

Stanje sektora i analiza javnih izdataka za poljoprivredu i ruralni razvoj

Srpanj 2019.



SUFINANCIRANO SREDSTVIMA EUROPSKE UNIJE

EUROPSKI POLJOPRIVREDNI FOND ZA RURALNI RAZVOJ:
EUROPA ULAŽE U RURALNA PODRUČJA MJERA TEHNIČKA POMOĆ

EUROPSKI FOND ZA POMORSTVO I RIBARSTVO
MJERA VII.1. TEHNIČKA POMOĆ



Ovo izvješće proizvod je zaposlenika Grupacije Svjetske banke. Nalazi, tumačenja i zaključci u ovom izvješću ne odražavaju nužno stajališta Grupacije Svjetske banke, njezinog Odbora izvršnih direktora ni vlada koje zastupaju. Grupacija Svjetske banke ne jamči točnost podataka u ovom dokumentu, koji su preuzeti iz više vanjskih izvora. Sadržaj ovog dokumenta ne predstavlja i ne smatra se ograničenjem ili odricanjem od povlastica i izuzeća Grupacije Svjetske banke, koji su svi posebno zadržani.



Stanje sektora¹ i analiza javnih izdataka za poljoprivredu i ruralni razvoj

**Strukturna preobrazba poljoprivrede i
ruralnog razvoja (STARS) RAS, rezultat 1**

Srpanj 2019.

1 Ovo je izvješće sastavio tehnički tim osoblja i konzultanata Grupacije Svjetske banke predvođen Svetlanom Edmeades, a sudjelovali su i Demetris Psaltopoulos, David Lee, Kostas Tsekouras, Panos Varangis, Miroslav Božić, Hrvoje Horvat, Philip van der Celen, Erika Felix, Ana Bucher, Blair Lapres i Jela Bilandžija. Izradu izvješća usmjeravali su Julian Lampietti, menadžer sektora za poljoprivredne globalne prakse (područje Europe i Središnje Azije) i Elisabetta Capannelli, direktorica Svjetske banke za Hrvatsku.

SADRŽAJ

CILJ IZVJEŠĆA	1
PREGLED	3
KONTEKST SEKTORA	7
Gospodarski rezultati	7
Poljoprivredna politika	14
Učinkovitost, efektivnost i pravičnost javnih izdataka u poljoprivredi.....	17
POTENCIJAL	24
LITERATURA	31



CILJ IZVJEŠĆA

1. **Cilj je ovoga izvješća dati analitičku podlogu za definiranje strateških prioriteta u poljoprivredi i ruralnom razvoju u Hrvatskoj** i tako doprinijeti u izradi Nacionalne strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja te Strateškog plana u okviru zajedničke poljoprivredne politike EU-a (ZPP) za iduće programsko razdoblje (2021.-2027.). U dijagnostičkom izvješću su analizirane jake i slabe strane, te mogućnosti i izazovi specifični za Hrvatsku, u kontekstu makro-trendova i problema koji utječu na hrvatsku poljoprivredu, procesa reforme ZPP-a EU-a te općeg smjera razvitka države.
2. **Ovo se dijagnostičko izvješće temelji na nizu popratnih dokumenata koje je izradila Svjetska banka i ti dokumenti su bili glavni izvor ulaznih informacija.** Provedene su napredne ekonomske analize i kvalitativne procjene kao dio postupka izrade sektorske strategije i vođenja politike utemeljene na činjenicama i podacima. Posebice, analiza je usredotočena na niz strateških pitanja bitnih za poljoprivredu i ruralni razvoj u Hrvatskoj. Ona obuhvaća (i) hrvatsku poljoprivrednu politiku i sadašnji ZPP; (ii) učinkovitost, efektivnost i pravičnost sadašnje raspodjele javnih sredstava u poljoprivredi i ruralnom razvoju; (iii) intenzitet potpora dohotku za različite vrste poljoprivrednih gospodarstava, (iv) sadašnju i buduću gospodarsku povezanost poljoprivrede i prehrambeno-prerađivačke industrije; (v) utjecaje potpora u poljoprivredi i ruralnom razvoju na cjelokupno gospodarstvo; (vi) financiranje poljoprivrede i upravljanje rizicima u poljoprivredi; (vii) sustav znanja i inovacija u poljoprivredi (*agricultural knowledge and innovation system (AKIS)*); (viii) politike sigurnosti hrane, sanitarne i fitosanitarne politike; (ix) segmentaciju trgovine i strateškog tržišta; (x) agroekološke i klimatske aspekte te (xi) razvoj održivog i cirkularnog biogospodarstva u Hrvatskoj. Osim navedenoga, izvješće također sadrži neke od glavnih elemenata dubinskog pregleda sektora i analize politike koji su korišteni kao ulazni parametri u izradi hrvatske Nacionalne razvojne strategije (NRS).
3. **Ovo je dijagnostičko izvješće prvi korak u postupku definiranja strateške vizije razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja u Republici Hrvatskoj nakon 2020. godine.** Izvješće daje analitičku podlogu za određivanje strateških smjernica za poljoprivredu i ruralni razvoj u Hrvatskoj i utvrđivanje kritičkih izazova s kojima se suočava ovaj sektor te moguća rješenja. Ti kritički izazovi i moguća rješenja daju okvir za oblikovanje i sadržaj prioriteta, što je drugi korak u postupku definiranja strateške vizije. Na temelju modela teorije promjene, provedene su opsežne konzultacije s dionicima (osobni kontakti i anonimne online ankete na državnoj razini²) kako bi procijenili raznolike izazove, kao i njihova moguća rješenja utemeljena na objektivnim kriterijima procjene povezanih s 9 novih ciljeva zajedničke poljoprivredne

2 <https://poljoprivreda.gov.hr/>

politike EU-a³. Ovako uspostavljeni nacionalni strateški prioriteti doprinijet će izradi Nacionalne strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Hrvatske i time omogućiti Ministarstvu poljoprivrede da donese svoj strateški plan u okviru ZPP-a za razdoblje 2021.-2027. godine.

4. **Ovaj postupak razvoja strategije usklađen je sa zahtjevima programiranja nove arhitekture ZPP-a.** Premda se o pojedinostima još raspravlja, strateški plan u okviru ZPP-a, kojega mora izraditi svaka država članica EU-a, mora definirati strategiju (utemeljenu na SWOT analizi i jasno definiranim nacionalnim prioritetima) te objasniti kako će nacionalni prioriteti i aktivnosti doprinosti ostvarenju ciljeva ZPP-a. Strateški planovi će također odrediti načine ostvarenja 9 zajedničkih ciljeva politike, pri čemu će se provoditi godišnje praćenje napretka postizanja ciljeva na temelju standardiziranih pokazatelja ostvarenja.

3 Buduća ZPP usredotočit će se na devet općih ciljeva uz horizontalni cilj "modernizacije sektora poticanjem korištenja i širenjem znanja, inovacija, digitalizacijom poljoprivrede i ruralnih krajeva te poticanjem njihove primjene" na horizontalnoj razini: (i) Poticanje održivog *prihoda i otpornosti poljoprivrednih gospodarstava* na području EU-u kako bi se poboljšala sigurnost opskrbe hranom; (ii) Snažnija *tržišna orijentacija i povećanje konkurentnosti*, uključujući veću usmjerenost na istraživanja, tehnologiju i digitalizaciju; (iii) Poboljšanje *položaja poljoprivrednika u vrijednosnom lancu*; (iv) Doprinos *ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi*, kao i razvoju *održive energije*; (v) Poticanje *održivog razvoja i učinkovitog upravljanja prirodnim resursima* kao što su voda, tlo i zrak; (vi) Doprinos *zaštiti bioraznolikosti; poboljšanje usluga ekosustava te očuvanje staništa i krajobraza*; (vii) Privlačenje *mladih poljoprivrednika te pomoć razvoju poslovanja u ruralnim područjima*; (viii) Promicanje *zapošljavanja, rasta, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja* u ruralnim područjima, uključujući bio-gospodarstvo i održivo šumarstvo; (ix) Poboljšanje odgovora poljoprivrede EU-a na društvene zahtjeve u pogledu *hrane i zdravlja*, uključujući sigurnu, zdravu i hranjivu hranu koja se proizvodi na održiv način, kao i dobrobit životinja.



PREGLED

3

5. **Hrvatska ima golem potencijal pretvaranja svoga poljoprivredno-prehrambenog sektora u modernu djelatnost koja potiče gospodarski rast, stvara radna mjesta i ostvaruje prihod u ruralnim zajednicama.** Poljoprivredno-prehrambeni sektor daje važan doprinos gospodarstvu i prihodima u ruralnim krajevima u Hrvatskoj. Sektor ima brojne kompetitivne prednosti koje se mogu iskoristiti za jačanje rasta i razvoja, uključujući neograničen pristup tržištu EU-a, pristup financijskim sredstvima u okviru ZPP-a, raznolike poljoprivredno-ekološke uvjete, kvalitetno zemljište i bogate vodne resurse, relativno niske cijene rada u poljoprivredi, dobru cestovnu infrastrukturu, kao i rast domaće turističke djelatnosti. Stoga se može reći da poljoprivredno-prehrambeni sektor u Hrvatskoj ima puno ključnih svojstava koja mu omogućuju da iskoristi prigodu za rast na domaćem i tržištu EU-a.
6. **Strukturna ograničenja konkurentnosti poljoprivrede moraju se rješavati, kako bi se ostvario njihov potencijal.** Hrvatska je trenutačno neto uvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i suočena je s rastućom neravnotežom u poljoprivredno-prehrambenoj trgovinskoj razmjeni. Za jačanje konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora nužna su poboljšanja u (i) produktivnosti zemljišta i rada u primarnom sektoru, uključujući modernizaciju i diversifikaciju prema proizvodima s dodanom vrijednosti i veći oslonac na znanje i inovacije; (ii) sposobnosti poljoprivredno-prehrambenog dobavnog lanca kako bi mogao cjenovno bolje reagirati na mogućnosti rasta na domaćem i međunarodnom tržištu, istovremeno omogućavajući širu integraciju sektora; te (iii) sposobnosti upravljanja sve većim rizicima od klimatskih promjena i promjena na tržištu. U tom kontekstu, hrvatska rascjepkana proizvodna struktura, koja se smatra glavnom preprekom u stvaranju konkurentnog poljoprivredno-prehrambenog sektora, može se pretvoriti u potencijalnu vrijednost za diversificiranu poljoprivrednu proizvodnju, ukoliko se stvori poticajno poslovno okruženje. Regulatorne i administrativne reforme za poboljšanje poslovne klime i omogućavanje investicija nužan su preduvjet. Poticanje ulaganja mora se bolje uskladiti sa strateškim prioritetima i potrebama tržišta te bolje usmjeriti.
7. **Ulaganje u poljoprivredu u Hrvatskoj gospodarski je opravdano.** Premda je doprinos primarne poljoprivrede gospodarstvu u padu, kako se sektor približava drugim državama EU-a u procesu strukturne transformacije, učinci na cjelokupno gospodarstvo šireg poljoprivredno-prehrambenog sektora u Hrvatskoj su značajni. Procjenjuje se da ulaganje od 1 milijuna US dolara u poljoprivrednu proizvodnju generira povećanje od 5,19 milijuna US dolara u vrijednosti ukupnog obujma proizvodnje u gospodarstvu (uključujući učinke potrošnje individualnih potrošača). Ako se razmatra povezivanje u oba smjera, širi poljoprivredno-prehrambeni sektor u hrvatskom gospodarstvu sudjeluje sa skoro 15%. Kako bi se u potpunosti ostvario potencijal poljoprivredno-prehrambenog sektora na nacionalno gospodarstvo, od

vitalne su važnosti poboljšanja i u faktoru produktivnosti u poljoprivredi i u integraciji vrijednosnog lanca. Poboljšanje produktivnosti je više od samog povećanja prinosa ili smanjenja troškova; ono se također odnosi na kvalitetu hrane i pomak na proizvode više vrijednosti. Navedeno može sniziti velike deficite trgovinske razmjene kako primarnih, tako i prerađenih proizvoda, te poboljšati iskorištenje proizvodnih kapaciteta, istovremeno stvarajući gospodarske mogućnosti za razvoj ruralnih područja.

8. **Treba utvrditi prioritete za ulaganja u poljoprivredi kako bi se postigli željeni učinci.** Poljoprivredni temeljni kapital i inovacije (tj. istraživanje i razvoj) smatraju se glavnim motorom povećanja produktivnosti rada u poljoprivredi u Hrvatskoj. Danas je produktivnost poljoprivrednog rada u Hrvatskoj ispod 20% razine onoga koji se postiže u EU-15. Poljoprivredno-prehrambeni sektor Hrvatske trenutačno ima vrlo nisku stopu stvaranja kapitala (skoro 4 puta niže) i vrlo ograničena sredstva za istraživanje i razvoj (3 puta niže) u usporedbi s prosjekom EU-a. Stoga, povećanje ulaganja iz javnih i privatnih izvora u poljoprivredno znanje i inovacije te olakšavanje pristupa produktivnom kapitalu mogu dovesti do nužno potrebnog poticaja za rast produktivnosti rada u hrvatskoj poljoprivredi. Smanjivanje razlike poljoprivrednog kapitala po radniku u usporedbi s razinama EU-28 na pola, povećalo bi produktivnost rada u poljoprivredi u Hrvatskoj za 25%. Na sličan način, povećanjem ulaganja u istraživanje i razvoj (izraženo u % BDP-a) i smanjivanjem razlike u usporedbi s razinama EU-28 na polovicu, povećalo bi produktivnost rada u poljoprivredi u Hrvatskoj za 12%.
9. **Hrvatska ulaže mnogo javnih sredstava u poljoprivredu.** Javni izdaci za poljoprivredu u Hrvatskoj trenutačno su na razini oko 1,3% BDP-a, dvostruko više od prosjeka EU-28. U ukupnim potporama koje dobiju hrvatski poljoprivrednici EU sudjeluje s oko 65%. Visok udio javnih izdataka u poljoprivredi uzrokovan je procesom integracije u ZPP kako ga provode nove države članice. Premda je veći dio (58%) sadašnjih izdataka iz sredstava ZPP-a u Hrvatskoj usmjeren prema mjerama ruralnog razvoja (2. stup), Hrvatska je odabrala prebaciti 15% iz proračuna za ruralni razvoj u izravna plaćanja u okviru 1. stupa do 2019. Navedeno je potaknuto namjerom optimizacije nacionalnog sufinanciranja izravnih plaćanja (u uvjetima ograničenog financiranja), kao i potrebama stabilizacije prihoda poljoprivrednih proizvođača u Hrvatskoj u procesu njihove tranzicije prema zajedničkoj poljoprivrednoj politici i tržištu. Potpora dohotku (putem izravnih plaćanja) predstavlja 40% dodane vrijednosti poljoprivrednih gospodarstava u Hrvatskoj, za razliku od 30% prosjeka EU-28. Iako, Hrvatska malo zaostaje (s 33%) u apsorpciji sredstava za ruralni razvoj u odnosu na prosjek EU-a (s 42%), još uvijek je ispred nekih novih, ali i starih država članica EU-a.
10. **Sektor poljoprivrede u Hrvatskoj izuzetno je ovisan o potporama dohotku koje nisu ravnomjerno raspodijeljene.** Mnoga poljoprivredna gospodarstva u Hrvatskoj (60% poljoprivrednih gospodarstava upisanih u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava, što predstavlja 94% standardne proizvodnje hrvatske poljoprivrede) uživaju pogodnosti izravnih plaćanja (gotovo 101.000 korisnika u 2017. godini). Prihodi poljoprivrednih gospodarstava koja čine okosnicu hrvatske poljoprivrede izuzetno su ovisni o izravnim plaćanjima (među njima su proizvođači maslina, mlijeka, vina i stočari). Navedeni sektori također imaju nižu tehničku učinkovitost. Premda je glavnina potpora dohotku (80%) nevezana (temeljena na površini), potpore vezane uz proizvodnju se u Hrvatskoj još uvelike koriste. Usmjerene su na poljoprivredne proizvode koji imaju najveći trgovinski deficit i snažno su koncentrirane (65% vezanih potpora) na dva podsektora: govedina i mlijeko. Međutim, namjera ujednačavanja prihoda i ublažavanja rizika transferom prihoda umanjuje se njihovim (pogrešnim) alociranjem, gdje preko trećine izravnih plaćanja ide najvećim poljoprivrednim gospodarstvima u Hrvatskoj (6,5% od registriranih poljoprivrednih gospodarstava 2016. godine). Navedeno iznosi trećinu omotnice potpora dohotku, a ne doprinosi diversifikaciji i poboljšanju produktivnosti malih/siromašnih i srednjih proizvođača, već potiče veće prihode kod velikih i dobrostojećih poljoprivrednika, što usporava proces strukturne transformacije hrvatske poljoprivrede.
11. **Učinci potpora dohotku u poljoprivredi u Hrvatskoj su dvojaki.** Utvrđeno je da je produktivnost rada u poljoprivredi, definirana kao rast dodane vrijednosti u poljoprivredi po radniku, pozitivno povezana s nevezanim plaćanjima i potporama ruralnom razvoju, posebice u novim državama članicama EU-a. Poboljšanja produktivnosti dijelom potječu

od sposobnosti proizvođača da umanje rizike na prihodovnoj strani i kreditna ograničenja, što im omogućava veća ulaganja i odmak od poljoprivrednih kultura niske vrijednosti, kao i povećanje prihoda usmjeravanjem na poljoprivredne proizvode više vrijednosti. Postoje dokazi da se u Hrvatskoj mijenja struktura poljoprivrednih kultura od pristupa EU-u, premda odmak od proizvodnje niske vrijednosti još nije vidljiv te su potrebni dodatni naponi kako bi potpore dohotku rezultirale povećanjem produktivnosti na poljoprivrednim gospodarstvima. U tom kontekstu, ekonomska analiza ukazuje na ograničene kapacitete nevezanih plaćanja na poboljšanje učinkovitosti u Hrvatskoj, možda zbog neodgovarajućeg kanaliziranja te vrste potpora, ali i zbog drugih čimbenika koji utječu na omjer ulaznih i izlaznih parametara (npr. savjetodavne usluge, odabir tehnologija), uključujući troškove prilagodbe, a što se pretežno može pripisati organizacijskim čimbenicima i ljudskom faktoru.

12. **Podrška apsorpciji potpora za ruralni razvoj u Hrvatskoj korak je u pravom smjeru.** Utjecaji podrške ulaganjima u ruralni razvoj na cjelokupno gospodarstvo u Hrvatskoj su snažni, s učinkom multiplikatora od 3,43 za proizvodnju, 2,81 za dodanu vrijednost i 9,39 za otvaranje radnih mjesta. Nadalje, tehnički najučinkovitija poljoprivredna gospodarstva u Hrvatskoj su ona koja primaju potporu za ulaganja iz Programa ruralnog razvoja, što ukazuje na važnost ove potpore za poboljšanje ekonomske učinkovitosti i tehnoloških rješenja u proizvodnim jedinicama koje imaju pristup tim sredstvima. Potpore ulaganjima u okviru ruralnog razvoja također pozitivno utječu na rast ukupne faktorske produktivnosti (UFP), uključujući tehničke promjene i rast tehničke učinkovitosti. Do sada, najveći udio proračuna za ruralni razvoj (29%) korišten je za ulaganja u fizičku imovinu, što je doprinijelo vrlo potrebnoj akumulaciji kapitala u tom sektoru. Međutim, još uvijek postoje velike razlike u korištenju mjera ruralnog razvoja. Postoji rizik da mjere koje su ključne za ostvarivanje veće produktivnosti i integraciju vrijednosnog lanca neće biti u potpunosti iskorištene (npr. transfer znanja i savjetodavnih usluga, suradnja i organiziranje proizvođača), a za koje se smatra da su povezane s gubitkom učinkovitosti. Rezultati analize potvrđuju koristi od potpora kojima se financira uvođenje inovacija koje imaju pozitivan utjecaj na produktivnost i rast tehničke učinkovitosti.
13. **Usklađivanje javnih izdataka s potrebama sektora u Hrvatskoj iziskivat će ponovno razmatranje poljoprivredne politike.** U razdoblju od 2014. do 2016. godine dogodio se porast UFP-a hrvatskih poljoprivrednih gospodarstava (4,5% godišnje), uglavnom zbog povećanja tehničke učinkovitosti (3,2% godišnje) i učinkovitosti ekonomije obujma (2,6% godišnje), dok se čini da je nužno potrebna tehnička promjena nazadovala (-1,1% godišnje). Boljim kanaliziranjem potpore dohotku i većom apsorpcijom potpora za ruralni razvoj kroz različite mjere može se pomoći ubrzanju transformacije poljoprivrede u Hrvatskoj. Smanjivanje nejednakosti u raspodjeli potpore dohotku trebalo bi biti sastavni dio promjena u poljoprivrednoj politici. Posebice, usmjeravanje na male, tržišno orijentirane proizvođače, za koje se pokazalo da su tehnički najučinkovitiji u Hrvatskoj, bilo bi od presudne važnosti za diversifikaciju poljoprivredno-prehrambenog sektora i postizanje proizvodnje više vrijednosti. Međutim, strukturna ograničenja, uključujući ograničen pristup financijskim sredstvima, modernim tehnologijama, tržištu, kao i nedostatan poduzetnički kapacitet i znanje, otežavaju transformaciju malih poljoprivrednih gospodarstava u učinkovita srednje velika gospodarstva. Analiza je pokazala da su u Hrvatskoj poljoprivredna gospodarstva srednje veličine najmanje tehnički učinkovita. Poteškoća u postepenom povećanju tehničke učinkovitosti malih poljoprivrednih gospodarstava onemogućava proces transformacije i potiče dvojnost poljoprivrede u Hrvatskoj. Poboljšavanje apsorpcijskog kapaciteta malih i srednjih proizvođača u Hrvatskoj za potpore za ruralni razvoj također bi bilo bitno za povećanje učinaka javnih izdataka za poljoprivredu na cjelovito gospodarstvo. Navedeno bi moglo zahtijevati ponovo razmatranje prihvatljivosti i kriterija odabira, kako bi se osigurala uključenost, kao i ponovno uravnoteženje poticaja za prioritetna ulaganja (npr. pomicanje ulaganja s opreme poput traktora na integriranije potpore radi povezivanja proizvođača i tržišta). Bit će također potrebno preusmjeravanje težišta poljoprivredne politike prema mjerenju rezultata (za strateško planiranje utemeljeno na podacima) umjesto na ulazne parametre (razina potpore).
14. **Hrvatska može bolje iskoristiti sredstva EU ZPP-a za uključivanje klimatskih promjena u odluke o proizvodnji i razvoj biogospodarstva.** Premda je Hrvatska jedna od država članica EU-a s najnižim udjelom zemljišta pod poljo-

privredno-okolišnim i klimatskim mjerama (manje od 1%) i ima ograničen pristup navodnjavanju, ukupno zemljište pod ekološkom poljoprivredom stalno raste, dapače i brže od prosjeka EU-a. Očekuje se da će gotovo 40% cijelog proračuna ZPP-a poslije 2020. godine biti usmjereno na aktivnosti vezane za klimu i okoliš. Potpore dohotku će biti uvjetovane strožim poljoprivrednim praksama korisnima za klimu i okoliš. Osim toga, države članice EU-a obavezno će morati imati sustave „eko-shema“ koje će moći samostalno osmisliti (i koji će za poljoprivrednike biti dobrovoljni), a koji će se financirati iz nacionalnih alokacija za izravna plaćanja. Od država članica EU-a tražit će se također da iz svog proračuna za ruralni razvoj izdvoje najmanje 30% za financiranje mjera zaštite okoliša i klime. U tom kontekstu, postoji mogućnost za stvaranje integriranijeg i kružnog vrijednosnog lanca (biogospodarstvo) koji podržava učinkovitije korištenje resursa, povećanje i diversifikaciju prihoda proizvođača te gospodarsku diversifikaciju u ruralnim područjima. Briga o klimatskim promjenama mora postati sastavni dio poljoprivredne politike. To će potaknuti promjenu ponašanja poljoprivrednika, istovremeno olakšavajući pristup sredstvima za poticanje održive produktivnosti te povećavanje sinergije između mjera prilagodbe i ublažavanja klimatskih promjena. Navedeno bi također imalo pozitivan utjecaj na promjenu ponašanja u tijelima javne uprave nadležnima za poljoprivredu pomicanjem naglaska s reaktivnog upravljanja na proaktivno planiranje na temelju dugoročne vizije.

15. **Ubrzanje digitalizacije može dodatno podržati proces transformiranja poljoprivrede u Hrvatskoj.** Digitalne tehnologije mogu značajno unaprijediti učinkovitost na poljoprivrednom gospodarstvu i izvan njega te istovremeno smanjiti troškove, olakšati realociranje proizvodnih resursa, unaprijediti produktivnost, omogućiti inovacije i privući više kapitala u proizvodnju, uz poboljšanje ekološkog otiska poljoprivrede te povezivanje proizvođača i kupaca. Potencijal je ogroman, a Hrvatska je u dobroj poziciji za njegovo iskorištavanje, posebice u sektoru poljoprivrede, gdje se ekonomije obujma mogu postići uvođenjem novih tehnologija prikladnih za mala poljoprivredna gospodarstva. Ovo bi dovelo do smanjenja negativnog utjecaja fragmentacije na rast sektora, a mogu se i modernizirati i usmjeriti veze između skupina različitih proizvođača s potrebama razvijenog turizma (i domaćeg tržišta). Kako bi se navedeno ostvarilo, prilagodba digitalnih tehnologija hrvatskim potrebama bit će jednako važna kao i povećanje digitalnih vještina na tržištu rada u Hrvatskoj. Mladi mogu u tom procesu odigrati presudnu ulogu, uključujući i u poljoprivredno-prehrambenom sektoru.

KONTEKST SEKTORA

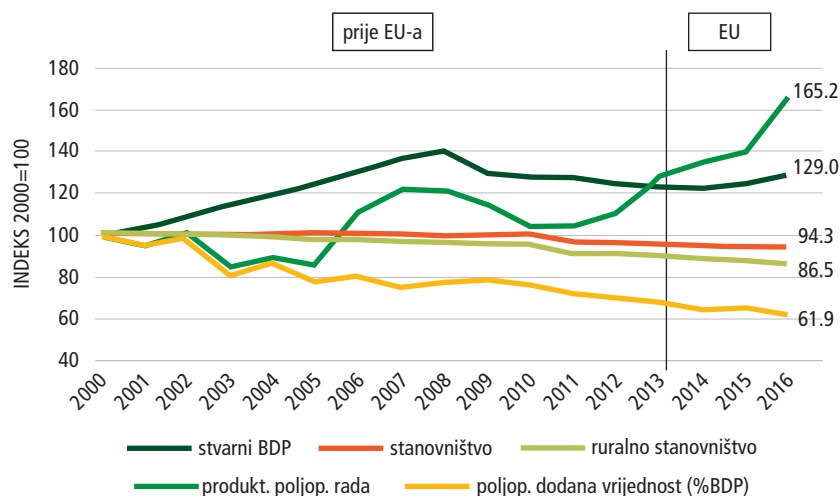
7

Gospodarski rezultati

16. Uočeni gospodarski trendovi ukazuju da se hrvatska poljoprivreda nalazi u procesu strukturne transformacije.

Načelno, svojstva procesa strukturne transformacije uključuju modernizaciju poljoprivrede, značajno povećanje produktivnosti rada, ruralno-urbanu migraciju, smanjenje udjela poljoprivrede u ukupnoj zaposlenosti i u BDP-u te poljoprivredni sektor koji se više ne povezuje sa siromaštvom. Polovica država članica EU-a je dovršila ovaj proces. Strukturna transformacija poljoprivredno-prehrambenog sustava u Hrvatskoj postojano napreduje kao dio njenih integracijskih procesa sa EU-om (Slika 1.). Dodana vrijednost poljoprivrede izražena kao udio u BDP-u pada, dok važnost poljoprivrede u gospodarstvu dobiva širu bazu, uključujući primarnu proizvodnju, preradu poljoprivrednih

Slika 1. Strukturna transformacija poljoprivredno-prehrambenog sustava u Hrvatskoj postojano napreduje



Izvor: Na temelju pokazatelja svjetskog razvoja.

Napomena: stvarni BDP, poljoprivredna dodana vrijednost i produktivnost rada u poljoprivredi (poljoprivredna dodana vrijednost po radniku) prilagođeni su za inflaciju.

proizvoda i usluge. Povećanje produktivnosti poljoprivrednog rada povezano je s velikim povećanjem ruralno-urbane migracije te padom udjela ruralnog stanovništva u Hrvatskoj.

17. **Strukturna transformacija poljoprivrednog sektora u Hrvatskoj, premda na putu prema konvergenciji, još uvijek nije potpuna** (Slika 2). Doprinos sektora gospodarstvu veći je od onoga u EU-28⁴ te zapošljava veći udio ljudi od onoga u drugim državama EU-a⁵. Međutim, poljoprivredni sektor u Hrvatskoj imao je stalni negativan rast bruto dodane vrijednosti i bruto proizvodnje⁶ tijekom proteklog desetljeća jer je imao poteškoće u prilagodbi novim gospodarskim okolnostima nakon pristupa EU-u. Osim toga, značajka je ruralnih područja u Hrvatskoj niži udio sudjelovanja radne snage od onoga u drugim državama EU-a⁷ jer mnoštvo ljudi radi u ruralnom gospodarstvu neformalno. Istovremeno vlada sve veća zabrinutost radi nestašice⁸ poljoprivredne radne snage u Hrvatskoj. Pristup tržištu rada EU-a i trajna strukturna transformacija poljoprivredno-prehrambenog sektora doveli su do značajne migracije iz ruralnih područja, posebice među mladima, što je smanjilo raspoloživost radne snage te dovelo do povećanja njezine cijene⁹. Na raspoloživost sezone radne snage utjecale su mogućnosti zapošljavanja izvan poljoprivrede, uključujući sezone poslove u turizmu na jadranskoj obali i u državama EU-a, gdje su plaće znatno bolje. Posljedica ovog procesa je da dobna struktura poljoprivredne radne snage naginje prema starijim radnicima. Naposljetku, ruralna područja u kojima primarna poljoprivreda ima veliki udio u korištenju zemljišta (i stjecanju sredstava za život) i nadalje se čvrsto povezuju s visokim stopama siromaštva – 27% ruralnog stanovništva¹⁰ u Hrvatskoj izloženo je riziku siromaštva, za usporedbu sa 16% onih koji žive u manjim gradovima i 12% onih koji žive u većim gradovima.

18. **Glavni strukturni izazovi ostaju i usporavaju proces strukturne transformacije.** Povećanje poljoprivredne produktivnosti od pristupa EU-u u Hrvatskoj je bilo sporo, a razlika u produktivnosti u odnosu na druge države EU-a i dalje je velika (Slike 3. i 4.). Razni čimbenici i dalje utječu na ograničavanje tržišta poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskoj, uključujući raspolaganje zemljištem u državnom vlasništvu. Premda je većina poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu, značajan udio poljoprivrednog zemljišta (oko 30%) je još uvijek u držanom vlasništvu i uglavnom se dodjeljuje u dugotrajni zakup, a rijetko prodaje. Učinkovito upravljanje zemljištem i mobilizacija poljoprivrednog zemljišta za ulaganja u Hrvatskoj trenutačno je ograničeno fragmentacijom institucija, sektorskim politikama korištenja zemljišta i prostornim planiranjem, višestrukim pravnim režimima koji se odnose na status zemljišta i ograničenjem vlasništva, slabom provedbom ugovornih obveza, nejasnim pravilima o kategorizaciji zemljišta te nepotpunim i zastarjelim sustavima upravljanja zemljištem¹¹. Posebice, raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem pati od neučinkovitih i

4 Bruto dodana vrijednost (BDV) primarnog sektora (uključujući ribarstvo i šumarstvo) iznosila je 3,9% ukupnog BDV-a Hrvatske u 2017., što je mnogo više od 1,6% BDV-a u EU-28. U međuvremenu, opća dodana vrijednost koju stvaraju hrvatska industrija hrane, pića i duhana iznosila je 3,3% BDP-a u 2015. u usporedbi s prosjecima EU-12 i EU-28 koji su bili 2,3% odnosno 1,8% (FAOSTAT, 2018.).

5 U 2017. poljoprivredni sektor u Hrvatskoj zapošljavao je prema procjenama 7,5% radne snage, u usporedbi sa 6,7% u EU-12 i 4,25% u EU-28.

6 BDV u poljoprivrednom sektoru padala je između 2008. i 2017. prosječno za 4,3% svake godine, dok se bruto proizvodnja poljoprivrede smanjivala za 3,7% prosječno godišnje u istom razdoblju. Sektor poljoprivrede u ostatku EU-a pokazivao je općenito pozitivne trendove rasta za oba pokazatelja.

7 U 2017. godini, 43% stanovništva Hrvatske živjelo je u ruralnim područjima u usporedbi s njih 19,2% u EU-28. U 2014. godini sudjelovanje radne snage u ruralnim područjima Hrvatske bilo je 51% u usporedbi s 56,7% u EU-28, i 55% u EU-13.

8 Mjereno u godišnjim radnim jedinicama (AWU), u 2017. bilo je 17% manje AWU u usporedbi s 2007. Međutim i mnoge druge države članice EU-a su imale velik pad poljoprivrednog rada u istom razdoblju. Na primjer, Bugarska i Slovačka 52%, Estonija 38%, Rumunjska 32%, Portugal 31%, Finska 30%, Poljska 27%, itd. Nove države članice prosječno 29%, a stare države članice u prosjeku 13%.

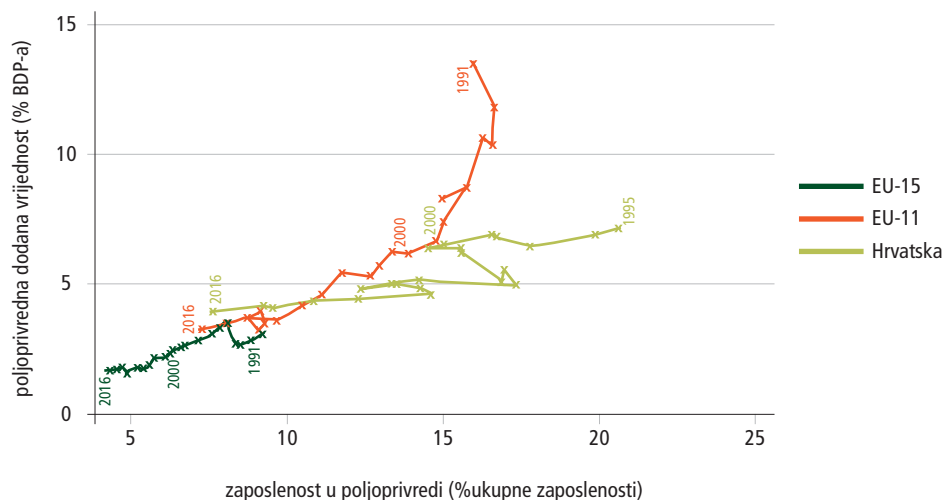
9 Plaće u poljoprivredi iskazane po godišnjoj radnoj jedinici u Hrvatskoj bilježe porast od 87% između 2014. i 2016., do prosjeka od 11.296,00 eura u 2016. Rastuća stopa plaća u poljoprivredi kreće se prema usklađivanju sa stopama plaća u europskim državama - skoro je na jednakoj razini sa Slovenijom, na primjer, i viša je od one u Grčkoj (za 30%). Međutim, znatno je niža od stope poljoprivrednih plaća u Njemačkoj (za 129%), Austriji (za 94%), Francuskoj (za 105%) i Italiji (za 79%).

10 U 2017. 43% stanovništva Hrvatske je živjelo u ruralnim područjima za usporedbu s 19,2% u EU-28. Europska komisija (svibanj 2018.): *Statistical Factsheet – Croatia*, vidi na: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/factsheets/pdf/hr_en.pdf

11 Očekuje se da će novi Zakon o poljoprivrednom zemljištu, na snazi od ožujka 2018., poboljšati postupak dodjele zemljišta (skratiti vrijeme upravnog postupka), kao i održavanje i zaštitu poljoprivrednog zemljišta, što bi trebalo rezultirati povećanim korištenjem poljoprivrednog zemljišta u proizvodne svrhe.

dugotrajnih administrativnih postupaka uglavnom zbog neusklađenosti katastra i zemljišnih knjiga. Štoviše, često se primjenjuju restriktivni kriteriji odabira, uključujući zahtjeve koji se odnose na zaštitu zemljišta, poljoprivredne prakse, pa čak i vrstu poljoprivredne djelatnosti. Istovremeno, slabo se provode naknadne provjere radi utvrđivanja poštuju li se zaista ti strogi kriteriji odabira nakon dodjele državnog poljoprivrednog zemljišta.

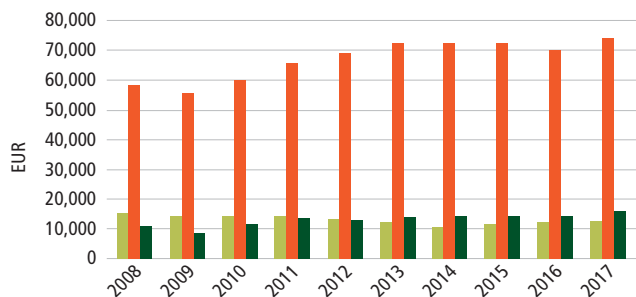
Slika 2. Strukturna transformacija poljoprivredno-prehrambenog sektora Hrvatske na putu prema konvergenciji



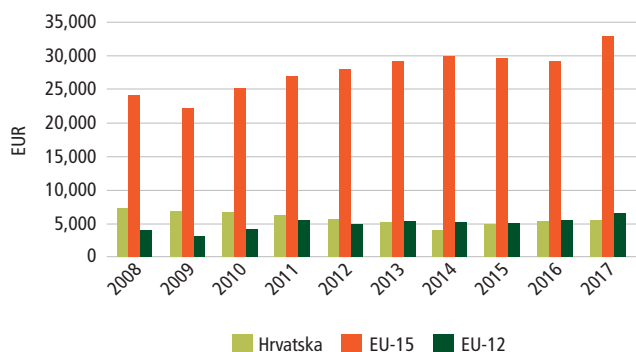
Izvor: Izračuni Svjetske banke, koristeći podatke pokazatelja svjetskog razvoja.

Slika 3. Trendovi produktivnosti rada u Hrvatskoj (2008.-2017.)

Bruto poljoprivredni proizvod po godišnjoj radnoj jedinici (osnovne cijene) 2008.-2017.



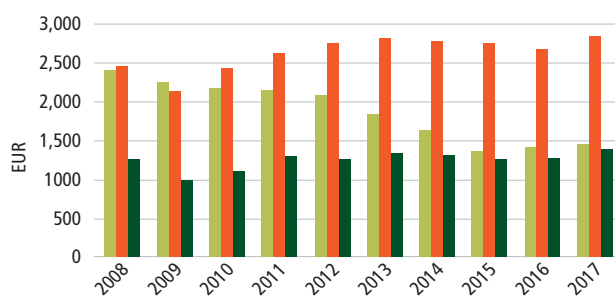
Bruto dodana vrijednost po godišnjoj radnoj jedinici (osnovne cijene) 2008.-2017.



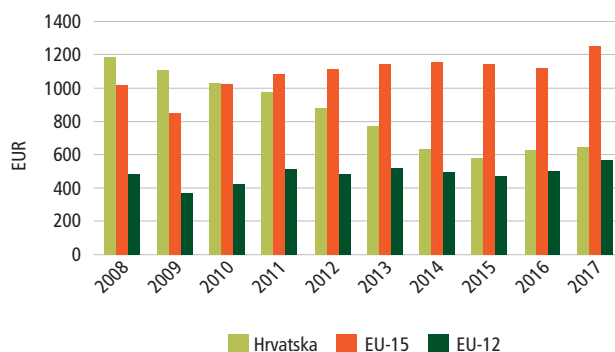
Izvor: Izračuni Svjetske banke korištenjem podataka Eurostata (2018.)

Slika 4. Trendovi produktivnosti zemljišta u Hrvatskoj (2008.-2017.)

Bruto poljoprivredni proizvod po korištenoj poljoprivrednoj površini (ha) 2008.-2017.



Bruto dodana vrijednost po korištenoj poljoprivrednoj površini (ha) 2008.-2017.



Izvor: Izračuni Svjetske banke korištenjem podataka Eurostata (2018.)

19. **Pad produktivnosti zemljišta povezan je sa strukturom proizvodnje i korištenjem inputa.** Produktivnost zemljišta u Hrvatskoj pala je u razdoblju od 2008. do 2017. za prosječno 5,2%, godišnje mjereno kao bruto poljoprivredna proizvodnja, odnosno za prosječno 6,2% godišnje mjereno kao bruto dodana vrijednost po korištenoj poljoprivrednoj površini. Ipak, razine produktivnosti zemljišta u Hrvatskoj i dalje su više od onih u EU-12, dok se razlika u prinosu smanjuje u odnosu na EU-15 za određeni broj poljoprivrednih proizvoda, uključujući povrće, kukuruz i pšenicu. Općenito, produktivnost zemljišta u Hrvatskoj je ograničena jer u proizvodnoj strukturi prevladavaju kulture niske vrijednosti te se na oko otprilike dvije trećine obradivih površina u državi proizvode žitarice niske vrijednosti. Navedeno ukazuje na potrebu promišljanja o sastavu poljoprivredne proizvodnje. Nadalje, zdravlje tla je u opasnosti – procjenjuje se da je oko 23% poljoprivrednog zemljišta u visokom riziku od erozije tla, bruto omjer dušika i fosfora stalno pada od 2010., dok se u drugim državama EU-a stabilizira¹², a prosječan sadržaj ugljika u površinskom sloju tla niži je od drugih država EU-a. Usprkos obilju svježje vode, poljoprivredni proizvođači imaju ograničen pristup vodi za navodnjavanje, a u najranjivijim dijelovima zemlje kvaliteta svježje vode predstavlja problem zbog pretjeranog ispiranja (pretežno dušika) iz poljoprivrednog tla. U vrijeme pristupa EU-u navodnjavalo se manje od 1% poljoprivrednog zemljišta te manje od 10% zemljišta koje bi se moglo navodnjavati.
20. **Produktivnost poljoprivrednog rada je niska, čime se poništava niža cijena rada (plaća) u poljoprivredi u Hrvatskoj.** Dok produktivnost rada diljem EU-a postepeno raste, u poljoprivredno-prehrambenom sektoru Hrvatske se u razdoblju od 2008. do 2017. u prosjeku smanjivala za 1,9% godišnje, ako se mjeri bruto poljoprivrednim proizvodom prema godišnjoj jedinici rada, a za 2,6% prosječno godišnje, kada se mjeri bruto dodanom vrijednosti po godišnjoj jedinici rada. Premda u stvarnosti zapravo rastu (kao što je prikazano na Slici 1.), razine produktivnosti rada u Hrvatskoj su niže od 20% od onih koje se postižu u EU-15. Na primjer, premda je poljoprivredna dodana vrijednost po radniku porasla za 20% otkada je Hrvatska pristupila EU-u u 2013., ona ostaje niža za trećinu u odnosu na Austriju. Marginalna poboljšanja produktivnosti rada u Hrvatskoj djelomično su rezultat značajnog smanjenja broja ljudi zaposlenih u poljoprivredi radi iseljavanja ruralne populacije i s time povezane nestašice radne snage. Niska produktivnost rada poništava učinke (još uvijek) niske cijene rada u Hrvatskoj. Posljedično, ta prednost u cijeni nije rezultirala komparativnom prednošću, posebice ne u trgovini poljoprivrednim proizvodima.
21. **Niske razine produktivnosti doprinose slabljenju konkurentnosti poljoprivrednog sektora Hrvatske.** Poboljšanje produktivnosti je više od podizanja prinosa ili smanjenja troškova; ono se također odnosi na kvalitetu hrane i pomak prema proizvodima više vrijednosti¹³. Usprkos većih mogućnosti koje nudi tržište EU-a¹⁴, vanjsko-trgovinski deficit poljoprivredno-prehrambenih proizvoda je velik i dalje raste. Dok je vrijednost izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda kumulativno narasla, trgovinska bilanca Hrvatske za primarne proizvode, a posebice za prerađenu hranu i pića, kontinuirano se pogoršavala tijekom prošlog desetljeća¹⁵ (Slika 5.). Osim za osnovne robe, Hrvatska ima trgovinski deficit u svim kategorijama glavnih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda¹⁶. Trgovinski deficit poljoprivredno-prehrambenih proizvoda je velik u razmjeni s državama EU-a, dok s državama koje nisu članice EU-a, Hrvatska ima

12 Dok je svojstvo hrvatske poljoprivrede niska upotreba pesticida u usporedbi s drugim državama EU-a, uporaba gnojiva ostaje malo iznad prosjeka EU-a (207 kg/ha u Hrvatskoj za usporedbu sa 166 kg/ha u EU-28) usprkos značajnim smanjenjima uporabe dušičnog gnojiva od 2008.

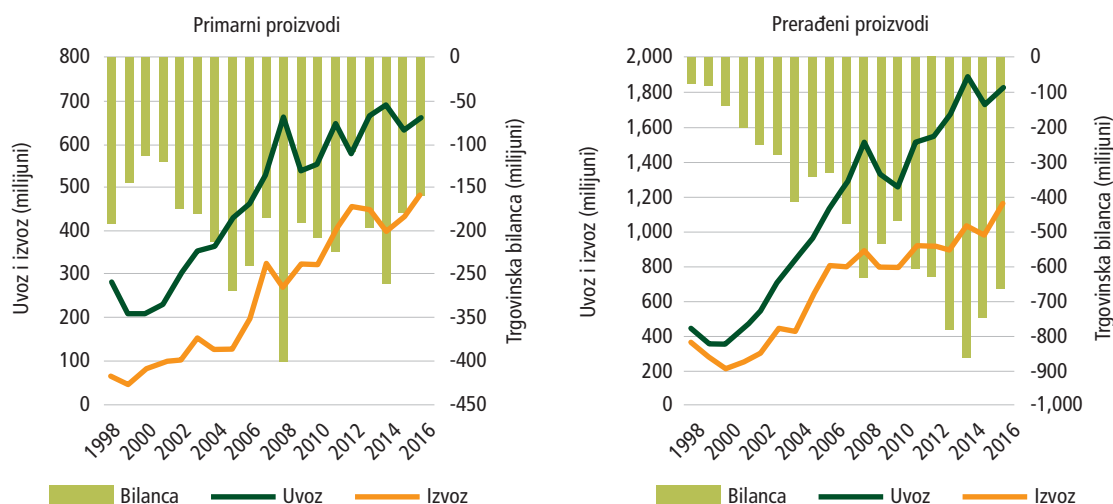
13 Svjetska banka. 2019. Žetva uspjeha: Tehnologija i rast produktivnosti u poljoprivredi (*Harvesting Prosperity: Technology and productivity Growth in Agriculture*).

14 Hrvatski trgovinski tijekovi poljoprivredno-prehrambenih proizvoda sve više gravitiraju prema drugim državama EU-a. U 2017., 56% izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda bilo je namijenjeno državama EU-a (u usporedbi s 42% u 2008.), dok je 86% uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda potjecalo iz država EU-a (u usporedbi sa 68% u 2017.).

15 U 2017., Hrvatska je imala deficit od 975,2 milijuna eura (Europska komisija, svibanj 2018.).

16 U 2017., kategorije poljoprivredno-prehrambenih proizvoda koje su imale najveći trgovinski deficit obuhvaćale su „meso“ (298,1 milijuna eura); „mliječne proizvode, jaja, med i mesne prerađevine“ (173,9 milijuna eura); „hranu za životinje“ (140,9 milijuna eura); „povrće i određeno korjenasto i gomoljasto povrće“ (84,6 milijuna eura); „proizvode od povrća, voća, oraha ili drugih dijelova biljaka“ (87,2 milijuna eura); i „proizvode od žitarica, brašna, škroba ili mlijeka uključujući pekarske proizvode“ (74,3 milijuna eura) (UN Comtrade, 2018.) te također „jestivo voće i oraha; kore agruma ili dinja“, gdje je deficit tradicionalno vrlo visok. Prema podacima Ministarstva poljoprivrede najviše se izvozilo sljedećih 5 poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u razdoblju 2015.-2017.: 1) šećer, 2) kukuruz, 3) soja, 4) začini i 5) pšenica – glavni izvozni proizvodi su niske vrijednosti, osim „začina“, koji obuhvaćaju proizvod brenda „VEGETA“!

Slika 5. Poljoprivredna trgovinska bilanca, primarni proizvodi te prerađena hrana i pića, Hrvatska, 1998.-2016.



Izvor: Izračuni Svjetske banke korištenjem podataka UN Comtrade.

suficit¹⁷. Hrvatska je trenutno konkurentna u primarnim poljoprivrednim proizvodima niske vrijednosti¹⁸, uključujući žitarice i uljarice (suncokret, soja), a konkurentnost u proizvodima visoke vrijednosti je ograničena na relativno mali broj hortikulturnih i stočnih proizvoda¹⁹. Stoga je sektor osjetljiv na fluktuacije i na trend pada cijena te tradicionalna mala poljoprivredna domaćinstva gube na konkurentnosti, a proizvodnja se pomiče prema velikim poljoprivrednim gospodarstvima.

22. **U poljoprivrednom sektoru Hrvatske postojano se bilježi nedostatak ulaganja u kapital, tehnologiju, istraživanje i razvoj, čime se dodatno koči produktivnost.** Intenzitet kapitala poljoprivredno-prehrambenog sektora Hrvatske u usporedbi s državama EU-a i dalje je nizak²⁰. Bruto ulaganja u fiksni kapital po poljoprivrednom radniku i po hektaru poljoprivrednog zemljišta od 2000. uvelike su ostala ista (Slika 6.). Ukupni izdaci za istraživanje i razvoj u Hrvatskoj su niski, 0,81% BDP-a (pri čemu na poslovni sektor otpada 0,41%), u usporedbi s 2% u EU-u i 2,4% u državama OECD-a. Važno je naglasiti da Hrvatska također zaostaje za svojim glavnim regionalnim i globalnim konkurentima u području poljoprivrednog istraživanja i razvoja²¹. U sadašnjem programskom razdoblju samo je 2% ukupne omotnice za ruralni razvoj Hrvatske programirano za transfer znanja i savjetodavne usluge, tek nešto preko polovice prosjeka EU-a (koji je 3,6%). Hrvatski sustav znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS) nužan je radi pružanja potpore proizvođačima i poslovnim subjektima u poljoprivredi putem obuke, stručnih savjeta i važnih informacija vezanih za sustave upravljanja proizvodnjom te poštivanje propisa. Usprkos snažnom istraživačkom kapacitetu, akteri AKIS-a u Hrvatskoj slabo su povezani i nema sustavne i učinkovite razmjene rezultata, znanja, podataka ili inovacija, što ograničava njihov utjecaj na gospodarstvo. Općenito, javno financirani subjekti dominiraju hrvatskim AKIS-om, dok akteri civilnog društva (npr. udruge poljoprivrednika, nevladine organizacije) i privatni savjetnici imaju tek sporadičnu ulogu u transferu znanja.

17 Trgovinski deficit poljoprivredno-prehrambenih proizvoda s državama EU-a iznosio je 1,38 milijardi eura u 2017. a suficit s državama koje nisu članice EU-a 406 milijuna eura u 2017.

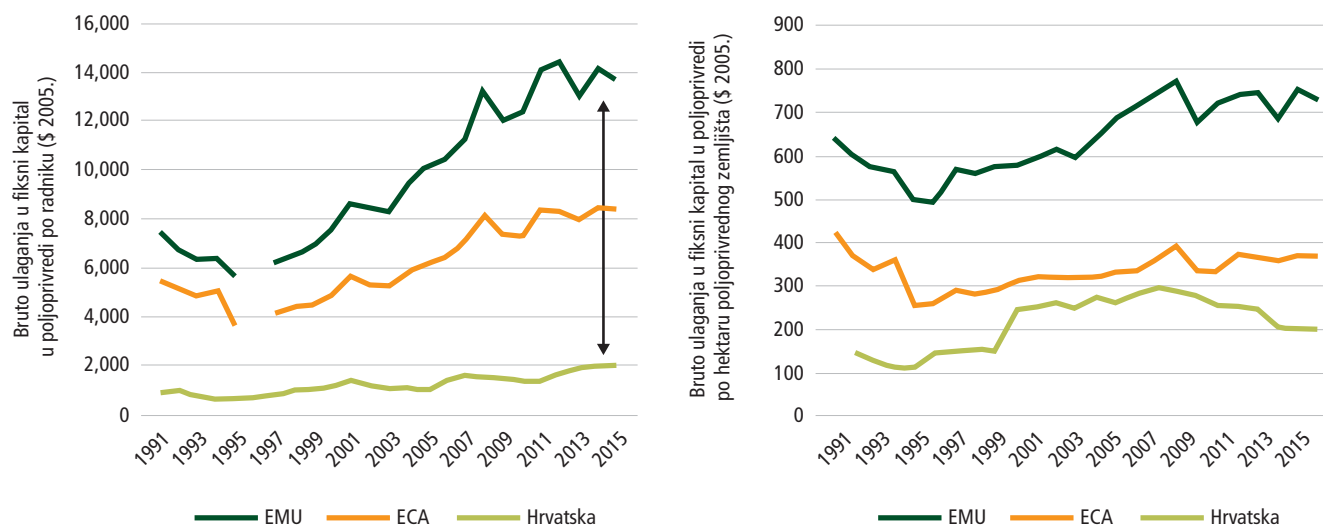
18 Četvrtina svih izravnih plaćanja u 2016. bila je alocirana na te kulture, premda je to pad od 2014. kada je preko 40% bilo alocirano za uljarice i proteinske kulture i druge usjeve s polja.

19 Uključujući maline, višnje i lješnjake (od voća), paprike (od povrća), kao i svinje, svinjsko meso i janjetina (u sektoru stočarstva). Glavni izvozni proizvod izvan EU-a su žive životinje (17,6% vrijednosti u 2017.).

20 Neto dionički kapital po radniku u Hrvatskoj bio je tijekom razdoblja 2011.-2015. 4 puta niži od onoga u EU-28.

21 U 2016. Hrvatska je izdvajala 2,00 eura po stanovniku za istraživanje i razvoj u poljoprivredi, u usporedbi s EU-28 prosjekom od 6,00 eura, 7,6 eura u SAD-u, 15,5 eura u Južnoj Koreji i 50 eura u Norveškoj.

Slika 6. Bruto ulaganja u fiksni kapital u poljoprivredi (1991.-2015.)



Izvor: Izračuni Svjetske banke na temelju podataka FAOSTAT.

23. **Fragmentirana struktura proizvodnje u Hrvatskoj otežava manjim proizvođačima i poslovnim subjektima u poljoprivredi pristup tržištu.** Značajka je poljoprivredno-prehrambenog sektora u Hrvatskoj postojanje mnogo malih proizvođača i niska razina udruživanja proizvođača²², uz ograničenu povezanost s tržištem. Mali proizvođači u Hrvatskoj sudjeluju pretežno u kratkim vrijednosnim lancima koji uobičajeno završavaju na lokalnim tržnicama ili veletržnicama. Za razliku od njih, prerađivačka poljoprivredno-prehrambena industrija vrlo je koncentrirana²³. Povećanje troškova poslovanja i slabljenje pregovaračkog položaja malih proizvođača, fragmentacija proizvodnje i težište na proizvodima niske vrijednosti, kombinirano s ograničenom konkurentnosti u preradi, ograničavaju razvoj i širenje dobro funkcionirajućih vrijednosnih lanaca u poljoprivredno-prehrambenom sektoru u Hrvatskoj koji su nužni za olakšavanje pristupa tržištima više vrijednosti. Istovremeno, pomanjkanje dovoljno velikih količina proizvoda ujednačene kvalitete po konkurentnim cijenama ograničava tržišni položaj prerađivača poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Vrijednosni lanci koji dobro funkcioniraju ograničeni su i nedostatkom usluga moderne logistike. Često upravo te usluge pomažu stvaranju najveće vrijednosti u sektoru poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, olakšavajući veze između proizvođača, skupina/klastera proizvođača i tržišta.

24. **Pristup tržištu dodatno ograničava loša povezanost ruralnih područja.** Novije analize pristupnosti koje je provela Svjetska banka, a koje razmatraju vrijeme putovanja do domaćih i međunarodnih tržišta kojima se može pristupiti, kao i njihovu veličinu, pokazuju da je pristup tržištu relativno ograničen za proizvođače u Dalmaciji i u manjoj mjeri Slavoniji, što povećava troškove poslovanja za proizvođače ekstenzivnih usjeva u tim područjima²⁴. Nadalje, nedavna studija Europske komisije pokazala je da Hrvatska zaostaje za prosjekom EU-a u širokopojasnoj pokrivenosti pristupa iduće generacije (*Next Generation Access (NGA)*) i državnoj i na (posebice) ruralnoj razini²⁵.

25. **Mali proizvođači i poslovni subjekti u poljoprivredi nemaju pristup kapitalu za financiranje investicija.** Usprkos visokoj razini likvidnosti hrvatskog bankarskog sustava i relativno niskim komercijalnim kamatnim stopama (3-5%) za

22 U Hrvatskoj 70% poljoprivrednih gospodarstava gospodari s manje od 5 hektara, a 0,23% evidentiranih proizvođača (u 2016.) bilo je organizirano u zadruge.

23 1,26% poduzeća stvara 62% ukupnih prihoda.

24 Svjetska banka (2018.), Definiranje funkcionalnih regija u Hrvatskoj (*Defining Functional Regions in Croatia*, Washington DC), 45 str.

25 Europska komisija (2017.). *Širokopojasna pokrivenost u Europi*, Bruxelles, 206 str. (Broadband Coverage in Europe).

poljoprivredne kredite, pristup kapitalu mnogim proizvođačima i prerađivačima u poljoprivredno-prehrambenom sektoru u Hrvatskoj je ograničen, posebice za one male i srednje, a koncentriran je u dva podsektora (81%) - svinjogojstvo i peradarstvo te usjeve²⁶. S jedne strane, mali proizvođači moraju imati veću poljoprivredno-financijsku pismenost i poduzetničke sposobnosti kako bi mogli proizvoditi na financijski isplativ način. S druge strane, rizici u poljoprivredi općenito, a malih poljoprivrednih gospodarstava posebice, vrlo su visoki²⁷. Nedostatak temeljnog kapitala i činjenica da su za programe jamstava potrebna osiguranja, dodatno su ograničenje za male proizvođače. Sredstva iz Programa ruralnog razvoja i dalje su glavni izvor financiranja te se dodjeljuju kroz javne financijske institucije²⁸ po povlaštenim kamatnim stopama (ponekad samo 1%)²⁹, uključujući mikro i male zajmove. Financijski instrumenti u okviru Programa ruralnog razvoja (jamstva i zajmovi iz kojih se mogu financirati obrtna sredstva) pokrenuti su 2018. kako bi se malim i srednjim poljoprivrednim gospodarstvima olakšao pristup kapitalu. Preliminarni podaci ukazuju da se većina tih zajmova koristila za osnovna sredstva za poljoprivrednu proizvodnju, nabavu mehanizacije i opreme, restrukturiranje i modernizaciju gospodarstva, uključujući i nabavu stoke³⁰. Nadalje, uvođenje financijskog instrumenta „pojedinačna jamstva za ruralni razvoj“ bi poljoprivrednim gospodarstvima (mali i srednji proizvođači i prerađivači) trebalo omogućiti smanjenje osiguranja i kamatnih stopa i značajno smanjenje rizika za komercijalne banke. Premda se programi poljoprivrednog financiranja uglavnom usredotočuju na pojeftinjenje kredita (čime se stimulira potražnja), nedostaju učinkoviti mehanizmi podjele rizika³¹ između financijskih institucija i komercijalnih banaka radi mobilizacije većeg posuđivanja te banke preuzimaju ukupni rizik za sredstva koja posuđuju. Navedeno smanjuje financijsku uključenost malih poljoprivrednika jer ograničava njihov pristup privatnim financijskim instrumentima.

26. **Klimatska varijabilnost je važna za poljoprivrednu produktivnost u Hrvatskoj.** Kao jedna od država članica EU-a s najnižom stopom zemljišta pod poljoprivredno-okolišnim i klimatskim mjerama (manje od 1%) i ograničenim pristupom vodi za navodnjavanje, Hrvatska je osjetljiva na klimatske promjene. Posebice, očekuje se da će smanjenje padalina i rastući trendovi zatopljenja u većini poljoprivrednih regija Hrvatske do 2050. godine za posljedicu imati sve veći broj uzastopnih suhih dana³². Nepovoljni vremenski uvjeti (uključujući sušu, tuču, poplave, mraz itd.) mogu utjecati na proizvodnju glavnih poljoprivrednih proizvoda u Hrvatskoj, kao što su ozima pšenica i kukuruz. Istovremeno, smanjeno površinsko otjecanje može utjecati na podzemne vode, na zalihe pitke vode kao i raspoloživost vode za navodnjavanje. Međutim, moguće su i prednosti. Promjena klimatskih uvjeta (toplija i suša klima, smanjene padaline) mogu imati za posljedicu promjenu rotacije usjeva u poljoprivrednim područjima i stvaranje područja prikladnih za voćnjake, vinograde i maslinike. Područja sada nepogodna za poljoprivredu mogu postati atraktivnija, dok više temperature uz mogućnost dovođenja dovoljno vode (navodnjavanje) mogu dovesti do povećanja prinosa, posebice ozimih usjeva, uslijed blažih zimskih uvjeta.

26 Zajmovi po poljoprivrednom gospodarstvu za svinjogojstvo i peradarstvo prosječno iznose 45.000,00 eura (od čega 10.000,00 eura za obrtni kapital, a ostalo za ulaganja). Zajmovi po poljoprivrednom gospodarstvu za usjeve su mnogo manji i iznose 20.000,00 eura (od čega je 2/3 kratkoročni a ostatak dugoročni kapital).

27 Zbog toga jer su mali, niskoproduktivni, loše vode evidencije, slabo planiraju poslovanje i slabo ga vode, a imaju nedovoljno osiguranja i povezanosti s vrijednosnim lancem, male proizvođače poljoprivredno-prehrambenih proizvoda percipira se kao visokorizična i slabo isplativa ulaganja od strane komercijalnih kreditnih institucija.

28 Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR) i Hrvatska agencija za malo gospodarstvo i ulaganja (HAMAG-BICRO), 70 milijuna eura iz Programa ruralnog razvoja alocirano je sljedećim financijskim institucijama: a) HBOR-u (35 mil. eura) za ulagačke zajmove (između 50.001 euro pa do 1 milijun eura); HBOR ne dodjeljuje izravno zajmove iz Programa ruralnog razvoja, već preko privatnih komercijalnih banaka koje kombiniraju vlastita sredstva s preferencijalnim sredstvima iz Programa ruralnog razvoja pa klijentima nude kombiniranu financijsku stopu koja je niža od tržišne i b) 35 mil. eura za HAMAG-BICRO, polovica od toga je za mikro i male kredite (do 25.000,00 eura je mikro, a od 25.000,00 do 50.000,00 eura je mali), a polovica za individualne garancije; HAMAG-BICRO koristi sredstva iz Programa ruralnog razvoja kako bi izravno odobravao kredite korisnicima po stopama od 0,5-1% (znatno ispod tržišnih stopa).

29 Do kraja travnja 2019., HBOR je isplatio 152 zajma u vrijednosti 997,3 milijuna kn za ruralni razvoj, ribarstvo i vinarstvo. Prosječna kamatna stopa za većinu odobrenih zajmova za mala i srednja poduzeća (97%) bila je 0,59%.

30 Do kraja travnja 2019. nabavljeno 511 grla stoke iz sredstava Programa za ruralni razvoj.

31 Jamstvo za ruralni razvoj (u svojoj inicijalnoj fazi provedbe) je dizajnirano s ciljem poticanja kreditiranja kroz rješavanje osiguranja; pokriva glavnice do 80% bi trebalo poticati banke da odobravaju kredite onima kojima bez ovog instrumenta to ne bi bilo moguće.

32 CCKP, 2018. <http://worldbank.habitatseven.work/country/croatia/climate-sector-agriculture>

27. **Usprkos navedenim izazovima, poljoprivredno-prehrambeni sustav Hrvatske nalazi se na putu prema konvergenciji** (Slika 2. gore) kako bi poboljšao poljoprivrednu produktivnost, smanjio svoju ovisnost od primarnog sektora i uklonio povezanost između siromaštva i poljoprivrede. Premda će taj proces trajati, postoje značajne mogućnosti ubrzavanja strukturne transformacije hrvatske poljoprivrede. Tako bi se stvorila bolja radna mjesta i prihodi u ruralnim područjima, povećavajući opću konkurentnost poljoprivredno-prehrambenog sustava u Hrvatskoj. Međutim, ta transformacija neće biti moguća bez poljoprivredne politike koja daje pametne poticaje za poboljšane rezultate razvoja i sveopći rast sektora.

Poljoprivredna politika

28. **Hrvatska ulaže mnogo javnih sredstava u poljoprivredno-prehrambeni sektor.** Kombinirajući sredstva u okviru ZPP-a (EAGF i EAFRD³³) i domaća sredstva (npr. sufinanciranje ruralnog razvoja, komplementarna nacionalna izravna plaćanja, državna pomoć i javne usluge), javni izdaci za poljoprivredu u Hrvatskoj trenutačno su oko 1,3% BDP-a (prosjeak za razdoblje 2014.-2017.), što ju stavlja na sam vrh EU-a po visini javnih izdataka za poljoprivredu (više od dvostruko u usporedbi s EU-28). Dok izdaci za poljoprivredu u EU-u stalno padaju, od 0,8% BDP-a u 2008. na procijenjenih 0,36% u 2020., ovaj trend još nije očigledan u Hrvatskoj. Uzimajući u obzir da se izravna plaćanja u Hrvatskoj još uvijek postupno uvode tijekom tranzicijskog razdoblja od 10 godina, udio javnih izdataka za poljoprivredu će najvjerojatnije ostati visok do 2022., što je dio integracijskog procesa ZPP-a kojega prolaze nove države članice. Udio financiranja iz EU sredstava u ukupnoj potpori poljoprivrednicima progresivno je rastao i iznosio u prosjeku 65% za razdoblje 2014.-2017., dok je malo više od jedne trećine financirano iz nacionalnog proračuna. Važno je napomenuti da su se izdaci za javne usluge³⁴ u poljoprivredi povećali za više od četiri puta i po mnogo većoj stopi od prosječnog povećanja javnih izdataka u Hrvatskoj (povećanje od 47% cjelokupnog državnog proračuna za razdoblje 2004.-2017.). Izdaci za javne usluge u poljoprivredi predstavljali su gotovo jednu petinu svih proračunskih transfera tijekom razdoblja nakon pristupa EU-u. Ti visoki operativni troškovi sektora vjerojatno su povezani s institucionalnim prilagodbama koje je iziskivao pristup EU-u.
29. **Hrvatska je odlučila usmjeravati i EU i nacionalna sredstva prema izravnim plaćanjima³⁵.** Hrvatska sveukupna financijska omotnica iz sadašnjeg ZPP-a iznosi skoro 3,4 milijarde eura, i općenito preferira podršku ruralnom razvoju. Za razliku od većine država EU-a, gdje izravna plaćanja (1. stup) predstavljaju prosjek od 76% proračuna ZPP-a, veliki dio (58%) izdvajanja iz ZPP-a u Hrvatskoj usmjeren je prema mjerama ruralnog razvoja (2. stup), 40,5% ide na izravna plaćanja³⁶, a 2,1% na mjere zajedničkog tržišta. Manja alokacija za 1. stup uglavnom se objašnjava postepenim uvođenjem izravnih plaćanja iz 1. stupa. Hrvatska je jedna od pet država članica EU-a koja se odlučila prebaciti 15% svoga proračuna za ruralni razvoj u 1. stup za izravna plaćanja do 2019. (transfer od 50 milijuna eura godišnje), a također koristi i nadopunjujuća plaćanja iz svoga nacionalnog proračuna kako bi umanjila razliku u potpori dohotku u odnosu na prosjek EU-28. Smanjivanjem omotnice za 2. stup posljedično se umanjuje ukupni proračun za hrvatsku poljoprivredu zbog sufinanciranja proračuna za ruralni razvoj nacionalnim sredstvima. Zbog tih transfera iz 2. stupa,

33 Europski fond za garancije u poljoprivredi / European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) u prvom redu financira izravna plaćanja poljoprivrednicima i mjere kojima se uređuju i potiču poljoprivredna tržišta. Iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)) financira se doprinos EU-a programima ruralnog razvoja.

34 Javne usluge u poljoprivredi odnose se na proračunske troškove za upravljanje Ministarstva poljoprivrede (MPOLJ) i drugih službi pod Ministarstvom: Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju; Hrvatska agencija za poljoprivredu i hranu, troškove veterinarskih usluga i sigurnost hrane.

35 Države članice EU-a imaju fleksibilnost u provedbi izravnih plaćanja: (i) imaju mogućnost uvesti čitav niz dobrovoljnih programa te birati, unutar granica, koliko će trošiti na pojedini program; (ii) mogu prebaciti sredstva, unutar granica, između stupova ZPP-a; (iii) mogu odrediti korisnike izravnih plaćanja, odlučivati o alociranju prava na plaćanja i birati model primjene za osnovno i zeleno plaćanje.

36 Broj korisnika izravnih plaćanja u Hrvatskoj u 2017. bio je 100.719 (oko 60% ukupnog broja poljoprivrednih gospodarstava iz Upisnika poljoprivrednih gospodarstava), pri čemu je kriterij prihvatljivosti bila veličina površine od minimalno 1 hektar. Stoga, skoro 40% poljoprivrednih gospodarstava nije pokriveno statistikom plaćanja, jer su ispod 4.000 eura po svojoj gospodarskoj veličini. Tih 40% poljoprivrednih gospodarstava čini samo 6% standardnog proizvoda hrvatske poljoprivrede.

kombiniranih s uštedama nacionalnih sredstava za financiranje nadopunjujućih plaćanja³⁷, prosječan udio sredstava iz EU-a za izravna plaćanja povećao se na 53% za razdoblje 2013.-2017. Financiranje mjera ruralnog razvoja iz EU proračuna ostalo je na 85%, a preostalih 15% je nacionalno sufinanciranje. Kada se uzmu u obzir nadopunjujuća plaćanja iz nacionalnog proračuna, izdaci za ruralni razvoj predstavljaju tek 26% ukupnih javnih izdataka za poljoprivredu.

30. **Udio izravnih plaćanja u dohotku poljoprivrednih gospodarstava u Hrvatskoj je visok.** U 2016. izravna su plaćanja činila 40% neto dodane vrijednosti poljoprivrednih gospodarstava (engl. *farm net value added, FNVA*) u Hrvatskoj, u usporedbi s prosjekom od 30% u EU-28. Na izravna se plaćanja posebno snažno oslanja dohodak onih vrsta poljoprivrednih gospodarstava³⁸ koja čine okosnicu hrvatske poljoprivrede. Tako visok udio izravnih potpora ukazuje na veliku ovisnost hrvatske poljoprivrede o transferima dohotku. Ta ovisnost nije iznenađujuća uzmemo li u obzir učinke ujednačavanja dohotka³⁹ koje bi izravna plaćanja trebala donijeti novim državama članicama EU-a. Za mnoga poljoprivredna gospodarstva u Hrvatskoj politika potpora je postupno dovela do stabilizacije dohotka. U međuvremenu je slabio intenzitet subvencioniranja dohotka određenih vrsta poljoprivrednih gospodarstava⁴⁰ koja zajedno donose više od 55% neto dodane vrijednosti poljoprivrednih gospodarstava ostvarene u razdoblju od 2013. do 2016. godine i skoro 60% populacije poljoprivrednika u Hrvatskoj. Taj se pad više može pripisati porastu dodane neto vrijednosti poljoprivrednih gospodarstava, nego smanjenju potpora za te vrste poljoprivrednih gospodarstava. Podaci sugeriraju da stabilizacija dohotka može pomoći u povećanju produktivnosti, posebno u državama kao što je Hrvatska koje nisu provele potpunu transformaciju, a u kojima je još uvijek prisutna snažna povezanost između poljoprivrede i siromaštva⁴¹. Međutim sastav i usmjeravanje potpora dohotku ključni su za postizanje očekivanog porasta produktivnosti, koji još nije potpuno evidentan u Hrvatskoj.

31. **U Hrvatskoj glavnina potpora dohotku nije vezana uz proizvodnju⁴².** Potvrđena je pozitivna veza između produktivnosti radne snage u poljoprivredi, koja se definira kao rast dodane vrijednosti po radniku u poljoprivrednom sektoru, i proizvodno nevezanih plaćanja te potpora za ruralni razvoj, posebno u novim državama članicama EU-a. Porast od 10% proizvodno nevezanih plaćanja i potpora ruralnom razvoju može povećati rast produktivnosti radne snage u poljoprivredi u novim državama članicama EU-a između 3 do 5 na godinu, što je značajno više od 1,3 do 1,6% u starim državama članicama EU-a (Svjetska banka, 2017.⁴³). Pобољшanja produktivnosti proizlaze iz sposob-

37 Prijenos 15% sredstva iz 2. stupa povećao je godišnju financijsku omotnicu za izravna plaćanja za razdoblje 2014.-2019. na 432 milijuna eura. Međutim uslijed proračunskih ograničenja, Vlada je odlučila ograničiti komplementarna nacionalna izravna plaćanja (CNDP) prosječno na dvije trećine od mogućeg maksimuma tijekom prvih 5 godina članstva u EU (2013.-2017.)

38 U razdoblju od 2013. do 2016. hrvatska poljoprivredna gospodarstva vrlo su visoko rangirana među državama članicama EU-a u pogledu ovisnosti dohotka o izravnim plaćanjima, odnosno poljoprivredna gospodarstva specijalizirana za masline (1. od 28 država članica), kombinirane trajne nasade (1.), kombinirano stočarstvo (3.), kombinirani uzgoj usjeva i stoke (4.), mlijeko (4.), vino (4.), hortikulturu (7.), žitarice (7.) i voće (8.). Ta poljoprivredna gospodarstva čine više od 50% neto dodane vrijednosti poljoprivrednih gospodarstava ostvarene u razdoblju od 2013. do 2016. i 76% poljoprivredne populacije.

39 Izravna plaćanja (vezana (uz proizvodnju) i nevezana (vezana uz površinu)) su potpore dohotku čiji je cilj stabilizacija dohotka poljoprivrednih gospodarstava putem osiguranja naknade poljoprivrednicima za određene rizike (npr. volatilnost cijena, vremenske prilike, ulazni troškovi) i ublažavanja određenih kreditnih ograničenja, uz istodobno uvjetovanje potpore poštivanjem šireg opsega javnih dobara (okoliš, dobrobit životinja, sigurnost hrane).

40 Uključuju poljoprivredna gospodarstva specijalizirana za žitarice, druge ratarske kulture, svinjogojstvo i peradarstvo, kombinirane usjeve i kombinirani uzgoj usjeva i stoke.

41 Svjetska banka. 2017. Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Income in the EU. EU Regular Economic Report 4. (*Promišljanje zajedničke poljoprivredne politike: Podrška otvaranju novih radnih mjesta i ostvarivanju dohotka u poljoprivredi u EU. Redovno gospodarsko izvješće EU-a 4*).

42 Izravna plaćanja uglavnom se sastoje od proizvodno nevezanih plaćanja. U 2013. udio proizvodno nevezanih plaćanja u ukupnim izravnim plaćanjima, uključujući također izravna plaćanja potpuno financirana iz državnog proračuna, iznosio je 87,09%; u 2014. – 88,69%; u 2015. – 79,84%; u 2016. – 77,9 %, a za proizvodnu godinu 2017. – 78,35%.

43 Svjetska banka. 2017. Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Income in the EU. EU Regular Economic Report 4. (*Promišljanje zajedničke poljoprivredne politike: Podrška otvaranju novih radnih mjesta i ostvarivanju dohotka u poljoprivredi u EU. Redovno gospodarsko izvješće EU-a 4*).

nosti proizvođača da smanje dohodovne rizike i kreditna ograničenja, što ih potiče na veća ulaganja i odmak od niskovrijednih kultura, čime kroz fokusiranje na poljoprivredne kulture veće vrijednosti ostvaruju i veći dohodak. Postoje dokazi o promjenama u vrsti poljoprivrednih kultura u Hrvatskoj nakon njezina pristupanja EU-u⁴⁴, iako odmak od proizvodnje niske vrijednosti još nije očigledan te je još puno toga potrebno učiniti da bi potpore dohotku donijele veću produktivnost.

32. **Potpore vezane uz proizvodnju su još uvijek u širokoj uporabi u Hrvatskoj.** Model dobrovoljnih proizvodno vezanih potpora (engl. *Voluntary Coupled Scheme, VCS*)⁴⁵, koji čini 15% nacionalne omotnice za izravna plaćanja, usmjeren je na specifične podsektore i dopunjen raznim sustavima proizvodno vezanih državnih potpora koje se financiraju iz državnog proračuna. Stoga se Hrvatska nalazi jako visoko na popisu država članica EU-a u primjeni jednog od najdistorzivnijih elemenata poljoprivrednih potpora. Sadašnji udio proizvodno vezanih plaćanja u ukupnim izravnim potporama u Hrvatskoj iznosi 22%, uključujući dobrovoljno proizvodno vezane potpore EU-a (15% ograničenja na razini države) i one uvedene na nacionalnoj razini.
33. **Apsorpcija EU sredstava za ruralni razvoj, iako ispod prosjeka EU-a, značajno je poboljšana u protekle dvije godine.** Apsorpcija sredstava je spora, ali se poboljšava. Određivanje prioriteta (unutar i između mjera) moglo bi biti bolje usklađeno s tržišnim potrebama kako bi se osiguralo ugovaranje sredstava⁴⁶. Nadalje, provedbeni mehanizmi se mogu još pojednostaviti kako bi se malim i srednjim proizvođačima osiguralo njihovo korištenje. Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske (PRR 2014. – 2020.) obuhvaća ukupno 18 (od 20) mjera⁴⁷ za potporu svih 6 EU prioriteta za ruralni razvoj i sva 3 horizontalna cilja koja se odnose na inovacije, okoliš te ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu tim promjenama. Međutim, financiranje ruralnog razvoja još nije omogućilo akumulaciju kapitala na gospodarstvima ni doprinos javnim dobrima na način koji poboljšava konkurentnost, inovativnost i održivost sektora. Kako se trenutni ciklus proračunskog programa EU-a približava svojoj završnoj fazi (rok je 2023.), Hrvatska se nalazi na 22. mjestu od 28 država članica te blago zaostaje u apsorpciji fondova za ruralni razvoj u usporedbi s prosjekom EU-a (isplaćeni iznosi u Hrvatskoj iz EAFRD-a, uključujući međuplaćanja, su na 33% nacionalne omotnice za programsko razdoblje 2014. – 2020., u odnosu na 42% za cijelu EU, prema podacima iz ožujka 2019.). To znači da Hrvatska postiže bolje rezultate od nekih drugih država članica koje su bile među najboljima u prethodnom programskom razdoblju (Bugarska,

44 Između 2013. i 2017. zabilježen je pad u proizvodnji žitarica (-3% godišnjeg prosjeka), rast u proizvodnji industrijskih usjeva – šećerna repa (+13%) i uljarice (+13%) i u povrću (+3%) te pad u proizvodnji voća, posebno od 2016. (-12%). Površina pod trajnim pašnjacima je povećana, dok je veličina stočarskog sektora značajno smanjena (EUROSTAT).

45 Dobrovoljne proizvodno vezane potpore mogu se odobriti samo u mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se održala trenutna razina proizvodnje. Potpora se može odobriti unutar definiranih kvantitativnih granica temeljem fiksnih površina i prinosa ili fiksnog broja životinja. U Hrvatskoj se sustav dobrovoljnih proizvodno vezanih potpora primjenjuje u govedarstvu (mliječne krave i tov goveda), proizvodnji mlijeka, voća i povrća, proteinskih usjeva, za ovce i koze i šećernu repu. Proizvodno vezane potpore za govedinu i mlijeko čine najveći dio proizvodno vezanih potpora – 65% u razdoblju od 2017. do 2019. Proteinski usjevi čine 13%, šećerna repa – 8%, ovce i koze – 8% te voće i povrće – 7%. Nadalje, u Hrvatskoj je nastavljena primjena vrlo sličnih sustava dodatnih proizvodno vezanih potpora, prvo kao prijelaznih državnih potpora u trajanju od 3 godine nakon pristupanja, a zatim kao *de minimis* potpora za sljedeće proizvode: duhan, maslinovo ulje, krmače i mliječne krave (označene u nacionalnom zakonodavstvu kao „osjetljivi proizvodi“). Ukupna godišnja omotnica za tu dodatnu proizvodno vezanu potporu, koja se potpuno financira iz državnog proračuna, iznosila je skoro 20 milijuna eura u razdoblju između 2014. i 2017., odnosno skoro je udvostručila svoj udio u izravnim potporama s 11,3% u 2014. na 21,7% u 2017.

46 Na polovici programskog razdoblja, Hrvatska je ugovorila samo 30% i isplatila samo 17,6% od 2,4 milijarde eura za ruralni razvoj iz drugog stupa tijekom programskog ciklusa od 2014. do 2020. Od tada se, međutim, apsorpcija EU fondova značajno ubrzala te se EAFRD sada može ocijeniti uspješnim u usporedbi s drugim ESIF programima u Hrvatskoj. Na početku 4. tromjesečja 2018. Hrvatska je potpisala ugovore za projekte ruralnog razvoja vrijedne više od 1,2 milijarde eura, što predstavlja više od 50% ukupnog proračuna za ruralni razvoj. Nadalje, isplaćeno je više od 50% ugovorenih sredstava za ruralni razvoj, što znači da je potrošeno 30% ukupno alociranih sredstava za program.

47 Četiri najveće mjere ruralnog razvoja u proračunskom smislu u sklopu Programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. su ulaganja u fizičku imovinu (28,7%), plaćanja u područjima s prirodnim ili ostalim posebnim ograničenjima (13,5%), temeljne usluge i obnova sela (11,2%) te razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovanja (11%).

Nizozemska, Poljska, Italija i Mađarska). Razlike u korištenju mjera ruralnog razvoja su očigledne⁴⁸. Napredak u provedbi investicijskih mjera⁴⁹ i IAKS mjera ruralnog razvoja⁵⁰ ukazuje da će financijska sredstva biti potpuno iskorištena. Međutim, u slučaju određenih neinvesticijskih mjera postoji rizik da neće biti iskorištena sva raspoloživa sredstva ruralnog razvoja, uključujući one za suradnju (M16), proizvođačke organizacije (M9), prijenos znanja (M1) i savjetodavne usluge u poljoprivredi i šumarstvu (M1).

Učinkovitost, efektivnost i pravičnost javnih izdataka u poljoprivredi

34. **Tehnička učinkovitost⁵¹ hrvatskih poljoprivrednih gospodarstava je niska, usprkos dokazima o visokoj učinkovitosti s obzirom na obujam poslovanja.** Hrvatska poljoprivredna gospodarstva karakterizira značajna tehnička neučinkovitost, sa srednjim rezultatom učinkovitosti od 0,30, odnosno prosječno poljoprivredno gospodarstvo iz FADN⁵² uzorka može ostvariti istu proizvodnju koristeći 70% manje ulaznih sredstava s obzirom na raspoloživu proizvodnu tehnologiju. Klaster od 20 poljoprivrednih gospodarstava (1,5% uzorka) dobro koristi svoje proizvodne kapacitete (tehnička učinkovitost je oko 0,80). Istovremeno, poljoprivredna gospodarstva jako dobro posluju u smislu obujma tehnologije – srednja učinkovitost s obzirom na obujam je 0,82, odnosno prosječno poljoprivredno gospodarstvo iz uzorka može poslovati na optimalnoj razini prilagođavajući svoj opseg poslovanja za samo 18%, čime koristi pune potencijale trenutno primijenjene tehnologije. Više od 50% uzorkovanih poljoprivrednih gospodarstava ima učinkovitost s obzirom na obujam veću od 0,90.
35. **Instrumenti poljoprivredne politike važni su za tehničku učinkovitost poljoprivrednih gospodarstava.** Utvrđeno je da subvencionirana poljoprivredna gospodarstva posluju lošije od nesubvencioniranih poljoprivrednih gospodarstava. Rezultati tehničke učinkovitosti poljoprivrednih gospodarstava koja primaju potpore (izravna plaćanja i potpore ruralnom razvoju,

48 Razlike u korištenju sredstava za ruralni razvoj mogu se djelomično opravdati činjenicom da je Hrvatska jedina država članica koja po prvi put provodi Program ruralnog razvoja. Iskustvo iz razdoblja prije pristupanja i provedba IPARD-a bila je ograničena na tek nekoliko mjera, uglavnom ulaganja u fizičku imovinu. To se iskustvo pokazalo korisnim jer se čini da je u ovom programskom razdoblju ukupno gledano ostvaren napredak u provedbi investicijskih mjera potpora.

49 Investicijske mjere uključuju: Ulaganja u fizičku imovinu (M04), Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovanja (M06) i Temeljne usluge i obnovu sela u ruralnim područjima (M07). Cilj mjere M04 je poboljšanje cjelokupnog poslovanja i održivosti poljoprivrednih gospodarstava. Mjera M06 usmjerena je na financiranje strategija ulaska, izlaska ili diversifikacije (izvan poljoprivrede). Mjera M07 uglavnom se odnosi na ulaganja u fizičku imovinu u javnoj infrastrukturi (glavni korisnici su lokalne vlasti). Prve dvije mjere usmjerene su na privatna ulaganja, sa samo jednom podmjerom koja se odnosi na ulaganja u javnu infrastrukturu za navodnjavanje.

50 U okviru mjera ruralnog razvoja postoji pet mjera koje se obično nazivaju IAKS mjerama ruralnog razvoja s obzirom na njihovu sličnost s prvim stupom u pogledu provedbe i vrste kontrola (kao izravna plaćanja): Poljoprivreda, okoliš i klimatske promjene (M10), Ekološki uzgoj (M11), Natura 2000 i plaćanja u skladu s Okvirnom direktivom o vodama (M12), Plaćanja područjima s prirodnim ograničenjima ili ostalim posebnim ograničenjima (M13) i Dobrobit životinja (M14). Hrvatska provodi sve te mjere, osim Natura 2000 plaćanja. Mjera M18 – financiranje dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja (CNDP) je posebna mjera koja se primjenjuje samo u Hrvatskoj unutar postojećeg financijskog okvira (u razdoblju od 2015. do 2017.) i odnosi se na prijenos sredstava u prvi stup radi boljeg korištenja EU i nacionalnih sredstava. Po svojoj je prirodi potpuno jednaka izravnim plaćanjima i u osnovi služi za dodatna plaćanja zbog postupnog povećanja EU financiranja za izravna plaćanja.

51 Analiza tehničke učinkovitosti zasniva se na procjeni granice proizvodnje koju definiraju najučinkovitija poljoprivredna gospodarstva u uzorku poljoprivrednih gospodarstava prema FADN-u u 2016. u Hrvatskoj (1.298 poljoprivrednih gospodarstava).

52 Podaci Sustava poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka za razdoblje od 2014. do 2016. Sustav poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka (engl. *Farm Accountancy Data Network* - FADN) je instrument za procjenu dohotka poljoprivrednih gospodarstava i utjecaja ZPP-a. To je reprezentativni uzorak koji se uzima jednom godišnje iz populacije poljoprivrednih gospodarstava. Za stratifikaciju uzorka upotrebljavaju se tri kriterija: regionalna pripadnost, ekonomska veličina i tip poljoprivredne proizvodnje. Broj poljoprivrednih gospodarstava u svakom sloju (stratumu) proizlazi iz istraživanja o strukturi poljoprivrednih gospodarstava (engl. *Farm Structure Survey* - FSS). FADN-om se definira prag na osnovi ekonomske veličine i uzima uzorak za poljoprivredna gospodarstva iznad tog praga, koji u Hrvatskoj iznosi 4.000 eura. Stoga je uzorak prema FADN-u reprezentativan za sva poljoprivredna gospodarstva iznad tog praga (i samo poljoprivredna gospodarstva iznad tog praga definiraju FADN populaciju u svakoj danoj godini). Primjerice, u 2016. uzorak poljoprivrednih gospodarstava je činilo 81.000 od ukupno 134.460 poljoprivrednih gospodarstava (identificiranih u FSS-u); stoga 40% svih poljoprivrednih gospodarstava u Hrvatskoj nije bilo zastupljeno jer su bila ekonomske veličine ispod 4.000 eura. Međutim ovih 40% poljoprivrednih gospodarstava činilo je 6,3% standardnog ekonomskog rezultata hrvatske poljoprivrede. Stoga je u 2016. putem FADN-a analizirano 60% poljoprivrednih gospodarstava, što odgovara postotku od skoro 94% standardnog ekonomskog rezultata.

osim onih za investicije) su niži (0,29) od onih nesubvencioniranih poljoprivrednih gospodarstava (0,48). Postoje dokazi o ograničenoj sposobnosti proizvodno nevezanih plaćanja za poticanje rasta učinkovitosti poljoprivrednih gospodarstava u Hrvatskoj. Poljoprivredna gospodarstva u sustavu izravnih plaćanja (proizvodno vezana i proizvodno nevezana) nisu ostvarila veću produktivnost poboljšanom raspodjelom resursa (a to je jedan od glavnih ciljeva te mjere potpore). Što se tiče potpora ruralnom razvoju povezanih s ulaganjima, poljoprivredna gospodarstva koja primaju ovu vrstu potpore su učinkovitija (0,46) od onih koja je ne primaju (0,30). Ona su „šampioni“ tehničke učinkovitosti u hrvatskoj poljoprivredi. To ukazuje na značaj potpora ruralnom razvoju koje su usmjerene u investicije za poboljšanje ekonomskih rezultata i tehnoloških odabira poljoprivrednih gospodarstava. S druge strane, ostale potpore ruralnom razvoju (primjerice one koje su usmjerene na mjere zaštite okoliša, edukaciju, savjetodavne usluge, kvalitetu proizvoda), koje predstavljaju oko 36% hrvatske omotnice za ruralni razvoj u razdoblju od 2014. do 2020. godine, povezane su s gubitkom učinkovitosti. To upućuje na to da bi trebalo razmotriti usmjeravanje tih mjera, kriterije odabira i vrste dodijeljenih potpora.

36. **Karakteristike poljoprivrednih gospodarstava također su važne za razumijevanje njihove tehničke učinkovitosti.** Vrlo mala (mikro) i velika poljoprivredna gospodarstva imaju veću produktivnost u smislu tehničke učinkovitosti (rezultati od 0,35). Također je utvrđeno da mali proizvođači imaju diversificiranije proizvodne sustave. Starost upravitelja na poljoprivrednom gospodarstvu i rezultati tehničke učinkovitosti obrnuto su proporcionalni, odnosno mlađi poljoprivrednici su tehnički učinkovitiji od starijih. Primijećene su i regionalne razlike u tehničkoj učinkovitosti pa poljoprivredna gospodarstva u kontinentalnoj regiji posluju bolje od onih u jadranskoj regiji. Poljoprivredna gospodarstva u kontinentalnoj regiji povukla su najveći dio potpora za ruralni razvoj u Hrvatskoj (40% u 2017.), dok je udio ukupnih subvencija koje su dobila poljoprivredna gospodarstva u jadranskoj regiji skoro udvostručen (17% u 2017.). Specijalizacija na svinjogojstvo i peradstvo, hortikulturu i vino povezana je s većom tehničkom učinkovitošću, dok poljoprivredna gospodarstva specijalizirana za druge ratarske kulture, žitarice i mješovitu proizvodnju karakterizira značajna neučinkovitost. Za poljoprivredna gospodarstva koja trpe gubitke učinkovitosti karakteristična je i relativno visoka ovisnost dohotka o izravnim plaćanjima, dok je kod onih s većom tehničkom učinkovitošću prisutan nizak udio javnih potpora.
37. **Tranzicija od manjih, ekonomski održivih poljoprivrednih gospodarstava, u veće proizvodne jedinice predstavlja izazov.** Iako su mikro poljoprivredna gospodarstva „šampioni“ tehničke učinkovitosti u Hrvatskoj (i drugim zemljama u regiji), ona ne mogu postati učinkovita s obzirom na opseg poslovanja bez utjecaja vanjskih čimbenika. Ta poljoprivredna gospodarstva trenutno koriste sve svoje upravljačke kompetencije i sposobnosti. Međutim strukturalna ograničenja – ograničen pristup financijama i modernim tehnologijama, povezanost s tržištem, ograničeni poduzetnički kapaciteti i tehnička znanja – sprječavaju njihovu transformaciju u učinkovite proizvodne jedinice srednje veličine. Poljoprivredna gospodarstva srednje veličine su tehnički najmanje učinkovita poljoprivredna gospodarstva u Hrvatskoj. Ta nesposobnost povećanja tehničke učinkovitosti dodatno pogoršava nerazmjer između velikih i malih proizvođača u hrvatskom poljoprivrednom sektoru.
38. **Učinkovitost javnih izdataka⁵³ u Hrvatskoj može biti poboljšana poticanjem tehničkih promjena.** Ostvaren je porast UFP-a hrvatskih poljoprivrednih gospodarstava između 2014. i 2016. (4,5% na godinu). Taj je rast, međutim, uglavnom rezultat rasta tehničke učinkovitosti (3,2% na godinu) i učinkovitosti s obzirom na opseg poslovanja (2,6% na godinu), dok se s druge strane čini da je došlo do nazadovanja u području vrlo potrebnih tehničkih promjena (-1,1% na godinu). Ovaj pozitivni trend obilježava polarizacija jer je UFP s vremenom porasla za 50% poljoprivrednih gospodarstava i značajno porasla za 22% poljoprivrednih gospodarstava, pri čemu su potonja ostvarila poboljšanja od više od 20%. Nasuprot tome, oko 40% poljoprivrednih gospodarstava zabilježilo je pad UFP-a. Posebno, poljoprivredna

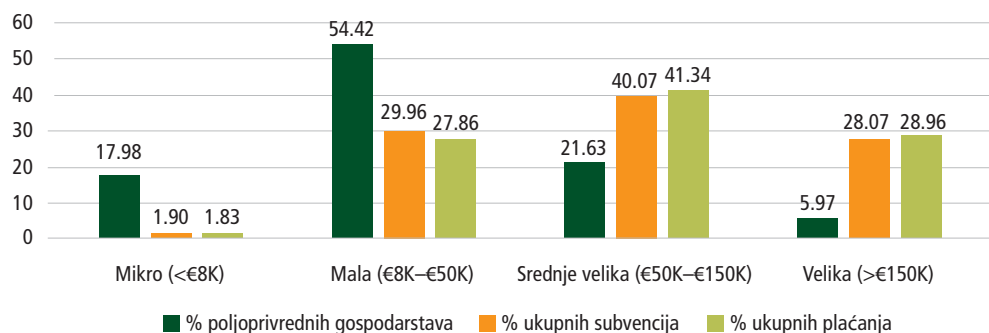
53 Učinak izdataka procjenjuje se kombinacijom metoda: i) rast ukupne faktorske produktivnosti (UFP) između 2014. i 2015. te 2015. i 2016., te njezinih pojedinih komponenti, odnosno tehničkih promjena, promjena tehničke učinkovitosti i učinkovitosti s obzirom na opseg djelovanja; ii) čimbenici poticaja za svaku komponentu te veza između tehničke učinkovitosti i ukupne faktorske produktivnosti na razini poljoprivrednog gospodarstva. Podaci FADN-a korišteni u ovoj analizi uključuju 995 poljoprivrednih gospodarstava u 3 godine (2014., 2015. i 2016.), odnosno ukupno 2.985 opservacija.

gospodarstva specijalizirana za uzgoj voća/masline/trajne kulture, stoku, mlijeko, hortikulturu/vino te svinjogojstvo i peradarstvo ostvaruju više stope rasta UFP-a u usporedbi s poljoprivrednim gospodarstvima specijaliziranim za žitarice. Nadalje, poljoprivredna gospodarstva koja koriste kapital intenzivnije od rada imaju više stope rasta UFP-a. Nisu utvrđene značajne regionalne razlike u rastu UFP-a. Važno je spomenuti da, u smislu tehničkih promjena, samo 42% poljoprivrednih gospodarstava koristi tehnološke mogućnosti, dok kod većine poljoprivrednih gospodarstava (57%) dolazi do tehničkog nazadovanja. To upućuje na činjenicu da preostaje značajan prostor za istraživanje, razvoj i inovacije u hrvatskoj poljoprivredi kako bi se poboljšala ukupna faktorska produktivnost. Dokazi govore o tome kako mlađi poljoprivrednici brže ugrađuju znanja u svoje proizvodne procese, što je ključni čimbenik za poticanje inovativnosti.

39. **Nisu sve poljoprivredne potpore važne za učinkovitu potrošnju.** Potpore investicijama u okviru ruralnog razvoja pozitivno utječu na rast UFP-a, uključujući i tehničke promjene i rast tehničke učinkovitosti. Analitički rezultati također potvrđuju koristi od potpora za poticanje inovativnosti na rast produktivnosti i tehničke učinkovitosti. Čini se da nijedna druga vrsta subvencija ne utječe na rast UFP-a. Općenito, čini se da proizvodno nevezane potpore promiču izrazito potrebne tehničke promjene u hrvatskoj poljoprivredi. Međutim, pozitivan utjecaj proizvodno nevezanih potpora na tehničke promjene još ne može potaknuti pozitivne učinke na rast UFP-a, uključujući i rast tehničke učinkovitosti i rast učinkovitosti s obzirom na opseg poslovanja. Ovdje ulogu možda imaju troškovi prilagodbe, koji se uglavnom mogu pripisati čimbenicima vezanima uz organizaciju i ljudske resurse. Hrvatskoj je poljoprivredi stoga potrebno vrijeme za prilagodbu, a korisnima bi se mogle pokazati mjere usmjerene na smanjenje troškova prilagodbe.
40. **Javni izdaci za poljoprivredu u Hrvatskoj značajno utječu na cjelokupno gospodarstvo.** Zajedno, dvije vrste intervencija (prvi i drugi stup) povećavaju gospodarski rezultat za procijenjenih 1,55%, dodanu vrijednost za 2,93% i zapošljavanje za 1,49% na godinu. Uzimajući u obzir da su u skoro istom razdoblju (2014. – 2017.) prosječni godišnji izdaci za poljoprivredu iznosili skoro 1,1% nacionalne dodane vrijednosti, poljoprivredna potpora ima multiplikativni učinak od 2,67. Međutim, učinci mjera ruralnog razvoja su daleko snažniji. Projekti ruralnog razvoja donose šire ekonomske učinke jačanjem strukturne veze između primarne poljoprivrede i drugih gospodarskih podsektora. Shodno tome, 1 milijun kuna potrošenih na prvi stup daje dodatni rezultat od 2,21 milijun kuna, dok 1 milijun kuna potrošenih na ruralni razvoj daje rezultat od 3,43 milijuna kuna. U pogledu dodane vrijednosti, utjecaji jedinične potrošnje su 2,18, odnosno 2,81 milijun kuna, a u slučaju stvaranja novih radnih mjesta, utjecaji su značajno viši za drugi stup jer je 9,39 radnih mjesta stvoreno na svakih potrošenih milijun kuna, u usporedbi sa 5,90 za prvi stup⁵⁴.
41. **Javne potpore u poljoprivredi nisu pravično raspodijeljene.** Raspodjela izravnih plaćanja u Hrvatskoj pogoduje vrlo velikim poljoprivrednim gospodarstvima. Velika poljoprivredna gospodarstva su od 2014. ostvarila značajan porast i u udjelu u ukupnim potporama i u udjelu u izravnim plaćanjima (Slike 7. i 8.). Čini se da je to bilo na račun poljoprivrednih gospodarstava srednje veličine, odnosno one kategorije poljoprivrednih gospodarstava koja je zabilježila značajne gubitke u obje vrste potpore. Općenito, čini se da srednje velika poljoprivredna gospodarstva privlače veći udio izravnih plaćanja (u usporedbi s njihovim udjelom u ukupnim subvencijama), dok je suprotno primijećeno kod mikro i malih poljoprivrednih gospodarstava. Od 377,8 milijuna eura odobrenih za izravna plaćanja za proizvodnu godinu 2017. (sredstva EU-a i nacionalna sredstva), 1.264 poljoprivrednih gospodarstava s više od 100 ha (0,7% upisanih poljoprivrednih gospodarstava) primilo je 109,7 milijuna eura ili 29% ukupnih plaćanja. Nadalje, 45 velikih poljoprivrednih gospodarstava s više od 750 ha (manje od 0,03% upisanih poljoprivrednih gospodarstava) primilo je 11% ukupnih plaćanja. Hrvatska je u 2017. bila treća od 28 država članica (poslije Slovačke i Češke Republike) po udjelu plaćanja korisnicima koji primaju više od 500.000 eura u ukupnoj omotnici izravnih plaćanja. Nadalje, prosječno plaćanje

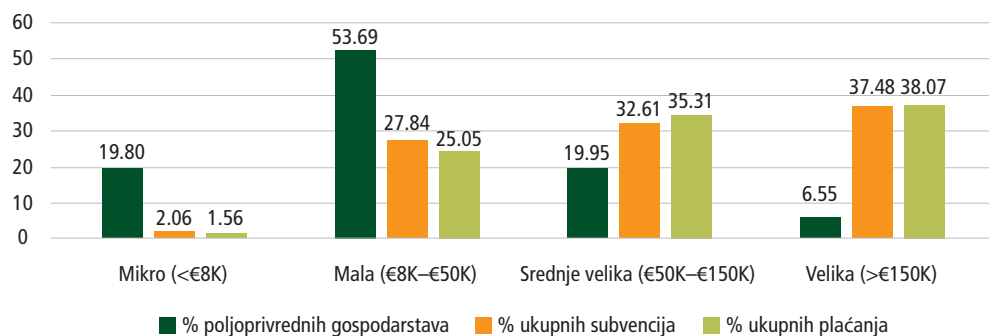
54 Zabilježeni su naizgled visoki (Tip II) multiplikatori jer su sve vrste dohotka poljoprivrednih gospodarstava (plaće + dodana vrijednost) uključene u njihovu procjenu. Multiplikatori tipa II (u usporedbi s onima tipa I) ukazuju na ekonomski utjecaj potrošnje domaćinstava. Uobičajena praksa za njihovu procjenu je zatvoriti model s obzirom na dohodak kućanstva iz zaposlenja (npr. samo plaće). Međutim to nije prikladno za poljoprivredu većine država EU-a (i zapadnog Balkana), u kojima su mnogi poljoprivrednici samozaposleni. Stoga, budući da je cilj procijeniti utjecaj na ostvarenu dodanu vrijednost, dobit koju su ostvarili poljoprivrednici (označena u input-output tablici kao dodana vrijednost) uključena je u modeliranje i dodana dohotku od plaća.

Slika 7. Raspodjela ukupnih potpora i izravnih plaćanja po gospodarskoj veličini poljoprivrednog gospodarstva, 2014. (%)



/zvor: Izračuni Svjetske banke na osnovi podataka FADN-a.

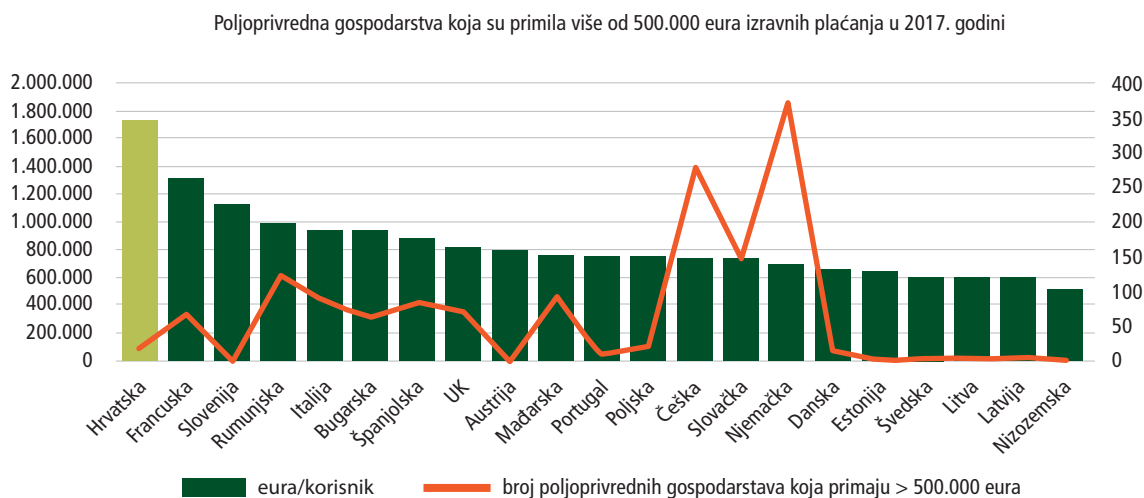
Slika 8. Raspodjela ukupnih potpora i izravnih plaćanja po gospodarskoj veličini poljoprivrednog gospodarstva, 2016. (%)



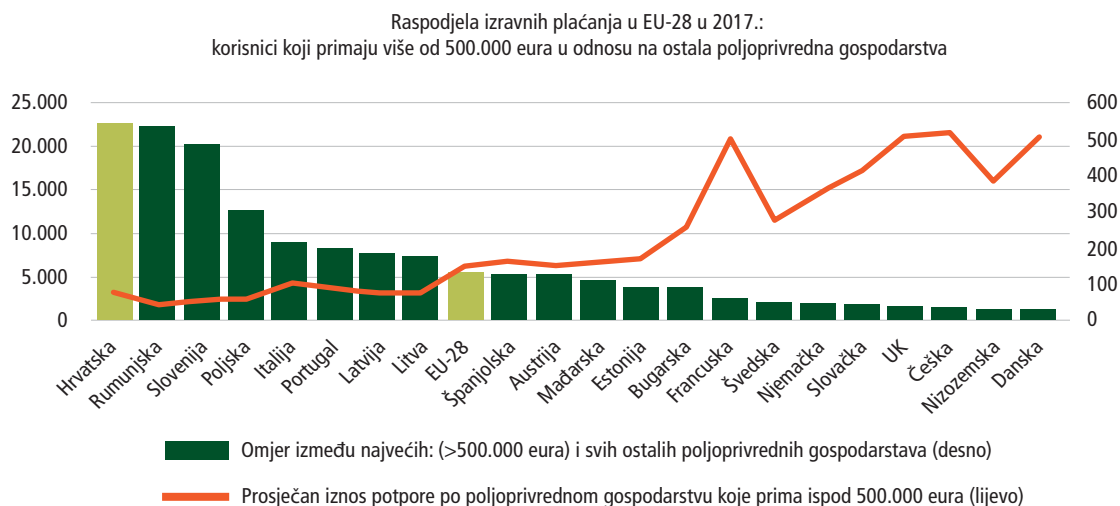
/zvor: Izračuni Svjetske banke na osnovi podataka FADN-a.

po poljoprivrednom gospodarstvu u toj maloj grupi najvećih gospodarstava (1,73 milijuna eura) svrstava Hrvatsku na vrh među državama članicama i u pogledu razlike u prosječnim plaćanjima po poljoprivrednom gospodarstvu između najvećih poljoprivrednih gospodarstava i ostalih korisnika izravnih plaćanja (Slika 9.) i u apsolutnim iznosima (Slika 10.). Jedan od razloga je visoko polarizirana struktura poljoprivrednih gospodarstava u Hrvatskoj u usporedbi s drugim državama članicama, u kojoj mali broj vrlo velikih gospodarstava koristi veći dio poljoprivrednog zemljišta (0,7% upisanih poljoprivrednih gospodarstava ima 31% poljoprivrednog zemljišta prema hrvatskom LPIS-u). Budući da raspodjela sredstava iz prvog stupa ZPP-a uvelike ovisi o površini, nije iznenađujuće da velika gospodarstva povlače značajan iznos novca iz proračuna EU-a.

42. **To ukazuje na ključne probleme u usmjeravanju potpora vezanih na površinu** površinu jer se čini da više doprinose povećanju zarade dobrostojećih proizvođača nego cilju (definiranom politikom) ujednačavanja dohotka siromašnijih proizvođača. Postavljanje odgovarajućeg praga (u pogledu ovog poticaja) iznad kojeg se takva plaćanja smanjuju pomoglo bi smanjenju njihovog korištenja kao rente jer se veliki poljoprivrednici mogu okrenuti privatnim rješenjima za smanjenje rizika, kao što su krediti, osiguranja i strategije diversifikacije. Raspodjela 37% izravnih plaćanja (u 2016.) na samo 2% najvećih proizvođača u Hrvatskoj sprječava učinak na poboljšanje produktivnosti koje bi transfer dohotka trebao donijeti i značajno usporava strukturalnu transformaciju hrvatske poljoprivrede.

Slika 9. Vodeći položaj Hrvatske u EU u neravnomjernoj raspodjeli izravnih plaćanja


Izvor: Izračuni Svjetske banke na osnovi podataka EK-a o izravnim plaćanjima – financijska godina 2017.

Slika 10. Korisnici u EU koji primaju više od 500.000 eura izravnih plaćanja


Izvor: Izračuni Svjetske banke na osnovi podataka EK-a o izravnim plaćanjima – financijska godina 2017. Za Hrvatsku: Podaci Agencije za plaćanja (uključena dopunjujuća plaćanja), travanj 2019.

43. Čini se da javne potpore u Hrvatskoj nisu usmjerene na županije s niskim BDP-om po stanovniku niti na županije s relativno visokim udjelom stanovništva suočenog s rizikom od siromaštva. Izgleda da su javne potpore po stanovniku iz prvog stupa pravičnije na razini županija nego one iz drugog stupa⁵⁵. To se može objasniti većom sposobnošću apsorpcije potpora iz drugog stupa u bogatijim područjima (snažniji ljudski kapital, snažnije institucije, itd.). Nadalje, za projekte ruralnog razvoja koje podržava EU (u okviru drugog stupa) se treba natjecati (mnogi se prijavljuju, ali

⁵⁵ Pearsonovi koeficijenti korelacije (mjera za snagu veze) između potpore po glavi stanovnika i BDP-a po glavi stanovnika su slabi: -0,52 za prvi stup i -0,35 za drugi stup. Pearsonovi koeficijenti korelacije između potpore po glavi stanovnika i postotku stanovništva suočenog s rizikom od siromaštva procijenjeni su na 0,49 za prvi stup i 0,22 za drugi stup.

potporu dobivaju najbolji), dok su potpore iz prvog stupa samo transferi dohotku koji podliježu ispunjavanju osnovnih uvjeta za poljoprivrednu djelatnost. Od 2016., međutim, učinjeni su naponi na boljem usmjeravanju potpora prema siromašnijim područjima u skladu s hrvatskim programom ruralnog razvoja (drugi stup).

44. **Čini se da su ukupne potpore za poljoprivredu i ruralni razvoj zemljopisno koncentrirane.** U 2017. sedam županija dobivalo je 60% ukupnih potpora iz prvog i drugog stupa. Županije koje primaju najveće udjele ukupnih potpora su Osječko-baranjska (16,5%), Vukovarsko-srijemska (8,9%), Virovitičko-podravka (7,8%) i Bjelovarsko-bilogorska (7,2%). Te županije zajedno primaju više od 40% javnih transfera u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Raspodjela potpora za ruralni razvoj iz drugog stupa po županijama manje je koncentrirana od onih iz prvog stupa i ukupnih potpora. Pet županija⁵⁶ je primilo 44% ukupnih potpora iz drugog stupa u 2017.
45. **Raspodjela ukupnih potpora za poljoprivredna gospodarstva⁵⁷ i izravnih plaćanja pomaknuta je s pogodovanja žitaricama i drugim ratarskim kulturama na specijalizirana mliječna i stočna gospodarstva⁵⁸ te na diversifikaciju na samom poljoprivrednom gospodarstvu.** U usporedbi s 2014., u 2016. udjeli ukupnih potpora⁵⁹ porasli su za gospodarstva specijalizirana za proizvodnju mlijeka te farme ovaca, koza i goveda. Značajno povećanje u udjelu potpora uočeno je kod poljoprivrednih gospodarstava s mješovitim uzgojem usjeva, što ukazuje na pomak prema većoj potpori diversifikaciji na poljoprivrednom gospodarstvu. Za razliku od toga, raspodjela potpora gospodarstvima specijaliziranim za proizvodnju žitarica, uljarica i proteinskih usjeva (COP) te drugih usjeva (uključujući korjenjake i gomoljače, povrće, duhan, pamuk) značajno je pala⁶⁰. Nadalje, udio izravnih plaćanja za poljoprivredna gospodarstva specijalizirana za COP, druge usjeve, mlijeko i mješovitu proizvodnju usjeva i stoke viši su u usporedbi s njihovim udjelima u ukupnim potporama u 2016. (Slike 11. i 12.). Suprotna situacija zabilježena je u slučaju ovaca i koza te poljoprivrednih gospodarstava za uzgoj stoke i mješovite usjeve. To pokazuje da je porast ukupnih potpora za ta poljoprivredna gospodarstva povezan s porastom neizravnih plaćanja.
46. **Postoji tendencija veće koncentracije proizvodno vezanih nego proizvodno nevezanih plaćanja.** Dok sustav dobrovoljnih proizvodno vezanih potpora može pomoći u održavanju kritične razine proizvodnje u ruralnim područjima, postoje dokazi o visokoj koncentraciji ove vrste potpora u određenim vrstama poljoprivrednih gospodarstava i proizvodnih sustava. Na primjer, 1% najvećih poljoprivrednih gospodarstava u govedarskom sektoru primilo je 62% ukupnih potpora namijenjenih tovu goveda, dok je 40% proizvodno vezanih potpora za šećernu repu iskoristilo najvećih 1% uzgajivača šećerne repe. Međutim, samo 4% ukupnih proizvodno vezanih potpora dodijeljeno je najvećim proizvođačima povrća i 3% najvećim proizvođačima voća zbog ograničenja uvedenih u tim sektorima.
47. **Nadalje, čini se da su ukupne potpore povezane s porastom cijena zemljišta⁶¹.** Sve veće cijene zemljišta otežavaju potencijalnim novim poljoprivrednicima, uključujući mlade poljoprivrednike i poljoprivrednike koji nemaju dovoljno proizvodnih resursa, ulazak u poljoprivredu, a postojećim poljoprivrednim gospodarstvima otežavaju rast putem

56 To su: Osječko-baranjska (12,6%), Ličko-senjska (9,1%), Sisačko-moslavačka (8,3%), Virovitičko-podravka (7,5%) i Grad Zagreb (6,7%).

57 Ukupne potpore isključujući investicije su potpore trenutnom poslovanju vezanom uz proizvodnju. Varijabla uključuje izravna plaćanja (proizvodno vezana i nevezana), ukupne potpore za ruralni razvoj (isključujući investicije), potpore za intermedijarnu potrošnju, vanjske faktore (plaće, najmove i kamate) i druge subvencije (npr. bespovratna sredstva i subvencije za prirodne katastrofe).

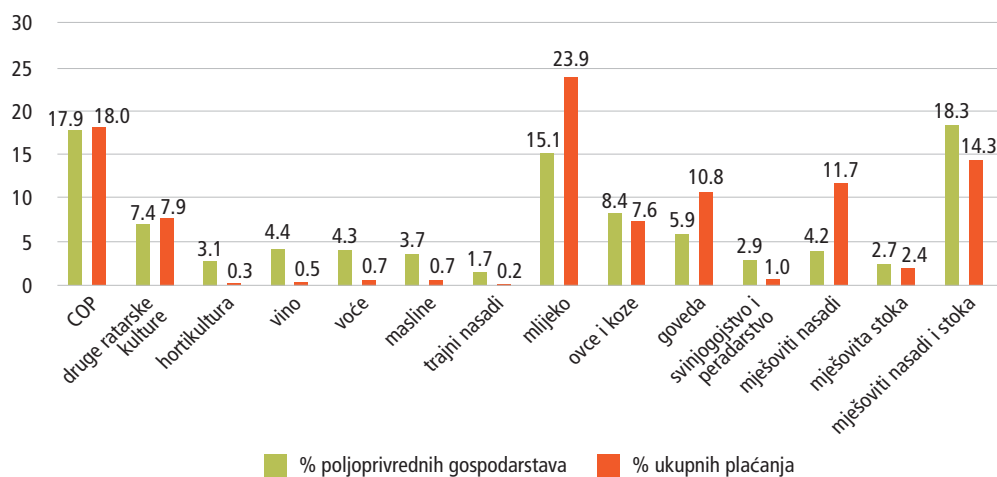
58 Za dodatne informacije o tipologiji poljoprivrednih gospodarstava vidjeti:
http://ec.europa.eu/agriculture/rica/detailtf_en.cfm?TF=TF14&Version=13185

59 Udjeli potpora računaju se kao ukupne potpore za vrstu poljoprivrednog gospodarstva x / ukupne potpore za sve vrste poljoprivrednih gospodarstava. Povećanja su u postotnim poenima: za mlijeko (0,7), ovce i koze (5) i stočna poljoprivredna gospodarstva (2). Za mješovite nasade povećanje iznosi 11 postotnih poena.

60 Smanjenja su u postotnim poenima: za COP (13,6) i za druge ratarske kulture (5,1).

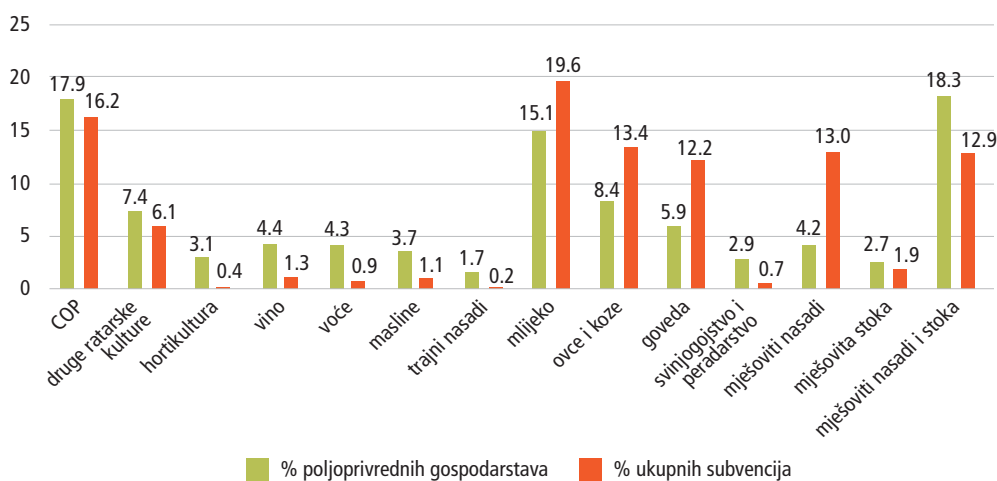
61 Svjetska banka. 2017. Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Income in the EU. EU Regular Economic Report 4. (*Promišljanje zajedničke poljoprivredne politike: Podrška otvaranju novih radnih mjesta i ostvarivanju dohotka u poljoprivredi u EU. Redovno gospodarsko izvješće EU-a 4*).

Slika 11. Raspodjela izravnih plaćanja po vrstama poljoprivrednih gospodarstava, 2016. (%)



Izvor: Izračuni Svjetske banke na osnovi podataka FADN-a.

Slika 12. Raspodjela ukupnih potpora po vrstama poljoprivrednih gospodarstava, 2016. (%)



Izvor: Izračuni Svjetske banke na osnovi podataka FADN-a.

najma ili kupovine zemljišta. U novim državama članicama stopa kapitalizacije proizvodno nevezanih plaćanja po površini procjenjuje se na više od 70%, tj. 1 euro potpore dovodi do porasta cijene najma zemljišta od 0,70 eura. Iako se procjenjuje da Hrvatska ima jednu od najnižih prosječnih cijena obradive zemlje u EU (u 2016. su samo Rumunjska i Estonije imale niže cijene), cijene obradivog zemljišta porasle su između 8 i 10% u razdoblju od 2015. do 2017., posebno u kontinentalnoj regiji (EUROSTAT). Zbog takve dinamike u cijeni zemljišta, velik udio ZPP potpora (blizu četvrtine) nije došao do ciljanih korisnika, već je pogodio vlasnike zemljišta koji se ne bave poljoprivredom (uključujući starije vlasnike kojima potpore nude siguran prihod) i investitorima. Postotak iznajmljenog poljoprivrednog zemljišta u EU je u prosjeku 54% (viši za nove države članice). U Hrvatskoj su cijene najma obradivog zemljišta pale za 20% od 2013. (EUROSTAT).

POTENCIJAL

- 
48. **Ekonomski je opravdano ulagati u poljoprivredu u Hrvatskoj.** Zahvaljujući vezama poljoprivrede i općeg gospodarstva u smjeru potražnje za inputima, kapitalom i radnom snagom (prema „unatrag“) te u smjeru opskrbe drugih sektora inputima (prema „unaprijed“), rast poljoprivrednog sektora značajno utječe na ekonomsku aktivnost u proizvodnji prehrambenih proizvoda i pića, transportu, veleprodaji i maloprodaji, ugostiteljstvu (hoteli i restorani) te istraživanju i razvoju. Proizvodnja primarnih poljoprivrednih proizvoda u iznosu od 1 milijun US dolara dovodi do procijenjenog porasta ukupnog gospodarskog rezultata od 1,65 milijuna US dolara (u 2014.). Kad se u obzir uzmu ukupni učinci (uključujući učinke krajnje potrošnje), 1 milijun US dolara poljoprivredne proizvodnje dovodi do porasta od 5,19 milijuna US dolara ukupnog gospodarskog rezultata. Stoga je povećanje poljoprivredne produktivnosti ključno za rast sektora i uspješnu transformaciju šireg poljoprivredno-prehrambenog sustava.
49. **Rast poljoprivredne proizvodnje i prerade hrane ima snažne multiplikativne učinke za cjelokupno gospodarstvo u Hrvatskoj.** Maksimiranje učinaka rasta poljoprivredne faktorske produktivnosti na cjelokupno gospodarstvo ovisi o izgradnji čvršćih gospodarskih veza u cijelom prehrambeno-poljoprivrednom vrijednosnom lancu i izvan njega. Poboljšanje izravnih i neizravnih multiplikatora i koeficijenata dodane vrijednosti primarne proizvodnje i prerade hrane donosi značajne prilike zahvaljujući vezama unutar sektora i vezama s drugim sektorima⁶². Posebno, prehrambeno-prerađivačka industrija u Hrvatskoj pokazuje snažan potencijal za stvaranje dodane vrijednosti i novih radnih mjesta s učincima na cjelokupno gospodarstvo. Veća dodana vrijednost prerade hrane čini 8,5%⁶³ ukupne gospodarske proizvodnje, dok ona poljoprivrede čini 6,5% (u 2014.). Veze prema unatrag, međutim, iako značajne (multiplikator od 1,79 i 4,93, uključujući učinke troškova plaća), pale su za 10% tijekom desetljeća, a veze prema unaprijed su slabe. To se uglavnom pripisuje smanjenju kupovine proizvoda domaće primarne poljoprivrede od strane prerade i slaboj integraciji prehrambeno-poljoprivrednih vrijednosnih lanaca u Hrvatskoj. U međuvremenu, iako segmenti poljoprivredno-prehrambenog sektora s dodanom vrijednošću (primjerice proizvodnja hrane i pića) čine sve veći dio ukupnih plaćenih radnih mjesta u sektoru, ukupni broj ljudi na plaći u sektoru pao je za 10% (na 55.748) između 2008. i 2013. Za punu materijalizaciju gospodarskih učinaka poljoprivredno-prehrambenog sektora u Hrvatskoj iznimno je važno

62 Za poljoprivredu: kroz veze prema unaprijed – s preradom hrane, šumarstvom, veleprodajom; kroz veze prema unatrag – s maloprodajom i popravcima i nabavkom strojeva i opreme. Za preradu hrane: kroz veze prema unaprijed – s aktivnostima u području smještaja i prehrambenih usluga; kroz veze prema unatrag – s primarnom poljoprivredom, veleprodajom, konzultantskim djelatnostima.

63 U 2014., dodana vrijednost poljoprivrede iznosila je 3,40%, s vezama prema unaprijed koje dodaju 1,75% i vezama prema unatrag koje dodaju još 1,31% ukupnoj proširenoj dodanoj vrijednosti sektora. Za sektor prerade hrane te vrijednosti iznose 4,29%, 1,45% i 2,76%.

poboljšati i faktorsku produktivnost poljoprivrede i integraciju vrijednosnog lanca. To bi moglo smanjiti velike trgovinske deficite primarne poljoprivrede i prerade hrane i poboljšati korištenje proizvodnih kapaciteta u zemlji.

50. Smanjenje troškova poslovanja u cijelom poljoprivredno-prehrambenom sektoru moglo bi dodatno osnažiti učinke na cijelo gospodarstvo. Poticajno okružje za primarnu poljoprivredu i prehrambeno-prerađivačku industriju oblikuje široki raspon čimbenika koji utječu na stupanj integracije i ukupnu konkurentnost poljoprivredno-prehrambenog sektora. Općenito govoreći, Hrvatska postiže razmjerno dobre rezultate (u usporedbi s EU-15) kada je riječ o poslovnoj sigurnosti, otvorenosti tržišta i pristupu inputima, potporama iz poljoprivrednog proračuna, pristupu kapitalu i sigurnosti hrane, ali postiže slabije rezultate kada je riječ o upravljanju rizicima te dostupnosti i cijeni radne snage⁶⁴. Poboljšanje u upravljanju rizicima u poljoprivredi prilika je da sektor postane otporniji na klimatsku varijabilnost. Jačanje svijesti te prodor i opseg poljoprivrednog osiguranja jedan su od mogućih pristupa tom pitanju. Unatoč izdašnom subvencioniranju premija poljoprivrednog osiguranja u Hrvatskoj, osigurano je samo 8% upisanih poljoprivrednika na koje otpada približno 50% ukupne proizvodnje⁶⁵. Dimenzija radne snage je složena i zahtijeva preispitivanje nekoliko čimbenika, uključujući sastav poljoprivredne proizvodnje u Hrvatskoj, kako bi se odgovorilo na pitanja nedostatka radne snage i zahtjeva tržišta (preusmjeravanje prema kapitalno intenzivnijim proizvodima veće vrijednosti), radnih vještina (znatno poboljšanje radne produktivnosti i poduzetničkih sposobnosti) i poticaja usmjerenih na zadržavanje mladih⁶⁶. Općenito, skraćivanje i pojednostavljivanje upravnih postupaka dodatno bi poboljšalo rezultate sektora. Isto tako, osnaživanje žena u ruralnim područjima moglo bi potaknuti poduzetništvo, zapošljavanje i inovacije u hrvatskom poljoprivrednom sektoru. Naime, udio žena koje se bave poljoprivredom u Hrvatskoj, iako viši od prosjeka za EU-28, manji je od njihovog udjela u ukupnom radno aktivnom stanovništvu (oko 38% u odnosu na 46% u 2016.). Osim toga, iako podaci za Hrvatsku nisu dostupni, 2013. su manje od jedne trećine (27,9%) voditelja poljoprivrednih gospodarstava na razini EU-28 bile žene⁶⁷.

51. Imajući u vidu dobro razvijenu cestovnu infrastrukturu u Hrvatskoj, poboljšanje organizacije i integracije vrijednosnog lanca moglo bi pomoći manjim proizvođačima iskoristiti nove tržišne prilike. Slaba horizontalna (među proizvođačima) i vertikalna (između proizvođača i poljoprivredno-prehrambene prerađivačke industrije) integracija ograničava razvoj i širenje dobro funkcionirajućih poljoprivredno-prehrambenih vrijednosnih lanaca u Hrvatskoj. Iako poljoprivredni proizvođači i prerađivači imaju koristi od neograničenog pristupa tržištima proizvoda i inputa EU-a, domaći proizvođači suočeni su sa sve većom konkurencijom poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz uvoza. S obzirom na to da 30% troškova kućanstava u Hrvatskoj otpada na potrošnju hrane i pića, kao i na postojanje velike i rastuće turističke djelatnosti⁶⁸, mnogobrojne su prilike da se odgovori na domaću potražnju⁶⁹. Razvoj kratkih vrijednosnih

64 Pokazatelji konkurentnosti postavljeni su prema sljedećim značajkama: (i) *Poslovno okružje* za poljoprivredu i agrobiznis, uključujući vladavinu prava, poslovnu sigurnost i makroekonomske uvjete; (ii) *Radna snaga*: cijena, dostupnost i kvaliteta radne snage; (iii) *Poljoprivredni proračun*: veličina, kvaliteta programiranja, provedba i proračunska predvidljivost; (iv) *Razvoj tržišta*: otvorenost tržišta, dostupnost proizvođača i uređenje tržišta; (v) *Upravljanje rizicima*: čimbenici rizika koji utječu na poljoprivredu i kako je država pripremljena za smanjenje tih rizika, uključujući infrastrukturu za navodnjavanje i tržište osiguranja; (vi) *Institucije*: razvoj institucija važnih za agrobiznis, uključujući one nadležne za sigurnost hrane i fitosanitarne propise, istraživanje i savjetodavne usluge; (vii) *Pristup kapitalu*: kamatne stope, dostupnost zajmova, dospijeće i instrumenti osiguranja.

65 Upravljanje poljoprivrednim rizikom izravno je poduprto dvjema mjerama iz sadašnjeg Programa ruralnog razvoja: mjera 17. Programa ruralnog razvoja predviđa 70%-tno subvencioniranje premije poljoprivrednog osiguranja, a mjera 5. odnosi se na katastrofalne događaje i prirodne nepogode. Poljoprivredno osiguranje trenutačno pogoduje velikim poljoprivrednicima, uzgajivačima stoke i velikim uzgajalištima u akvakulturi. Što se tiče tržišnih udjela, na usjeve otpada 50% obujma premija, na ribarstvo 30%, a na stočarstvo 20%. Banke od svojih stranaka iz poljoprivrednog sektora ne zahtijevaju osiguranje. Poljoprivredno osiguranje ne pokriva suše.

66 Prema rezultatima istraživanja strukture poljoprivrednih gospodarstava (Farm Structure Survey, FSS) u Hrvatskoj, 2016. je udio mladih poljoprivrednika u dobi do 40 godina iznosio 10,5%, a u dobi do 45 godina 17,7%. Te brojke su tek neznatno više od onih zabilježenih 2013., što upućuje na to da su naponi uloženi u zadržavanje polučili određene rezultate.

67 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8538823/KS-FK-17-001-EN-N.pdf/c7957b31-be5c-4260-8f61-988b9c7f2316>

68 Godine 2018. Hrvatsku je posjetilo 18,4 milijuna turista, što predstavlja 20%-tno povećanje u odnosu na 2017.

69 Poreznom reformom iz 2018. godine PDV je smanjen s 25% na 13% za nekoliko poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (meso, voće i povrće) pa su tako ti proizvodi potrošačima u Hrvatskoj postali cjenovno prihvatljiviji.

lanaca za kvarljive ili svježije proizvode veće vrijednosti za svakodnevnu uporabu mogao bi pružiti priliku za povezivanje malih i srednje velikih proizvođača s lokalnim tržištima jer ti proizvođači često nemaju mogućnosti da svoje proizvode skladište i prevoze do udaljenijih potrošača i prerađivača. Potrebni su poticaji za zajednički izlazak na tržište kako bi se osigurale dovoljne količine ujednačene kvalitete. Udruživanje proizvođača bi moglo potaknuti ulaganja u izgradnju kapaciteta za skladištenje i pakiranje proizvoda. Međutim, položaj tržišta u odnosu na mjesto proizvodnje svježih proizvoda u Hrvatskoj zahtijeva tehnologije hladnog lanca i pravodobnu povezanost duž cijelog vrijednosnog lanca. To predstavlja priliku za razvoj distribucijskih kapaciteta za rashlađene proizvode putem pružatelja logističkih usluga. Bolja logistička rješenja, pristup tržišnim informacijama i promjena ponašanja potrebni su kako poljoprivrednim gospodarstvima, tako i poduzećima koja su logistička pitanja rješavala interno te ih nisu smatrala izdvojenom funkcijom. Mogao bi biti potreban spoj ulaganja, reforme politike i osposobljavanja kako bi se poboljšala kvaliteta pružatelja logističkih usluga i omogućila bolja tržišna usklađenost. Osim toga, jačanje veza između gospodarskih klastera malih poljoprivrednih gospodarstava i vodećih otkupljivača moglo bi poboljšati pristup tehnologijama, inputima, tržištima i financiranju. Specijalitete i oznake podrijetla, kao što je oznaka zemljopisnog podrijetla (OZP), imaju snažan potencijal za rast i pružaju dodatnu mogućnost diferencijacije proizvoda kako na domaćim tržištima proizvoda visoke vrijednosti, tako i na onima EU-a. OZP-ovi omogućavaju organiziranim lokalnim proizvođačima zajednički odrediti standarde kakvoće u proizvodnji i preradi i njima upravljati, braniti ugled svojih proizvoda i prenijeti potrošačima vrijednost koju su stvorili. Pomoću njih poljoprivredno-prehrambeni proizvođači mogu isto tako iskoristiti raznolikost i upravljati fragmentacijom koja je svojstvena hrvatskom poljoprivredno-prehrambenom sektoru. Hrvatska ima bogato iskustvo kada je riječ o OZP-ovima, ali je njihov društveno-gospodarski učinak ograničen uglavnom zbog slabih proizvođačkih organizacija, marketinških sposobnosti i unutarnjih sustava praćenja i kontrole.

52. **Povećanje poljoprivrednog kapitala i ulaganja u istraživanje i razvoj moglo bi znatno povećati poljoprivrednu faktorsku produktivnost u Hrvatskoj.** Količina poljoprivrednog kapitala, potrošnja gnojiva te istraživanje i razvoj na razini cijelog gospodarstva pokazali su se ključnim odrednicama produktivnosti radne snage u poljoprivrednom sektoru u južnoj Europi⁷⁰. Analiza je za Hrvatsku pokazala da je, dok je uporaba gnojiva u Hrvatskoj nešto veća od prosjeka za EU, hrvatskom poljoprivredno-prehrambenom sektoru svojstvena niska akumulacija kapitala i visoki jaz kapitala u usporedbi s prosjekom za EU⁷¹. Iz empirijskih procjena proizlazi da bi smanjenje jaza u količini poljoprivrednog kapitala po radniku za pola u odnosu na razine za EU-28 dovelo do povećanja produktivnosti radne snage u poljoprivrednom sektoru u Hrvatskoj od 25%⁷². Osim toga, prema procjenama zasnovanim na tom modelu, povećanje ulaganja u istraživanje i razvoj u cilju smanjenja jaza u pogledu istraživanja i razvoja za pola (izraženo u % BDP-a) u odnosu na razine za EU-28 dovelo bi do povećanja produktivnosti radne snage u poljoprivrednom sektoru u Hrvatskoj od 12%. Stoga bi očekivani povrati na povećanu akumulaciju kapitala i na ulaganja u istraživanje i razvoj u hrvatskoj poljoprivredi bili znatni.
53. **Širenje financijske uključenosti moglo bi mobilizirati javna sredstva za kapitalnu akumulaciju na širokoj osnovi.** Poboljšanje financijske pismenosti i dugoročnijeg poslovnog planiranja može poboljšati pristup privatnom financiranju, osobito kad je riječ o manjim i ranjivijim poljoprivrednicima. Korisnici mikro i malih zajmova (u vrijednosti do 50.000 eura) trebaju znatnu poslovno-razvojnu potporu financijskom planiranju itd. Iako postoji takva potpora, fokus je na dobivanju pristupa financijskim sredstvima (bespovratnim sredstvima ili zajmovima), a ne na ukupnom poslovnom razvoju i promicanju poduzetničkih sposobnosti proizvođača. Osim toga, instrumenti osiguranja poljoprivrednih

70 Svjetska banka. 2018. Exploring the Potential of Agriculture in the Western Balkans (*Istraživanje poljoprivrednog potencijala u zemljama zapadnog Balkana*).

71 Potrošnja gnojiva u Hrvatskoj iznosi 207 kg po hektaru obradive zemlje u usporedbi sa 166 kg za EU-28. U Hrvatskoj se za istraživanje i razvoj izdvaja 0,8% BDP-a, dok za EU-28 taj postotak iznosi 2%. Neto kapital po radniku je samo 33.051 US\$ (izražen u stalnim vrijednostima US\$ 2010.) u usporedbi s 111.733 US\$ za EU-28.

72 Prema drukčijoj analizi odrednica produktivnosti radne snage u hrvatskom poljoprivrednom sektoru, 1%-tno povećanje poljoprivrednog kapitala po radniku rezultira 0,63%-tnim povećanjem produktivnosti radne snage, pri čemu je učinak nešto manji (0,50%) ako se zanemari učinak izravnih plaćanja.

zajmova često predstavljaju ograničenje zato što nije uvijek jasno tko je vlasnik poljoprivrednog zemljišta, a objekti često nemaju potrebne dozvole. Iako je prihvatljivost instrumenata osiguranja s aspekta banaka ograničena i otežava pristup financiranju, instrumenti u okviru Programa ruralnog razvoja omogućuju korištenje vrijednosti budućeg ulaganja kao instrument osiguranja, dok jamstvo za ruralni razvoj omogućava smanjenje iznosa osiguranja do 80%. To je dobra prilika da se u Hrvatskoj razvije korištenje instrumenata osiguranja u obliku pokretne imovine⁷³ kako bi se prevladalo obvezujuće ograničenje pristupu zajmovima i povećala konkurentnost mnogih (malih) poljoprivrednih gospodarstava. Mješovito financiranje⁷⁴ (uparivanje bespovratnih sredstava ili jamstava s komercijalnim pozajmljivanjem) drugi je financijski instrument koji može biti koristan malim proizvođačima. No, u kontekstu EAFRD-a bi trebalo razmotriti pravila prihvatljivosti radi složenih postupaka odobrenja.

54. **Hrvatska ima preduvjete za snažan sustav znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS).** Sustav je raznolik i obuhvaća mnogo javnih i privatnih subjekata. Ustrojene su institucije s dobrim tehničkim kapacitetima za pružanje potpore (npr. veterinarska služba, fitosanitarna služba, poljoprivredna savjetodavna služba, službe zadužene za sigurnost hrane). Poboljšanjem njihove usklađenosti i većom učinkovitosti njihove suradnje radi stvaranja i prijenosa znanja znatno bi se poboljšala funkcionalnost hrvatskog AKIS-a u cjelini te bi se znanje pomoglo pretočiti u veću produktivnost hrvatske poljoprivrede. To od savjetodavne službe u poljoprivredi zahtijeva stalno osuvremenjivanje vještina i znanja kako bi mogli zadovoljiti zahtjeve proizvođača i ponuditi tehnologije i inovacije koje će preobraziti sektor (uključujući digitalne tehnologije, korištenje i praćenje provedbe klimatski pametnih mjera i obveza⁷⁵). Promicanje inovacija u hrvatskom poljoprivredno-prehrambenom sektoru kojima se nadilaze temeljna istraživanja te primijenjena istraživanja pretaču u kolaborativni razvoj i usvajanje novih tehnologija motor je AKIS-a i ukupnog sektorskog rasta. Konkretno, inovacije usmjerene na povećanje konkurentnosti, povećanje sigurnosti hrane i poboljšanje njezine kakvoće, razvoj novih prehrambenih proizvoda, proizvodnju i preradu biomase itd. mogle bi doprinijeti povećanju dodane vrijednosti hrvatske poljoprivrede. Međutim, razvoj i integriranje AKIS-a u skladu s ovim smjernicama zahtijevat će znatne financijske poticaje i provedbenu sposobnost. S tim u svezi, digitalni bi alati mogli dodatno osnažiti funkcionalnost i usklađenost AKIS-a time što omogućavaju učinkovito širenje i prenošenje znanja proizvođačima u skladu s lokalnim potrebama.
55. **Preslagivanje prioriteta po instrumentima politike i unutar njih s fokusom na rezultate može ubrzati proces poljoprivredne preobrazbe.** Kako bi javna potpora postala učinkovitijom i djelotvornijom, potreban je jasan prijelaz s proizvodno vezanih plaćanja na proizvodno nevezana plaćanja, dopunjen boljim kanaliziranjem tih plaćanja siromašnijim područjima i manjim proizvođačima. To bi siromašnim poljoprivrednicima ili novim poljoprivrednicima osiguralo ujednačavanje dohotka i smanjenje rizika, što bi pak omogućilo veća ulaganja na samom poljoprivrednom gospodarstvu. Većim poljoprivrednicima, koji si mogu priuštiti alate za upravljanje rizikom, takva preraspodjela dohotka predstavlja rentu, a ne poticaj. Njima je bitna potpora ruralnom razvoju radi dodatnog povećanja ulaganja, kako na samom gospodarstvu, tako i izvan njega. Usklađivanje mjera ruralnog razvoja s potrebama dionika i tržišta moglo bi ne samo poboljšati njihovu apsorpciju i učinak, nego i odigrati ključnu ulogu u procesu poljoprivredne preobrazbe. Vjerojatnost većih povrata mogla bi se dodatno povećati boljim određivanjem redoslijeda pružanja osnovnih javnih usluga (ceste itd.) i pojedinačnih ulagačkih projekata u cilju pružanja potpore poljoprivrednoj produktivnosti i zapošljavanju, kako bi

73 U drugim državama kao alternativa korištenju nekretnina kao sredstva osiguranja koriste se režimi skladišnica (usjevi služe kao instrument osiguranja) i potvrde o davanju usjeva u залог (залог usjeva kao instrument osiguranja).

74 Trenutačno je kombinacija programa ograničena pravilima o državnim potporama. Međutim, ako se cijena nekih instrumenata (zajmova ili jamstava) određuje prema komercijalnim uvjetima, ti se instrumenti mogu kombinirati s drugim financijskim instrumentima koji se subvencioniraju. Mješovito financiranje namijenjeno poljoprivredi može biti potrebno i za ulaganja u klimatski pametnu poljoprivredu kako bi se smanjila osjetljivost poljoprivrede na klimatske promjene, smanjile emisije koje su posljedica poljoprivredne (i stočarske) proizvodnje i prerade i poboljšalo ukupno upravljanje resursima i otpadom od poljoprivredne (i stočarske) proizvodnje i prerade.

75 Potrebna su ulaganja u lokalizirana istraživanja za razvoj iscrpnih i ekonomski zdravih mjera prilagodbe. Provedba klimatski pametnih mjera (uključujući mjere prilagodbe i mjere za ublažavanje) zahtijeva snažan obrazovni stup koji ima snažnog partnera u poljoprivrednicima dostupnoj savjetodavnoj službi. Programi izgradnje kapaciteta potrebni su za razvoj obrazovnih programa o postojećim i novim sustavima uzgoja i sadnje prilagođenih potrebama poljoprivrednika, savjetodavnih službi, administrativnog osoblja, znanstvenika, nastavnika i drugih dionika.

se pak poduprla trajna održiva modernizacija poljoprivrede. Te promjene mogu zahtijevati preispitivanje kriterija prihvatljivosti i odabira, kako bi se osigurala uključenost, kao i uravnoteženost ugrađenih poticaja za ulagačke prioritete (primjerice preusmjeravanje ulaganja s opreme, npr. traktora, na integriraniju potporu stvaranju poveznica između proizvođača i tržišta). One zahtijevaju i preusmjeravanje fokusa poljoprivredne politike na mjerenje rezultata (strateško planiranje utemeljeno na dokazima), a ne ulaznih varijabli (razina potpore), što je smjer koji bi prema prijedlogu Europske komisije ZPP trebao imati nakon 2020.

56. Smanjenje razlika u raspodjeli potpora dohotku treba biti sastavni dio promjena u poljoprivrednoj politici. U

Hrvatskoj se ne primjenjuje dobrovoljno određivanje gornje granice izravnih plaćanja kao ni smanjenje isplata za one korisnike koji u okviru programa osnovnog plaćanja (POP) imaju pravo na primitak godišnjih plaćanja u iznosu većem od 150.000 eura. Umjesto smanjenja plaćanja, kao jedan od obveznih modaliteta provedbe POP-a može se odabrati fakultativni program preraspodjele plaćanja. Uvođenje modaliteta obveznog smanjenja plaćanja nakon određene razine (određivanje gornje granice) bi moglo pomoći u boljem usmjeravanju izravnih plaćanja. Također, velike individualne razlike u plaćanjima za korisnike u sustavu POP-a bi se mogle ujednačiti i tako osigurati pravičniju raspodjelu izravnih plaćanja za gospodarstva različite veličine. Kako bi se potpora preraspodijelila manjim poljoprivrednim gospodarstvima, države članice EU-a mogu preusmjeriti do 30% svoje nacionalne gornje granice za izravna plaćanja u preraspodijeljena plaćanja. Od deset država koje su 2017. primjenjivale taj program, Hrvatska i Portugal jedine su države članice EU-a koje su prag u pogledu veličine poljoprivrednog gospodarstva postavile na razinu nižu od 30 ha. Moguće je da je odluka o postavljanju praga od 20 ha umjesto 30 ha, kao i odluka o preraspodjeli 10% godišnjeg plafona za izravna plaćanja (uredba omogućava do 30%) smanjila učinak poželjne snažnije preraspodjele u Hrvatskoj u korist manjih i srednje velikih poljoprivrednih gospodarstava, s obzirom na vrlo visoku razinu koncentracije sadašnjih potpora dohotku. Analiza strukture poljoprivrednih gospodarstava i raspodjele prava na plaćanja u Hrvatskoj upućuje na to da bi viši pragovi kako u pogledu površine, tako i u pogledu financijske omotnice za dodatna plaćanja, rezultirali ravnomjernijom raspodjelom izravnih plaćanja.

57. Uključivanje klimatskih mjera u odluke o proizvodnji pametan je pristup razvoju i prilika za hrvatsko gospodarstvo jer je u skladu s novim prijedlogom ZPP-a⁷⁶. Ukupne razine emisija stakleničkih plinova u poljoprivredi opadaju, a

intenzitet stvaranja ugljika u poljoprivrednoj proizvodnji u Hrvatskoj znatno je niži od prosjeka za EU⁷⁷. Mjere prilagodbe u poljoprivredi mogu znatno pridonijeti povećanju produktivnosti zemljišta, otpornosti na klimatske promjene i ukupnoj okolišnoj održivosti usredotočenjem na mjere kao što su smanjivanje erozije tla, optimiziranje plodoreda usjeva i korištenje novih sorti, veće uvođenje konzervacijske poljoprivrede, korištenje učinkovitih sustava navodnjavanja i drenaže, diversifikacija poslovanja, poboljšanje pristupa osiguranju usjeva i povećanje ulaganja u poljoprivredni dionički kapital. Primjerice, ukupna površina Hrvatske pokrivena ekološkom proizvodnjom postojano raste i to brže od prosjeka za EU⁷⁸. Iako se većina mjera provodi na lokalnoj razini i na razini poljoprivrednog gospodarstva, u buduć-

76 Prijedlog novog zakonodavnog okvira zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) za sljedeće programsko razdoblje kojim Europska komisija predvodi prijelaz na održiviju poljoprivredu. Kako bi se to postiglo, tri od devet ciljeva ZPP-a bit će usmjereni na klimu i očuvanje prirodnih resursa, ističući koristi koje društvo ima od poljoprivrednika kada je riječ o pitanjima kao što su klimatske promjene, gubitak bioraznolikosti i kakvoća tla. Očekuje se da će mjerama koje su predviđene ZPP-om 40% ukupnog proračuna ZPP-a biti dodijeljeno mjerama koje se odnose na klimu. Potpora dohotku bit će uvjetovana primjenom poljoprivrednih praksi povoljnih za okoliš i klimu. Osim toga, države članice EU-a bit će obvezne ponuditi sustav „eko shema“ (koji je, međutim, za poljoprivrednike fakultativan) koji će se financirati iz dodijeljenih nacionalnih sredstava za izravna plaćanja jer svaka država članica EU-a može osmisliti svoj program. Isto tako, države članice EU-a će barem 30% svojeg proračuna za ruralni razvoj trebati izdvojiti za mjere u području okoliša i klime.

77 U razdoblju od 2005. do 2015. smanjenje emisija stakleničkih plinova u poljoprivredi iznosilo je 9,2% u usporedbi sa smanjenjem od 15,7% u EU-28 i blagim povećanjem od 1% u EU-13. Godine 2016. enterička fermentacija (37,1%), umjetna gnojiva (20,7%) i gospodarenje stajskim gnojem (17,8%) bili su odgovorni za glavninu emisija stakleničkih plinova u hrvatskoj poljoprivredi. Iako je ugljični otisak hrvatskog gospodarstva još uvijek visok, odnosno viši je za oko 20% od prosjeka za EU, u poljoprivrednoj proizvodnji u Hrvatskoj bio je tijekom predpristupnog razdoblja (2012.) znatno niži (0,18%) od prosjeka za EU koji je iznosio 0,3% za EU-15 i 0,4% za EU-11.

78 Ukupna površina Hrvatske pod ekološkom proizvodnjom iznosila je 93.500 ha 2016., odnosno 6,1% ukupno korištene poljoprivredne površine, dok je prosjek za EU iznosio 6,7% ukupno korištene poljoprivredne površine (EUROSTAT).

nosti se veći naglasak može staviti na mjere većih razmjera. Takve mjere mogu uključivati (i) razvoj sustava tehničke potpore radi povećanja efektivnosti djelatnosti koje se obavljaju na razini poljoprivrednog gospodarstva; (ii) stvaranje instrumenata upravljanja rizikom ili prijenosa rizika (npr. indeksno osiguranje)⁷⁹; (iii) razvoj infrastrukture za navodnjavanje i drenažu; (iv) revidiranje načela i smjernica glede korištenja vode, gnojiva i pesticida te popratnih službi uključivanjem poljoprivrednika u izobrazbu o odgovarajućim mogućnostima prilagodbe, kao i njihovo uključivanje u oblikovanje politika i planiranje korištenja resursa (npr. vode); i (v) rad sa znanstvenicima kako bi se osigurala djelotvornost sustava za praćenje i upozoravanje te širenje informacija poljoprivrednicima i proizvođačima. Uključivanje klimatskih promjena u poljoprivredne politike i programe pomoglo bi potaknuti promjene u ponašanju poljoprivrednika, a istodobno bi olakšalo pristup sredstvima u svrhu povećanja održive proizvodnosti i maksimiranja sinergija između mjera prilagodbe i ublažavanja. Time bi se poduprle i promjene u ponašanju javnih poljoprivrednih institucija jer bi se naglasak premjestio s reaktivnog upravljanja na proaktivno planiranje na temelju dugoročnije vizije.

58. **Hrvatska je dobro pozicionirana da iskoristi najnovije razvojne tijekove u digitalnoj poljoprivredi.** Povećana ulaganja u širokopojasnu pokrivenost u ruralnim područjima snizila bi cijenu pristupa i prijenosa podataka. Hrvatska zauzima visoko mjesto na ljestvici spremnosti potrošača za korištenje internetskih usluga. Hrvatski poljoprivredno-prehrambeni sektor jedan je od onih koji najviše obećavaju kada je riječ o iskorištavanju mogućnosti digitalnih alata za pametan rast i stvaranje gospodarstva znanja povećanjem produktivnosti, okolišne održivosti i povezanosti u čitavom poljoprivredno-prehrambenom sustavu. Ekonomija dijeljenja može poljoprivrednicima olakšati pristup kapitalnoj opremi, pri čemu oni snose samo granični trošak, dok im digitalna tehnologija otvara svijet znanja koji im je nadohvat ruke čak i ako ne raspolažu širokopojasnom pokrivenošću. Što se tiče javnog sektora, razvoj digitalne poljoprivrede u Hrvatskoj promiče Nacionalno vijeće za digitalnu ekonomiju. Što se pak tiče privatnog sektora, iako digitalnom poljoprivredom i dalje dominiraju tradicionalna trgovačka društva, na tržište u sve većem broju ulaze novi igrači i jačaju svoj položaj. Dok je digitalizacija bila pokretač rasta u području distribucije hrane i pića, proizvođači ograničeno primjenjuju tehnologije precizne poljoprivrede⁸⁰, a poljoprivredno-prehrambeni sektor općenito zaostaje u iskorištavanju platformi e-trgovine koje proizvođačima omogućavaju neposredan pristup poslovnim subjektima i potrošačima i komunikaciju s njima, izgradnju vjernosti robnim markama te brže i troškovno učinkovitije dobivanje povratnih informacija o postojećim i novim proizvodima⁸¹. Isto tako, digitalna tržišta pružaju manjim proizvođačima usredotočenima na proizvodnju jednog poljoprivredno-prehrambenog proizvoda ili pića nove prilike za ulazak na tržište, kao i za proizvodnju na zahtjev, što poljoprivredno-prehrambenom sektoru može pomoći da proizvodi u mikro količinama u skladu sa zahtjevima kupaca i potrošača. Stoga bi poboljšani tijekovi znanja i digitalizacija informacija mogli imati važnu ulogu u ostvarivanju održive preobrazbe poljoprivredno-prehrambenog sektora modernizacijom kako poljoprivredne proizvodnje i djelatnosti nakon žetve, tako i distribucijskih sustava

59. **Biogospodarstvo pruža Hrvatskoj brojne prilike.** Postoji mogućnost stvaranja integriranih, održivih i kružnih vrijednosnih lanaca koji podupiru veću učinkovitost korištenja resursa, povećavaju i diversificiraju dohotke proizvođača, a ruralnim područjima pružaju prilike za gospodarsku diversifikaciju. Iskorištavanjem komplementarnosti prehrambenih i neprehrambenih proizvoda, održivi i kružni vrijednosni lanci u biogospodarstvu mogli bi pomoći stvoriti dodanu

79 U hrvatskom kontekstu klasični proizvodi osiguranja od šteta usmjereni su na konkretne imenovane prirodne nepogode te se isplate naknada iz osiguranja temelje na procijenjenoj šteti koju je pretrpjelo pojedino poljoprivredno gospodarstvo. Nasuprot tomu, indeksno osiguranje razlikuje se od klasičnog osiguranja od šteta jer poljoprivrednici mogu kupiti pokriće na temelju indeksa koji se korelira s tom štetom, primjerice količina kiše u određenom razdoblju (indeksi koji se temelje na vremenu) ili prosječna šteta na prinosu na većem području (indeksi prinosa na određenom području).

80 Primjerice, na razini poljoprivrednog gospodarstva alati za podršku odlučivanju u preciznoj poljoprivredi koji se temelje na preciznim satelitskim snimkama mogu pomoći optimizirati preciznu primjenu gnojiva, plijevljenje, prskanje i žetvu/berbu, što rezultira nižim proizvodnim troškovima i boljim utjecajem na okoliš. Na razini poljoprivredno-prehrambenih lanaca i tržišta digitalna tržišta mogla bi pomoći poljoprivredno-prehrambenim proizvođačima i prerađivačima uspostaviti izravne veze s kupcima i potrošačima.

81 Europska komisija (listopad 2013.): Six Perspectives on Retail Innovation – Expert Group on Retail Innovation (*Šest perspektiva za inovacije u maloprodaji – Stručna skupina za inovacije u maloprodaji*), dostupno na https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/Six_perspectives_on_Retail_Innovation_EG_on%20Retail_Sector_Innovation_web.pdf

vrijednost i uspostaviti nova tržišta u klasičnim poljoprivredno-prehrambenim sustavima. Razvojem proizvoda na biološkoj osnovi mogli bi se dobiti odgovori na pitanja onečišćenja i ublažavanja klimatskih promjena, dok bi se istodobno pridonijelo diversifikaciji gospodarstava ruralnih područja preusmjeravanjem s primarnih poljoprivrednih djelatnosti. Učinkovito korištenje resursa, dodavanje vrijednosti i diversifikacija ne samo da su ključni za povećanje produktivnosti, nego su i središnji elementi održivih i kružnih vrijednosnih lanaca u biogospodarstvu. Vertikalna i horizontalna integracija vrijednosnih lanaca u biogospodarstvu zahtijeva usklađivanje nacionalnih i regionalnih strategija biogospodarstva koje se zasnivaju na pristupima strateškog teritorijalnog planiranja odozdo prema gore i uključuju dionike iz čitavog javnog sektora, industrije i istraživačkih institucija. Hrvatska bi u okviru ZPP-a mogla iskoristiti inicijative lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice (eng. *community-led local development*, CLLD) kako bi promicala vrijednosne lance u biogospodarstvu i šire diversificirala gospodarstva ruralnih područja. Međutim, ishod će ovisiti o tome kako državne institucije vertikalno usklađuju svoje intervencije i surađuju s drugim dionicima na svakoj razini jer neodgovarajuća koordinacija povećava rizik dupliciranja teritorijalnih ulaganja i nedostatka kritične mase za postizanje učinka. U tom kontekstu potrebno je provesti biofizičko mapiranje potencijala usjeva/biomase i analizu potencijalne tržišne potražnje kako bi se ispravno odredio prioritet intervencija i poduprli djelotvorni procesi planiranja.

LITERATURA

- Agrocycle Project (2018). Data on Co-products and By-products (AWCB) Generated along Animal, Fruit, Cereal and Vegetable Value Chains. <http://www.agrocycle.eu>
- European Commission (2013-2016). *FADN Public Database*.
http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm
- European Commission (2018). *Direct Payments to Agricultural Producers – Graphs and Figures: Financial Year 2017*. DG Agriculture and Rural Development, Brussels.
- European Investment Bank (2018). *Potential Future Use of Financial Instruments (FIs) in Croatia's Agricultural Sector in the 2014-2020 Programming Period*. European Investment Bank, Zagreb.
- Eurostat (2013-2015). *Farm Structures Survey*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>
- Eurostat (2013-2017). Data on Agricultural Land Rents and Agricultural Wages.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>
- Eurostat (2014). *Sectoral Employment Data at NACE rev. 2 Level – Labour Force Survey Series*.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>
- FAO (various). Government Expenditure on Agriculture, Forestry and Fishing. <http://www.fao.org/faostat/en/#data/IG>
- FAO (various). *Producer Prices Data*. <http://www.fao.org/faostat/en/#data/PP>
- Ministry of Agriculture, Republic of Croatia (2014-2016). FADN Individual Farm Database. Ministry of Agriculture, Zagreb.
- Ministry of Agriculture, Republic of Croatia (2013-2017). Farm Structures Survey. Ministry of Agriculture, Zagreb.
- Paying Agency for Agriculture, Fisheries and Rural Development (2013-2018). *Detailed Payments for Agriculture and Rural Development at the Beneficiary Level and at Aggregate County and National Levels*. Ministry of Agriculture, Zagreb.
- Timmer, M. P., Dietzenbacher, E., Los, B., Stehrer, R. and de Vries, G. J. (2015). An Illustrated User Guide to the World Input-Output Database: the Case of Global Automotive Production. *Review of International Economics*, 23: 575–605.
- World Bank (2016). *Croatia: Small-Area Estimation of Consumption-Based Poverty (Poverty Maps)*. World Bank, Washington DC.
- World Bank (various). World Development Indicators.
<https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>
- World Input-Output Database (2018). Input-Output Tables for Croatia, 2014. <http://www.wiod.org/database/niots16>

