 2014. – 2020. godine (%)

Izvor: izrada autora na temelju Europska komisija (1), 2024

Europska komisija (2) (2024) ističe i važnost Europske mreže za ruralni razvoj, pristupa LEADER te Europskog partnerstva za inovacije u poljoprivredi u procesu ostvarivanja propisanih ciljeva i prioriteta.

Europska mreža za ruralni razvoj predstavlja „centar za informiranje o tome kako politike, programi, projekti i druge inicijative za ruralni razvoj funkcioniraju u praksi i

kako se mogu poboljšati da bi bile djelotvornije. Cilj joj je okupiti sve koji žele i mogu pridonijeti ruralnom razvoju u Europi”.

LEADER predstavlja „pristup 'odozdo prema gore' u kojem se poljoprivrednici, ruralna poduzeća, lokalne organizacije, javna tijela i pojedinci iz raznih sektora udružuju u lokalne akcijske skupine (LAG), a koje sastavljaju vlastite lokalne razvojne strategije i upravljaju svojim proračunima”.

Europsko partnerstvo za inovacije u poljoprivredi „podupire ciljeve ruralnog razvoja poticanjem inovacija u poljoprivredi i ruralnim zajednicama”.

Uz navedene i prezentirane najvažnije izvore financiranja europske poljoprivrede, potrebno je spomenuti i ostale izvore, a koji pridonose ostvarenju njezine održivosti i konkurentnosti. Kao što je prethodno navedeno, moderna europska poljoprivreda karakterizirana je povezanošću s ostalim sektorima i granama i gospodarstva te se njezino funkcioniranje ne može sagledavati jednodimenzionalno. Pritom je prisutna njezina značajna povezanost s malim i srednjim poduzećima te determiniranost pravilima tržišnog natjecanja. Stoga raspoloživi programi EU-a namijenjeni poticanju malog i srednjeg poduzetništva imaju također značajnu ulogu u ostvarenju ciljeva i prioriteta europske poljoprivrede. Nadalje, prema Tomljanović i Murić (2023), u kontekstu financiranja europske poljoprivrede moguće je angažirati sredstva dostupna kroz najvažnije fondove, tj. Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond te Kohezijski fond te ostale financijske instrumente (LIFE, OBZOR 2020, itd.), poglavito u područjima razvoja infrastrukture, poticanja istraživanja i prijelaza na društvo znanja te poticanja digitalne i zelene tranzicije, kao i za aktivnosti obrazovanja, usavršavanja te poboljšanja postojećih i stvaranja novih radnih mjesta.

Naravno, uporaba sredstava europskih fondova i ostalih financijskih instrumenata se treba odvijati u skladu s ključnim načelima europske kohezijske politike, i to načelom financijske solidarnosti, načelom programiranja, načelom partnerstva, načelom koncentracije te načelom sufinanciranja.

IZAZOVI FINANCIRANJA EUROPSE POLJOPRIVREDE

Europska poljoprivreda će u narednom razdoblju biti suočena s mnogim izazovima, a koji će uvelike odrediti njezina buduća kretanja. Kao najvažniji izazov pritom je potrebno identificirati nužnost prilagodbe najvažnijim prioritetima europske kohezijske politike u razdoblju 2021. – 2027. godine. Imajući na umu da područje kohezije predstavlja najveći i najizdašniji element trenutnog europskog proračuna, europska poljoprivreda, u planiranju budućih razvojnih pravaca, treba se i dalje nastaviti usmjeravati na kontinuiranu pametnu specijalizaciju, modernizaciju, digitalizaciju te „ozelenjivanje”, uz uvažavanje socijalnih potreba te približavanje građanima. Najvažnije prioritete europske kohezijske politike u razdoblju 2021. – 2027. godine prikazuje Slika 3.



Slika 3. Prioriteti kohezijske politike EU-a u razdoblju 2021. – 2027. godine
Izvor: preuzeto s Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, n.d.

Nadalje, europska poljoprivreda u središte svojih aktivnosti treba staviti i nužnost ostvarivanja ciljeva održiva razvoja, a koji predstavlja koncept afirmiran u ekonomskoj znanosti početkom 70-ih godina 20. stoljeća. Premda je pojam sveobuhvatan i sveprisutan, još ne postoji konsenzus ekonomista oko njegova jedinstvenog teorijskog određenja. Pritom je potrebno izdvojiti stajališta Pavić-Rogošić (2010), koja određuje održivi razvoj kao „*proces promjena u kojem su iskorištavanje resursa, smjer ulaganja, orijentacija tehničkog razvoja i institucionalne promjene u međusobnom skladu i omogućavaju ispunjavanje potreba i očekivanja sadašnjih i budućih naraštaja*” te Kandžije i Cvečića (2008), koji određuju održivi razvoj „*kao simultanu i usporednu realizaciju triju najvažnijih ciljeva, tj. ostvarenja gospodarske konkurentnosti, povećanja zaposlenosti te zaštite okoliša i prevencije rizika*”. Nadalje, Črnjar i Črnjar (2009) sagledavaju tri ključne koncepcije održivog razvoja, tj. razvojnu koncepciju, koncepciju potreba te koncepciju budućih naraštaja.

EU se orijentirala na ostvarenje globalnih ciljeva održiva razvoja definiranih od Ujedinjenih naroda 2015. godine, a koji „*određuju smjer održivog razvoja s obvezom stvaranja bolje budućnosti za ljude i planet*” te predviđaju ostvarenje sedamnaest globalnih ciljeva održiva razvoja te 169 podciljeva, a što je prikazano na Slici 4 (Laboratorij održivog razvoja (n. d.).



Slika 4. Globalni ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih naroda

Izvor: preuzeto iz: Laboratorij održivog razvoja (n. d.)

Nadalje, potrebno je istaknuti činjenicu da, iako postoje značajna raspoloživa sredstva koja se mogu iskoristiti za unapređenje kapaciteta i performansi europske poljoprivrede, ona se ne realiziraju automatski, tj. zemlje i regije trebaju stvoriti temelje za osiguravanje njihova učinkovitog iskorištavanja. Navedeno značajan naglasak stavlja na razvoj apsorpcijskih kapaciteta za prihvata i korištenje financijskih sredstava EU-a. Općenito, apsorpcijski kapacitet moguće je definirati kao sposobnost zemlje/regije u privlačenju i iskorištavanju raspoloživih financijskih sredstava, pri čemu je naglasak potrebno staviti na tri ključne dimenzije, tj. administrativni kapacitet, kapacitet financija te makroekonomski kapacitet (PJR Consulting, 2022). Sve navedeno stavlja naglasak na daljnji razvoj ljudskih potencijala, kroz obrazovanje, usavršavanje te jačanje kompetencija pojedinaca.

EU predstavlja složen administrativni sustav determiniran velikim brojem zakona, pravila i ostalih pravnih akata, a koji zahtijevaju jasnu i preciznu primjenu u specifičnim područjima aktivnosti. Navedeno posebno vrijedi za područja vezana uz korištenje financijskim instrumentima EU-a. Uvažavajući mišljenja neposrednih korisnika, sustav je potrebno kontinuirano usavršavati, ispravljati ključne nedostatke te ga na taj način dodatno približiti potencijalnim korisnicima, uz uvažavanje načela transparentnosti u područjima upravljanja i izvršavanja. Navedeno će zasigurno povećati razinu iskorištavanja raspoloživih sredstava uza sve veće zadovoljstvo potencijalnih korisnika.

ZAKLJUČAK

U radu je provedena analiza trendova i instrumenata financiranja europske poljoprivrede. Europska poljoprivredna politika predstavlja jednu od najvećih i najstarijih europskih politika, a na kojoj počiva cjelokupan razvoj moderne europske integracije. Kao takva, ona se suočava s mnogobrojnim i kontinuiranim izazovima, a

koji zahtijevaju osiguravanje značajnih financijskih sredstava. U suvremenim uvjetima poslovanja poljoprivreda više nije izolirani sektor, nego je prisutna njegova povezanost s ostalim sektorima, uz nužnost zadovoljavanja suvremenih prioriteta, prije svega konkurentnosti te prijelaza na zeleno i digitalno gospodarstvo. Najveći dio proračunskih sredstava u područje poljoprivrede usmjerava se kroz Europski poljoprivredni jamstveni fond te Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, ponajprije za izravna plaćanja, tržišne mjere te mjere ruralnog razvoja. Također, imajući na umu suvremeni pristup poljoprivredi, ona je izravno ili neizravno zastupljena i u ostalim fondovima i financijskim instrumentima, ponajprije za poticanje inovacija, zapošljavanja, obrazovanja i usavršavanja te ostalih ključnih prioritetni područja. Suvremena europska poljoprivreda nalazi se pred mnogobrojnim izazovima, pri čemu je potrebno izdvojiti daljnji razvoj apsorpcijskih kapaciteta, prioritete nove europske kohezijske politike te nužnost implementacije koncepta održiva razvoja. Naravno, prioritet nadalje ostaje i osiguravanje transparentnosti izvršavanja, upravljanja i nadzora. Ovim istraživanjem stvoren je temelj za buduća istraživanja ove tematike, a koja bi se u najvećoj mjeri trebala orijentirati na kvantifikaciju učinaka uporabe raspoloživih financijskih sredstava na gospodarske i socijalne performanse europske poljoprivrede.

Napomena:

Ovaj rad dio je projekta Jean Monnet Chair – EU business policies and contemporary challenges of European Integration. Projekt je financiran od EU-a unutar ERASMUS+ programa za razdoblje 2022. – 2025. godine.



**Sufinancira
Europska unija**

„Sufinancira Europska unija. Međutim, izneseni stavovi i mišljenja samo su stavovi autora i ne odražavaju nužno one Europske unije ili EACEA-e. EU i tijelo koje dodjeljuje sredstva ne mogu se smatrati odgovornima za njih.”

LITERATURA

1. Črnjar, M., Črnjar, K. (2009), Menadžment održivog razvoja, Ekonomija-ekologija-zaštita okoliša, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu.
2. Europska unija (1)(2024) Fondovi zajedničke poljoprivredne politike, dostupno na: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_hr (posjećeno 23.4.2024)
3. Europski parlament (1) (2024) Financiranje ZPP-a: činjenice i brojke, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/106/financing-of-the-cap> (posjećeno 23.4.2024)
4. Europski parlament (2) (2024), Izravna plaćanja, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/109/izravna-placanja> (posjećeno 23.4.2024)

5. Europska komisija (1) (2024) European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/eafrd/14-20#financing> (posjećeno 23.4.2024)
6. Europska komisija (2) (2024) Ruralni razvoj, dostupno na: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_hr#ruraldevelopmentprogrammes (posjećeno 23.4.2024)
7. Europska komisija (3) (2024) Rural development measures, dostupno na: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development/measures_en?prefLang=hr (posjećeno 23.4.2024)
8. Europska komisija (4) (2024) Strateški planovi u okviru ZPP-a, dostupno na: https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_hr
9. Europska komisija (5) (2024) MONITORING EU AGRI-FOOD TRADE – Developments in 2023, dostupno na: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/b2e5ee02-4a25-4a6b-9663-92dbee9eb211_en?filename=monitoring-agri-food-trade_dec2023_en.pdf (posjećeno 23.4.2024)
10. Europska komisija (6)(2024), The 2021–2027 EU budget – What’s new?, dostupno na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en (posjećeno 23.4.2024)
11. Europska komisija (7)(2024), Naslovi: kategorije rashoda, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_hr (posjećeno 23.4.2024)
12. Europska mreža za ruralni razvoj (n.d.) Priority & Focus Area Summaries, dostupno na: https://ec.europa.eu/enrd/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries_en.html (posjećeno 23.4.2024)
13. Europski parlament (1), 2024, Financiranje ZPP-a: činjenice i brojke, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/106/financiranje-zpp-a-cinjenice-i-brojke> (posjećeno 23.4.2024)
14. Europski parlament (2), 2024, Izravna plaćanja, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/109/izravna-placanja> (posjećeno 23.4.2024)
15. Laboratorij održivog razvoja (n. d.), Globalni ciljevi za održivi razvoj, dostupno na: <http://lora.bioteka.hr/un-ciljevi-odrzivog-razvoja/> (posjećeno 23.4.2024)
16. Kandžija, V., Cvečić, I. (2008), Makrosustav Europske unije, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet.
17. Kandžija, V., Cvečić, I. (2010), Ekonomika i politika Europske unije, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet.
18. Katunar, J., Vretenar, N. (ur.) (2023). Izazovi vinskog sektora u Republici Hrvatskoj. Sveučilište u Rijeci, Rijeka.
19. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, n. d., Planovi i pravila za novo programsko razdoblje 2021. – 2027., dostupno na: <https://www.hup.hr/EasyEdit/UserFiles/Petra%20Senti%C4%87/planovi-i-pravila-za-novo-programsko-razdoblje-2021-2027ff.pdf> (posjećeno 23.4.2024)
20. Pavić-Rogošić, L. (2010), Održivi razvoj, dostupno na: https://www.odraz.hr/wp-content/uploads/2020/10/odrzivi_razvoj.pdf (posjećeno 23.4.2024)

21. PJR Consulting (2022.), Apsorpcijski kapacitet EU fondova, dostupno na: <https://pjr.hr/apsorpcijski-kapacitet-eu-fondova/> (posjećeno 23.4.2024)
22. Tomljanović, M., Murić, E.(2023) Europski fondovi, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, Republika Hrvatska
23. Tron, Z. (2009), Evaluation Methods of European Regional Policy and Reasons for Different Outcomes. Romanian Economic Journal, 12(3)
24. Vijeće EU (2024), Infografika – Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. i instrument NextGenerationEU, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/> (posjećeno 23.4.2024)