

Daniela Mrša, univ. spec. oec.¹
doc. dr. sc. Vinko Muštra²

SAGLEDAVANJE ZNAČAJA EDUCIRANOSTI KORISNIKA EUROPSKIH POLJOPRIVREDNIH FONDOVA ZA NACIONALNE FINANCIJSKE INTERESE REPUBLIKE HRVATSKE

Prethodno priopćenje / preliminary communication
UDK 336.76(497.5:4-67 EU)

Republici Hrvatskoj je članstvom u EU pružen veliki broj mogućnosti, posebice unutar poljoprivrednog sektora. Navedene mogućnosti se prvenstveno ogledaju kroz sredstva predviđena poljoprivrednom politikom EU, odnosno sredstva Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP-a) te iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR-a). Uspješno korištenje navedenih prilika podrazumijeva uvažavanje većeg broja faktora, od kojih ovaj rad posebno istražuje pitanje zaštite nacionalnih financijskih interesa. Rezultati istraživanja razine educiranosti korisnika o korištenju sredstava europskih poljoprivrednih fondova u RH za 2014. i 2015. ukazuju da slabija educiranost potencijalnih korisnika se reflektirala na manju iskorištenost dostupnih financijskih sredstava u niz promatranih poljoprivrednih mjera, a što zaključno se negativno reflektira na nacionalni financijski interes.

Ključne riječi: poljoprivredna politika EU, nacionalni financijski interesi, Republika Hrvatska.

1. Uvod

Republici Hrvatskoj je članstvom u Europskoj uniji pružen veliki spektar mogućnosti za ostvarivanje snažnijeg iskoraka na polju rasta i razvoja. Jedna od značajnijih poluga u tom pravcu je zajednička poljoprivredna politika EU-a.

Zajednička poljoprivredna politika je usmjerena na osiguranje održive proizvodnje hrane, stabilne i sigurne opskrbe potrošača, osiguranje adekvatnog životnog standarda poljoprivrednika te uravnoteženi razvoj ruralnih područja u zemljama članicama Europske unije, a što uvelike odgovora i potrebama i izazovima Republike Hrvatske (Europska komisija, 2017).

U svrhu ostvarenja tih ciljeva zemlje članice, rukovodeći se zajedničkim pravilima određenim na EU razini, provode mjere zajedničke organizacije tržišta, mjere izravne potpore i mjere

¹ Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Zagreb

² Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, Split

ruralnog razvoja. Navedene mjere se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP-a) te iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR-a). Preciznije, iz EFJP-a se isplaćuju korisnicima potpore tržištu i potpore dohotku, a iz EPFRR-a potpore ruralnom razvoju. Kako objašnjava Europska komisija (2017), potpora tržištu neophodna je za osiguranje stabilnosti, jer se njome na razini Europske unije suzbijaju negativni utjecaji koji mogu destabilizirati tržište poljoprivrednih proizvoda Europske unije. Potpora dohotku služi za osiguranje stabilnog prihoda poljoprivrednicima, kojim se nastoje osnažiti njihova poljoprivredna gospodarstva i potaknuti njihovu dugoročnu održivost, dok je potpora ruralnom razvoju nužna zbog promicanja uravnoteženog razvoja ruralnih područja u državama članicama Europske unije, promicanje kojeg je propisano Ugovorom o funkcioniranju Europske unije.

S početkom provedbe zajedničke poljoprivredne politike, Hrvatska je, kao i sve druge zemlje članice, dobila mogućnost korištenja sredstava europskih poljoprivrednih fonda iz kojih se financira njena provedba. Za razliku od sredstava EFJP-a koja su joj odmah po pristupanju bila raspoloživa za korištenje, sredstva EPFRR-a stavljena su joj na raspolaganje počevši od novog programskog razdoblja (programskog razdoblja 2014. – 2020.).

Raspoloživa sredstva europskih poljoprivrednih fondova omogućila su Hrvatskoj da pristupanjem Europskoj uniji iz vlastitog proračuna izdvaja manje sredstava za financiranje poljoprivredne politike. Naime, prije pristupanja Europskoj uniji potpore tržištu i potpore dohotku, koje su danas predmet financiranja EFJP-a, u cijelosti su bile financirane nacionalnim proračunskim sredstvima. Za razliku od potpora tržištu i potpora dohotku, potpore ruralnom razvoju su prije pristupanja Europskoj uniji bile sufinancirane sredstvima pretpriступnih fondova, međutim raspoloživa sredstva za njihovo financiranje u okviru Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR-a) višestruko su veća od sredstava raspoloživih u okviru pretpriступnih fondova.

Dakako, uspješno korištenje navedenih prilika podrazumijeva uvažavanje većeg broja faktora, od kojih ovaj rad pažnju usmjerava na zaštitu nacionalnih interesa Republike Hrvatske.

Na tom tragu i sukladno pravnoj osnovi Europske unije potrebno je istaknuti nadležnost Europske komisije za nadziranje je li Republika Hrvatska na adekvatan način upravlja sredstvima europskih poljoprivrednih fondova. Ukoliko Europska komisija u svojim misijama, u kojima provodi nadzor korištenja sredstava europskih poljoprivrednih fondova, utvrdi da je dio iskorištenih/isplaćenih sredstava korisnicima neprihvatljiv za financiranje sredstvima europskih poljoprivrednih fondova, odredit će Republici Hrvatskoj financijsku korekciju, odnosno naložit će vraćanje nepravilno plaćenih sredstava u EU bužet.

Naloženi povrati sredstava od strane Europske komisije predstavljaju zemljama članicama snažan poticaj za poboljšanjem sustava upravljanja i kontrola, kako bi iznos nepravilnih isplata bio što je moguće manji, jer što je manje nepravilnih isplata, manji je i potencijalni negativni financijski učinak na nacionalni proračun do kojeg dolazi uslijed propisivanja financijskih korekcija. Posredno, predstavljaju poticaj i korisnicima, jer ih se na taj način prisiljava na korištenje sredstava iz europskih poljoprivrednih fondova na način koji je sukladan EU pravilima, kako naknadno ne bi bili u obvezi vraćati prethodno iskorištena sredstva.

Budući da zemlje članice provode terenske provjere na uzorku korisnika (ne na 100 %-tnoj populaciji), sustavima kontrole zemalja članica, koliko god ih zemlje članice usavršavale,

malo je vjerojatno da mogu biti detektirana baš sva nepoštivanja pravila EU-a od strane korisnika, jer ih je administrativnim putem ponekad teško, čak i nemoguće detektirati. Stoga, veoma je važno da korisnici poštuju pravila EU-a prilikom korištenja sredstava europskih poljoprivrednih fondova, kako bi im što manji iznos sredstava bio ustegnut zbog nepoštivanja pravila prije izvršenja isplate ili pak podlegao obvezi naknadnog vraćanja zbog utvrđivanja nepravilnih plaćanja od strane same zemlje članice ili pak od strane Europske komisije.

Slijedom navedenog, vraćanje prethodno iskorištenih sredstava u EU budžet djeluje negativno na iskorištenost raspoloživih sredstava, a samim time i na nacionalni financijski interes zemlje članice. Naime, nacionalni financijski interes Hrvatske, kao i svake druge zemlje članice Europske unije, zaštićen je ako ona uspijeva osigurati da se sredstva koja su joj stavljena na raspolaganje iz europskih poljoprivrednih fondova u što je moguće većoj mjeri iskoriste, te da se ista pritom koriste u skladu s pravilima EU-a, kako njihovo korištenje ne bi rezultiralo obvezom naknadnog vraćanja u EU budžet.

Slijedom navedenog, u nastavku rada će se prvo predstaviti teorijski okvir financiranja poljoprivredne politike u Republici Hrvatskoj sredstvima Europskih poljoprivrednih fondova, nakon čega slijedi i odnosna empirijska analiza s relevantnim preporukama za buduća istraživanja.

2. Teorijske odrednice financiranja provedbe zajedničke poljoprivredne politike u Republici Hrvatskoj sredstvima europskih poljoprivrednih fondova

Nakon pristupanja Europskoj uniji Hrvatska je, kao i ostale zemlje članice, dobila mogućnost koristiti sredstva europskih poljoprivrednih fondova, iz kojih se financira provedba zajedničke poljoprivredne politike Europske unije, koju je svojim pristupanjem postala obvezna provoditi.

Premda su sredstva Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP-a) Hrvatskoj postala raspoloživa za korištenje odmah po pristupanju Europskoj uniji, potrebno je razjasniti da korištenje istih nije započelo u financijskoj godini 2013., već u narednoj financijskoj godini, tako da je u stvarnosti prva godina korištenja sredstava EFJP-a bila financijska godina 2014.³ Korištenje sredstava Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR-a) u stvarnosti je započelo u financijskoj godini 2015., u kojoj su Republici Hrvatskoj sredstva EPFRR-a i postala raspoloživa za korištenje. Premda su sredstva EPFRR-a postala raspoloživa za korištenje (u smislu izvršenja isplate) počevši od 26. svibnja 2015. kad je od strane Europske komisije odobren Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., provedba mjera iz tog Programa započela je u zadnjem kvartalu 2014. godine, tj. prije službenog odobrenja Programa ruralnog razvoja.

³ Razlog tome je što u prva 3,5 mjeseca nakon pristupanja Europskoj uniji, odnosno do 15. 10. 2013. kad završava financijska godina 2013., isplata sredstava korisnicima mjera izravne potpore (po zahtjevima koje su podnijeli u kalendarskoj godini 2013.) nije mogla biti izvršena, jer se ista mora izvršiti unutar pravnom osnovom determiniranog perioda koji obuhvaća razdoblje od 1. prosinca pa najkasnije do 30. lipnja sljedeće kalendarske godine. S druge strane, isplata sredstava korisnicima mjera zajedničke organizacije tržišta je mogla biti izvršena, ali obzirom da prema podacima Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju do 15. 10. 2013. nije nastupila (do tog datuma niti jedna prijava korisnika nije stigla do faze koja bi omogućila izvršenje plaćanja), već je nastupila poslije tog datuma (tj. u financijskoj godini 2014.), to je rezultiralo nekorisćenjem sredstava EFJP-a u financijskoj godini 2013.

Prije pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, glavnina potpora isplaćivala se iz nacionalnih proračunskih sredstava, iz kojih su u cijelosti bile financirane potpore dohotku i potpore tržištu. S korištenjem potpora iz europskog budžeta hrvatski korisnici su bili u doticaju jedino u pogledu potpora ruralnom razvoju, koje su bile sufinancirane sredstvima pretpripravnog programa IPARD, odnosno njegovog prethodnika SAPARD-a (engl. *Special accession programme for agriculture and rural development*), a prilikom korištenja kojih su korisnici bili u obvezi primjenjivati pravila Europske unije. S početkom provedbe zajedničke poljoprivredne politike, odnosno s početkom njenog financiranja sredstvima europskih poljoprivrednih fondova, hrvatski korisnici suočili su se s brojnim obvezama koje moraju poštivati da bi mogli koristiti sredstva potpore, a koje su u Republici Hrvatskoj postale primjenjive pristupanjem Europskoj uniji i usvajanjem pravne stečevine Europske unije na području financiranja poljoprivrede i ruralnog razvoja. Drukčija pravila u pogledu ostvarivanja prava na potpore poglavito su izražena kod potpora dohotku i potpora tržištu, koje su danas predmet financiranja Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP-a), a u prošlosti su bile financirane isključivo nacionalnim proračunskim sredstvima. S druge strane, u pogledu jednog dijela mjera ruralnog razvoja, koje su danas predmet financiranja Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR-a), riječ je samo o manjim promjenama pravila u odnosu na ona koja je Hrvatska primjenjivala u pretpripravnom razdoblju, jer je korištenje sredstava pretpripravnog programa IPARD (kao i njegovog prethodnika SAPARD-a) služilo kao priprema administracije, korisnika i njihovih konzultanata na korištenje daleko izdašnijeg Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR-a), iz kojeg se danas financiraju ulaganja u sklopu mjera sadržanih u Programu ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020.

Potrebno je istaknuti i da se mjere izravne potpore koje Republika Hrvatska provodi počevši od 2015. godine razlikuju od onih koje je provodila prve dvije godine svog članstva u Europskoj uniji. Promjena programa izravnih plaćanja u 2015. godini rezultat je reforme zajedničke poljoprivredne politike, radi koje je Hrvatska, podjednako kao i sve druge zemlje članice EU-a, bila obvezna uskladiti svoj nacionalni program izravnih plaćanja.

Predmet financiranja EFJP-a u prve dvije godine korištenja sredstava tog fonda (u financijskim godinama 2014. i 2015.) bile su mjere izravne potpore koje je Republika Hrvatska provodila u kalendarskim godinama 2013. i 2014., kad su korisnici podnosili zahtjeve (zahtjevi korisnika podneseni u kalendarskoj godini „N“ plaćaju se u proračunskoj godini „N + 1“). Počevši od financijske godine 2016. pa nadalje predmet financiranja EFJP-a su mjere koje se provode po novom modelu izravnih potpora, za koje korisnici podnose zahtjeve počevši od kalendarske godine 2015.

U prve dvije godine korištenja sredstava EFJP-a za financiranje mjera zajedničke organizacije tržišta (u financijskim godinama 2014. i 2015.) prema podacima Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju predmet financiranja EFJP-a u financijskoj godini 2014. bile su: mjere u sektoru vina, mjere u sektoru pčelarstva i shema školsko voće, a u financijskoj godini 2015., pored navedene tri mjere, predmet financiranja bile su i izvanredne mjere (koje su uvedene kako bi ublažile poremećaje na tržištu EU-a, uzrokovane objavom Rusije o zabrani uvoza određenih proizvoda iz Europske unije).

Provedba mjera ruralnog razvoja koje je Republika Hrvatska odabrala provoditi u programskom razdoblju 2014. – 2020., a koje su sastavni dio Programa ruralnog razvoja Republike

Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. se odvijala postepeno. Od 17 mjera, prema podacima Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju u prvoj godini otpočela je provedba njih 9: (Mjera 4, 5, 6, 7, 19; 10, 11, 13 i 18).⁴

Obzirom da je početak provedbe mjera zajedničke poljoprivredne politike za hrvatske korisnike značio uvođenje brojnih noviteta, a uvidjevši značaj educiranosti korisnika za korištenje izdašnih sredstava koja su Hrvatskoj stavljena na raspolaganje, hrvatska administracija usmjerila je svoje resurse na informiranje korisnika o mogućnostima koje im stoje na raspolaganju u okviru novouvedenih mjera, kao i o pravilima kojih se moraju pridržavati da bi bili u mogućnosti koristiti sredstva europskih poljoprivrednih fondova.

Naime, u razmatranju iskorištavanja sredstava iz europskih poljoprivrednih fondova koja su Hrvatskoj stavljena na raspolaganje, centralnu ulogu imaju hrvatski poljoprivrednici, kao korisnici sredstava kojima je glavovina raspoloživih sredstava europskih poljoprivrednih fondova i namijenjena. Pritom je potrebno razjasniti da poljoprivrednici nisu jedini korisnici sredstava europskih poljoprivrednih fondova. Primjerice, korisnici sredstava namijenjenih jačanju administrativnih kapaciteta uključenih u administriranje mjera ruralnog razvoja, koja su državama članicama stavljena na raspolaganje u okviru programa ruralnog razvoja (u sklopu Mjere 20: Tehnička pomoć država članica) nisu poljoprivrednici, već administracija. U ovisnosti o tome o kojoj konkretnoj mjeri je riječ, relevantnim pravilnicima je definirano tko konkretno je korisnik pojedine mjere koju Republika Hrvatska provodi, odnosno kome je ta mjera namijenjena.

Da bi korisnik pojedine mjere koju Republika Hrvatska provodi ostvario pravo na potporu iz europskih poljoprivrednih fondova, odnosno da bi iskorištavanje raspoloživih sredstava uopće nastupilo, moraju biti ispunjene dvije pretpostavke:

- 1.) mora postojati podnesena prijava tog korisnika Agenciji za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju;⁵
- 2.) podnesena prijava mora biti ocijenjena prihvatljivom za financiranje od strane Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju.

Budući da se sredstvima europskih poljoprivrednih fondova mogu financirati samo oni iznosi po prijavama korisnika za koje je Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju nakon provedenih kontrola utvrdila da su prihvatljivi za financiranje, može se konstatirati da je s većom prihvatljivošću podnesenih prijava za financiranje sredstvima europskih poljoprivrednih fondova ujedno i veći iznos sredstava koji će korisnicima biti isplaćen.

Prihvatljivost prijave pojedinog korisnika, koju utvrđuje Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju temeljem provedenih kontrola koje prethode isplati sredstava, ovisi o tome jesu li od strane tog korisnika poštivana sva pravila kojih se mora pridržavati da bi njegova prijava bila prihvatljiva i da bi ostvarilo pravo na isplatu (u ovisnosti o tome o kojoj konkretnoj mjeri je riječ, relevantnim pravilnicima su definirana pravila kojih se korisnici moraju pridržavati da bi njihove prijave bile prihvatljive i da bi ostvarili pravo na isplatu sredstava, a ista proizlaze iz EU pravne osnove). Ukoliko Agencija za plaćanja u poljoprivredi,

⁴ Mada je Mjera 18 sastavni dio Programa ruralnog razvoja, potrebno je ukazati da ona nije namijenjena financiranju ruralnog razvoja, već je namijenjena dodatnom financiranju izravnih potpora

⁵ Iznimno od navedenog, korisnici sredstava Mjere 18 iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. ne podnose prijave/zahtjeve.

ribarstvu i ruralnom razvoju prilikom provedbe kontrola detektira da sva pravila nisu poštivana od strane korisnika, ovisno o tome o kakvom tipu nepoštivanja je riječ, prijava će biti ili odbijena (korisniku neće biti isplaćena sredstva), ili će biti isplaćena u visini manjoj od maksimalno moguće, zbog umanjena dijela sredstava koja nisu prihvatljiva za financiranje i, gdje je to primjenjivo, dodatne primjene sankcija, koje nepoštivanje pravila za sobom povlači, a koje imaju funkciju odvraćanja korisnika od budućeg nepoštivanja pravila prilikom korištenja sredstava europskih poljoprivrednih fondova.⁶

Za razliku od korištenja sredstava namijenjenih financiranju mjera izravne potpore, koje podrazumijevaju za korisnike vrlo jednostavan način ostvarivanja prava na potporu, korištenje sredstava namijenjenih financiranju pojedinih mjera ruralnog razvoja i mjera zajedničke organizacije tržišta za korisnike je dosta zahtjevnije. Da bi korisnici ostvarili pravo na izravnu potporu, financiranu sredstvima EFJP-a i EPFRR-a (u sklopu Mjere 18), dovoljno je podnijeti zahtjev u propisanom roku,⁷ podnošenje kojeg je prilično jednostavno,⁸ a kojim prijavljuju hektare zemlje i grla stoke za koje traže potporu (jednim zahtjevom korisnici podnose prijavu za jednu ili više vrsta potpora u strukturi mjera izravne potpore). Na bazi podnesenih zahtjeva, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju vrši kontrolu prihvatljivosti prijavljenih hektara zemlje i grla stoke, te u ovisnosti o rezultatima provedene kontrole vrši isplate korisnicima za hektare zemlje i grla stoke za koje je utvrdila da su prihvatljivi za financiranje, primjenjujući pritom umanjena/sankcije gdje je to potrebno. S druge strane, da bi korisnici bili u mogućnosti sredstvima europskih poljoprivrednih fondova financirati neki investicijski projekt (u sklopu pojedinih mjera ruralnog razvoja i mjera zajedničke organizacije tržišta), potrebno je pripremiti kompleksnu prijavnu dokumentaciju, na bazi koje Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju vrši kontrolu prihvatljivosti podnesenih prijava/projekata. Prihvatljivost prijava/projekata za korisnike ne znači ostvarenje prava na potporu, već je za ostvarenje tog prava potrebno prethodno realizirati projekte koje je Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju odobrila (nakon kontrole njihove prihvatljivosti). Po realizaciji projekata u cijelosti ili pojedinih faza istih korisnici podnose Agenciji za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju zahtjev za isplatu kojim traže potporu, a koja predstavlja refundaciju dijela sredstava kojima su prethodno oni sami prethodno financirali realizaciju projekata. Tek nakon utvrđivanja prihvatljivosti zahtjeva za isplatu, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju isplaćuje potpore korisnicima u visini iznosa za koje je utvrdila da su prihvatljivi za financiranje.

⁶ Prema: Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008, Službeni list Europske unije, SL L 347, 20. 12. 2013., čl. 58.

⁷ Podnošenje zahtjeva korisnika nakon krajnjeg roka za podnošenje (kojeg utvrđuje Europska Komisija) dovodi do primjene umanjena iznosa za plaćanje, ovisno o broju radnih dana kašnjenja, a ako je zahtjev podnesen više od 25 kalendarskih dana u zakašnjenju, takav zahtjev smatra se nedopuštenim i korisnik po istome ne može ostvariti pravo na potporu, sukladno Delegiranoj uredbi Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost, Službeni list Europske unije, SL L 181, 20. 6. 2014., čl. 13. i 14.

⁸ Sukladno Zakonu o poljoprivredi, Narodne novine broj 30/2015, čl. 125., prijave / zahtjevi za izravne potpore podnose se elektronički, putem AGRONET aplikacije. Zbog jednostavnosti prijave, velik broj korisnika uspijeva samostalno podnijeti prijavu. Međutim, ukoliko se korisnici ne znaju služiti računalom, prijavu mogu podnijeti u podružnicama Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, gdje će im djelatnici Agencije u tome pomoći.

Iz naprijed navedenog vidljivo je da korištenje sredstava pojedinih mjera ruralnog razvoja i mjera zajedničke organizacije tržišta, koje su investicijskog karaktera, podrazumijeva značajno kompleksniju i vremenski dugotrajniju proceduru ostvarivanja prava na potporu od procedure ostvarenja prava na izravnu potporu. Upravo zbog složenije procedure ostvarenja prava na potporu, prilikom korištenja sredstava namijenjenih financiranju pojedinih mjera ruralnog razvoja i mjera zajedničke organizacije tržišta neizostavno je spomenuti ulogu konzultanata, koje korisnici angažiraju da im pruže pomoć u postupku ostvarenja prava na potporu⁹. Pomoć konzultanata u pripremi projekata za mjere investicijskog karaktera, koje podrazumijevaju veće financijske iznose potpore, ali i kompleksniju prijavnu dokumentaciju potrebnu za prihvatljivost prijave često je neophodna, poglavito kod početnika koji prvi put podnose prijavu, odnosno nemaju prethodno iskustvo s apliciranjem za sredstva EU-a.

Konzultanti su stručnjaci koji sudjeluju u pripremi projektne dokumentacije, sastavljanju projektne prijave i pružanju podrške korisnicima tijekom realizacije njihovih projekata, te samim time moraju biti u dovoljnoj mjeri educirani o uvjetima prihvatljivosti prijave na kojima su angažirani te kontinuirano pratiti sve informacije relevantne za projektnu prijavu, jer upravo o kvaliteti njihovih usluga ovisi uspješnost same prijave. U slučaju kad se korisnik odluči na angažiranje konzultanta, potrebno je napomenuti da je trošak konzultantskih usluga (troškovi pripreme poslovnog plana i pripreme dokumentacije) prihvatljiv trošak za financiranje iz europskih poljoprivrednih fondova, odnosno za isti se prema propisanim kriterijima može ostvariti potpora.

Obzirom da je početak provedbe mjera zajedničke poljoprivredne politike za konzultante, podjednako kao i za korisnike značio uvođenje brojnih noviteta, značaj educiranosti konzultanata u korištenju sredstava europskih poljoprivrednih fondova bio je prepoznat i od strane hrvatske administracije, koja je pored aktivnosti usmjerenih na educiranje korisnika, edukativne aktivnosti također usmjeravala i na konzultante.

Imajući na umu sve prethodno izneseno, u nastavku rada će se predstaviti metodologija i rezultati empirijske analize.

3. Rezultati empirijskog istraživanja utjecaja educiranosti korisnika europskih poljoprivrednih fondova na nacionalne financijske interese Republike Hrvatske

3.1. Metodologija i podaci istraživanja

Istraživanje je strukturirano na način da je prvo sagledana razina educiranosti korisnika o korištenju sredstava europskih poljoprivrednih fondova i njihov angažman u podnošenju prijave, na bazi podataka prikupljenih telefonskim ispitivanjem poljoprivrednika u periodu 6. – 8. srpnja 2015. godine.¹⁰ Potom su na bazi praktičnog iskustva u prve dvije godine korište-

⁹ Procedura ostvarenja prava na izravnu potporu za korisnike je relativno jednostavna pa ne zahtijeva involviranost konzultanata.

¹⁰ Odabir uzorka ispitanika je izvršen iz interne baze poljoprivrednih gospodarstva, koju vodi Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, na način da je iz baze u kojoj se nalazilo 176.092 poljoprivrednih gospodarstava metodom slučajnog odabira odabran uzorak od njih 505, a ciljni sugovornik telefonskog ispitivanja bio je nositelj poljoprivrednog gospodarstva ili alternativno član gospodarstva. Prikupljanje podataka izvršila je agencija

nja sredstava europskih poljoprivrednih fondova (u financijskim godinama 2014. i 2015.), temeljem podataka Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, zasebno sagledani:

- utjecaj educiranosti korisnika na visinu apsorpcije sredstava koja su Hrvatskoj dostupna iz europskih poljoprivrednih fondova;
- utjecaj pravilnog korištenja sredstava na nacionalne financijske interese, odnosno učinak vraćanja sredstava u EU budžet zbog nepravilnog korištenja na visinu iskorištenih sredstava.

Uzimajući u obzir da korištenje sredstava europskih poljoprivrednih fondova u Republici Hrvatskoj (kao novoj zemlji članici koja sredstva tih fondova koristi svega nekoliko godina) u trenutku pisanja ovog rada nije rezultiralo naloženim povratima sredstava od strane Europske komisije (upravo koji se, prema iskustvima drugih zemalja članica EU-a, mogu u značajnoj mjeri negativno odraziti na visinu iskorištenih sredstava), dodatno je, na bazi iskustava zemalja članica EU-a, a temeljem podataka Europske komisije koji se odnose na period počevši od financijske godine 2013., u kojoj je Republika Hrvatska pristupila Europskoj uniji, pa zaključno s financijskom godinom 2015., sagledan i učinak vraćanja sredstava u EU budžet po nalogu Europske komisije na visinu iskorištenih sredstava.

3.2. Analiza empirijskih rezultata istraživanja

Istraživanjem educiranosti poljoprivrednika o korištenju sredstava europskih poljoprivrednih fondova i njihovog angažmana u podnošenju prijava moguće je ustanoviti da hrvatski poljoprivrednici, kao korisnici kojima su sredstva europskih poljoprivrednih fondova namijenjena, generalno gledano nisu u dovoljnoj mjeri educirani o korištenju sredstava tih fondova, što se negativno odražava na broj podnesenih prijava. Naime, ispitivanjem razine njihove educiranosti nakon gotovo dvije godine iskustva u korištenju sredstava europskih poljoprivrednih fondova, utvrđeno je da je svega 23% ispitanih poljoprivrednika za sebe moglo reći da je u potpunosti ili dobro informirano o tome kako i kome može predati prijavu za sredstva europskih poljoprivrednih fondova, s čime u vezi je manje od 35% njih znalo odgovoriti na pitanja o korištenju sredstava.

Testiranjem veze između stupnja obrazovanja i stupnja educiranosti poljoprivrednika o korištenju sredstava europskih poljoprivrednih fondova, Spearmanov test korelacije pokazao je postojanje jako slabe, ali pozitivne i statistički značajne veze. Dakle, porast stupnja obrazovanja poljoprivrednika praćen je porastom stupnja educiranosti o korištenju sredstava europskih poljoprivrednih fondova, međutim na svim razinama obrazovanja poljoprivrednika prevladava i niska razina educiranosti.

Kao rezultat niske razine educiranosti poljoprivrednika o korištenju sredstava europskih poljoprivrednih fondova, svega njih 16% izjasnilo se da je podnijelo prijavu za sredstva europskih poljoprivrednih fondova, a 11% ih je za pomoć u pripremi prijave dokumentacije

Promocija plus d.o.o. za potrebe Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (koja je u 2015. godini provodila internu evaluaciju aktivnosti poduzetih u sklopu svoje informativne kampanje usmjerene na informiranje poljoprivrednika o korištenju sredstva europskih poljoprivrednih fondova). Za potrebe ovog istraživanja preuzeti su relevantni odgovori ispitanika, koje je agencija Promocija plus d.o.o. prikupila, te su isti statistički obrađeni.

angažiralo konzultanta. Uzimajući u obzir da je nešto manje od polovine ispitanih poljoprivrednika aktivno u prikupljanju informacija o korištenju sredstava europskih poljoprivrednih fondova / iskazuje interes za korištenjem sredstava, a svega 16 % ih je podnijelo prijavu (24% se izjasnilo da planira aplicirati u budućnosti, a dodatnih 16% razmišlja o apliciranju), istraženi su razlozi nepodnošenja prijave, čime je utvrđeno da prijavu zbog neinformiranosti nije podnijelo 25% ispitanih poljoprivrednika, a dodatnih 8% nije ju podnijelo zbog toga što proceduru ostvarenja prava na potporu smatraju dugotrajnom, kompliciranom i nejasnom. Pored razloga nepodnošenja prijave koji su direktno povezani s nedovoljnom educiranošću trećine ispitanih poljoprivrednika, preostali poljoprivrednici kao razloge nepodnošenja prijave naveli su nepovjerenje i skepticizam u pogledu ishoda prijave (3%), nedovoljno motivirajuće uvjete u pogledu ostvarenja potpore da bi podnosili prijavu (2%), neispunjavanje uvjeta (8%), financijska sredstva koja je potrebno uložiti (5%), starost i nemogućnost (8%), a najveći broj njih iskazivao je nezainteresiranost za prijavom ili nije dao konkretan odgovor (40 %).

Najveći broj poljoprivrednika koji imaju iskustvo prijave za sredstva europskih poljoprivrednih fondova zabilježen kod poljoprivrednika s višim ili visokim obrazovanjem, a s nižim stupnjem obrazovanja opada i interes poljoprivrednika za apliciranjem. Razlika u stupnju obrazovanja poljoprivrednika s obzirom na iskustvo prijavljivanja za sredstva europskih poljoprivrednih fondova testirana je Mann-Whitney U testom, te je utvrđeno postojanje statistički značajne razlike u stupnju obrazovanja poljoprivrednika s obzirom na iskustvo prijavljivanja. Naime, poljoprivrednici koji imaju iskustvo u prijavljivanju za sredstva europskih poljoprivrednih fondova, imaju ujedno i viši stupanj obrazovanja.

Najveći broj poljoprivrednika koji nisu podnosili prijavu za sredstva europskih poljoprivrednih fondova, a imaju interes za budućim apliciranjem zabilježen je kod mlađih poljoprivrednika. Testiranjem veze između godina starosti poljoprivrednika i planiranja budućih prijave za sredstva europskih poljoprivrednih fondova, Spearmanov test korelacije pokazao je postojanje slabe, ali negativne i statistički značajne veze između godina starosti poljoprivrednika i planiranja budućih prijave. Dakle, porast godina starosti poljoprivrednika praćen je smanjenjem interesa za apliciranjem za sredstva europskih poljoprivrednih fondova.

Osim što niža razina educiranosti korisnika rezultira manjim brojem podnesenih prijava, za kojeg je praksa u prve dvije godine korištenja sredstava europskih poljoprivrednih fondova pokazala da kod pojedinih mjera nije dostatan da bi omogućio iskorištenost svih raspoloživih sredstava, sagledavanjem uspješnosti prijave koje su korisnici podnijeli (samostalno ili uz pomoć konzultanta) u prve dvije godine apliciranja za sredstva europskih poljoprivrednih fondova utvrđeno je da korisnici nisu u praksi pokazali dostatnu razinu educiranosti o pravilima korištenja sredstava, koja bi omogućila visoku iskorištenost raspoloživih sredstava koja su Hrvatskoj dostupna iz europskih poljoprivrednih fondova, već zbog slabije educiranosti znatan dio raspoloživih sredstava ostaje neiskorišten.

Uzimajući u obzir da je osiguranje visoke iskorištenosti sredstava europskih poljoprivrednih fondova namijenjenih financiranju mjera izravne potpore za Republiku Hrvatsku značajno lakše od osiguranja visoke iskorištenosti raspoloživih sredstava namijenjenih financiranju mjera u sektoru vina i mjera ruralnog razvoja (jer korisnici mjera izravne potpore potporu ostvaruju samim podnošenjem prijave/zahtjeva za potporu, za razliku od mjera u sektoru vina i mjera ruralnog razvoja kod kojih je za ostvarenje prava na potporu potrebna prethodna

Tablica 1: Iskorištenost raspoloživih sredstava namijenjenih financiranju mjera izravne potpore u financijskim godinama 2014. i 2015.

Financijska godina	Raspoloživa sredstva (EUR)	Isplaćena sredstva (EUR)	Neiskorištena sredstva (EUR)	% iskorištenosti
Financijska godina 2014.	94.923.266,32	93.187.779,64	1.735.486,68	98,17%
Financijska godina 2015.	219.954.927,57	213.891.136,31	6.063.791,26	97,24%

Izvor: Izračun autora na bazi podataka Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju

realizacija planiranih ulaganja), istraživanjem je utvrđeno da je značajan dio raspoloživih sredstava za financiranje mjera izravne potpore ipak ostao neiskorišten. Naime, korisnici mjera izravne potpore u prve dvije godine korištenja raspoloživih sredstava nisu pokazali dovoljnu razinu educiranosti o pravilima korištenja sredstava, slijedom čega je zbog umanjena dijela sredstava koja nisu prihvatljiva za financiranje i, gdje je to primjenjivo, dodatne primjene sankcija, dio raspoloživih sredstava ostajao neiskorišten. Zbog prisutne slabije razine educiranosti korisnika mjera izravne potpore o pravilima kojih se moraju pridržavati prilikom korištenja sredstava europskih poljoprivrednih fondova i posljedično manje isplaćenih iznosa sredstava od maksimalno mogućih (zbog primijenjenih umanjena/sankcija, koje kršenje pravila korištenja sredstava za sobom povlači) Republika Hrvatska je u obje promatrane godine podoptimalno koristila raspoloživa sredstva (*tablica 1*)

Imajući na umu da je početak provedbe mjera izravne potpore financiranih sredstvima europskih poljoprivrednih fondova za hrvatske korisnike značio uvođenje brojnih noviteta, jer iste podliježu drukčijim pravilima od onih koje je Hrvatska primjenjivala prije pristupanja Europskoj uniji, a uzimajući u obzir podoptimalnu iskorištenost raspoloživih sredstava u prve dvije godine njihovog korištenja, istraživanjem je prepoznata potreba za intenzivnijim aktivnostima hrvatske administracije na educiranju korisnika mjera izravne potpore o pravilima kojih se moraju pridržavati prilikom korištenja sredstava, kako bi se smanjila visina umanjena/sankcija zbog kršenja tih pravila, koja posljedično vodi podoptimalnom korištenju raspoloživih sredstava.

Istraživanjem je utvrđeno da je prisutnost niske razine educiranosti korisnika mjera u sektoru vina rezultirala relativno slabim odazivom na raspisane natječaje tijekom prve dvije godine apliciranja. Nadalje, slabija educiranost korisnika mjera u sektoru vina o pravilima korištenja sredstava za rezultat je imala neprihvatljivost gotovo polovine podnesenih prijava u prvoj godini apliciranja, odnosno 40% prijava u drugoj godini apliciranja. Slab odaziv korisnika na raspisane natječaje i slaba uspješnost podnesenih prijava zajedno su vodili niskom broju odobrenih prijava/projekata, posljedica čega je bila nemogućnost korištenja 6,18 mil. EUR ili 52,00 % sredstava u financijskoj godini 2014., odnosno 5,65 mil. EUR ili 47,56 % sredstva u financijskoj godini 2015. Slabija razina educiranosti korisnika mjera u sektoru vina, zajedno s drugim faktorima koji su simultano djelovali na uspješnost korisnika u realizaciji planiranih ulaganja i na trajanje realizacije tih ulaganja (poteškoće korisnika u ishođenju sve potrebne dokumentacije za realizaciju planiranih ulaganja, poteškoće korisnika u osiguravanju sredstava za financiranje ulaganja, dugotrajnost obrade prijava/zahtjeva korisnika

Tablica 2: Iskorištenost raspoloživih sredstava namijenjenih financiranju mjera u sektoru vina u financijskim godinama 2014. i 2015.

Financijska godina	Raspoloživa sredstva (EUR)	Isplaćena sredstva (EUR)	Neiskorištena sredstva (EUR)	% iskorištenosti
Financijska godina 2014.	11.885.000,00	1.271.642,26	10.613.357,74	10,70%
Financijska godina 2015.	11.885.000,00	1.549.671,07	10.335.328,93	13,04%

Izvor: Izračun autora na bazi podataka Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju

od strane administracije koja je usporavala proces korištenja sredstava), rezultirali su niskom uspješnošću korisnika u ostvarenju prava na isplatu potpore za odobrene projekte u prve dvije godine korištenja sredstava EFJP-a¹¹, posljedica čega je bilo neiskorištavanje 4,43 mil. EUR ili 37,30 % raspoloživih sredstava u financijskoj godini 2014., odnosno 4,68 mil. EUR ili 39,41 % raspoloživih sredstava u financijskoj godini 2015. Usporedbom učinka nedostatnog broja odobrenih projekata s učinkom niske uspješnosti korisnika u ostvarenju prava na isplatu sredstava po odobrenim projektima, primjetno je da je u obje promatrane godine nedostatan broj odobrenih projekata u većoj mjeri pogoršavao iskorištenost raspoloživih sredstava, jer je isti u te dvije godine onemogućio korištenje polovine sredstava. Nizak broj odobrenih projekata i niska uspješnost korisnika u ostvarenju prava na isplatu sredstava po odobrenim projektima zajedno su doveli do vrlo niske uspješnosti Republike Hrvatske u iskorištavanju raspoloživih sredstava u prve dvije godine njihovog korištenja (tablica 2)

Zbog malog broja prihvatljivih prijava korisnika mjera u sektoru vina i njihove niske uspješnosti u ostvarenju prava na isplatu potpore, što je za posljedicu imalo nisku iskorištenost raspoloživih sredstava u prve dvije godine njihovog korištenja i rezultiralo time da je Republika Hrvatska izgubila pravo korištenja 20,95 mil. EUR jer ih nije iskoristila u za to predviđenim godinama (financijskim godinama 2014. i 2015.), istraživanjem je prepoznata potreba za daljnjim aktivnostima hrvatske administracije na animiranju korisnika za apliciranje, u vidu intenzivnijeg informiranja istih o mogućnostima koje im stoje na raspolaganju u okviru raspoloživih sredstava EFJP-a, te educiranju istih o pravilima kojih se moraju pridržavati da bi bili u mogućnosti koristiti raspoloživa sredstva, što bi polučilo pozitivne efekte na broj podnesenih prijava, kao i na uspješnost korisnika u ostvarenju prava na isplatu sredstava, odnosno posljedično na visinu apsorpcije. Nadalje, pored već usvojenih kreditnih programa od strane Hrvatske banke za obnovu i razvitak, koji za cilj imaju potpomoći korisnicima mjera u sektoru vina u osiguravanju financijskih sredstava potrebnih za realizaciju njihovih projekata (što djeluje poticajno na uspješnost korisnika u realizaciji njihovih ulaganja i posredno na ostvarenje prava na isplatu sredstava), istraživanjem je prepoznata potreba i za osiguravanjem administrativnih pretpostavki koje će omogućiti korisnicima mjera u sektoru vina bržu realizaciju projekata, koja je preduvjet za korištenje raspoloživih sredstava, za koju je praksa pokazala da je usporavaju dugotrajnost kontrole prihvatljivosti prijave/zahtjeva korisnika, kao i dugotrajnost ishođenja potrebne dokumentacije za realizaciju ulaganja.

¹¹ U financijskoj godini 2014. financirano je svega 13,46 % odobrenih projekata, dok je nakon prethodnog jednogodišnjeg iskustva u provedbi mjera u sektoru vina taj postotak bio nešto veći i iznosio je 28,40 %.

Tablica 3: Iskorištenost raspoloživih sredstava namijenjenih financiranju mjera ruralnog razvoja u financijskoj godini 2015.

Financijska godina	Raspoloživa sredstva (EUR)	Isplaćena sredstva (EUR)	Neiskorištena sredstva (EUR)	% iskorištenosti
Financijska godina 2015.	392.476.250,00	88.754,21	392.387.495,79	0,02%

Izvor: Izračun autora na bazi podataka Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju

Istraživanjem je također prepoznato da su korisnici mjera ruralnog razvoja u prvoj godini apliciranja pokazali veći stupanj educiranosti o pravilima korištenja sredstava nego korisnici mjera u sektoru vina, zahvaljujući iskustvu iz pretpripravnog razdoblja koje im je služilo kao priprema za korištenje izdašnih sredstava EPFRR-a.¹² Međutim, korisnici mjera ruralnog razvoja su u prvoj godini korištenja sredstava uspjeli ostvariti pravo na isplatu potpore po svega 0,28 % odobrenih prijava, što je za posljedično rezultiralo niskom uspješnošću Republike Hrvatske u iskorištavanju raspoloživih sredstava u prvoj godini njihovog korištenja (tablica 3).¹³

Mali broj isplaćenih potpora u prvoj godini provedbe mjera ruralnog razvoja proizašao je iz dugotrajnosti kontrole prihvatljivosti prijava od strane administracije, uslijed velikog broja pristiglih prijava korisnika, zbog čega je bilo prolongirano izdavanje odluka o odobrenju prijava, a što je za posljedicu imalo to da u praksi glavnina prijava korisnika nije mogla stići do faze koja bi omogućila izvršenje plaćanja do kraja financijske godine 2015. Stoga, može se zaključiti da u prvoj godini provedbe mjera iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. administrativni kapaciteti Republike Hrvatske nisu bili dovoljno pripremljeni da u kratkom roku procesiraju gotovo 2,5 puta veći broj prijava od ukupnog broja prijava na natječaje tijekom provedbe pretpripravnog programa IPARD iz programskog razdoblja 2007. – 2013. (koji je služio kao priprema administracije, korisnika i njihovih konzultanata na korištenje sredstava iz financijski više nego 11 puta izdašnijeg EPFRR-a). Zbog utjecaja administracije koja je usporila korištenje raspoloživih sredstava, educiranost korisnika mjera ruralnog razvoja u vrlo maloj mjeri je utjecala na iskorištenost sredstava u prvoj godini provedbe mjera ruralnog razvoja (učinak iste nastupio je tek u daljnjim godinama, kad su vršene isplate po odobrenim projektima za koje su korisnici aplicirali u financijskoj godini 2015.). S obzirom na učinak kojeg je dugotrajnost kontrole prihvatljivosti prijava imala na iskorištenost raspoloživih sredstava Republike Hrvatske u prvoj godini provedbe mjera iz Programa ruralnog razvoja, istraživanjem je prepoznata potreba za osiguravanjem administrativnih pretpostavki koje će korisnicima mjera ruralnog razvoja omogućiti brže korištenje izdašnih sredstava EPFRR-a, tj. prepoznata je potreba za značajnim ubrzavanjem postupka kontrole prihvatljivosti prijava/zahtjeva od strane administracije.

¹² Udio uspješnih prijava u ukupnom broju podnesenih prijava (koji je odraz razine poznavanja pravila korištenja sredstava od strane korisnika, odnosno njihove educiranosti) u prvoj godini apliciranja za mjere iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. iznosio je 72,28 %, dok je u prvoj godini apliciranja za mjere u sektoru vina iznosio svega 50,49 %.

¹³ Prilikom razmatranja velikog iznosa raspoloživih sredstava EPFRR-a koja nisu utrošena u prvoj godini korištenja sredstava EPFRR-a, potrebno je naglasiti da sredstva koja Hrvatska nije utrošila u 2015. godini, ima pravo iskoristiti tijekom naredne tri godine, a ako to ne napravi ista postaju nedostupna za daljnje korištenje (za razliku od sredstava EFJP-a čijim neiskorištavanjem ista postaju nedostupna za daljnje korištenje).

Tablica 4: Iskorištenost raspoloživih sredstava namijenjenih financiranju mjera izravne potpore, mjera u sektoru vina i mjera ruralnog razvoja u financijskim godinama 2014. i 2015.

Financijska godina	Raspoloživa sredstva (EUR)	Isplaćena sredstva (EUR)	Neiskorištena sredstva (EUR)	% iskorištenosti
Financijska godina 2014.	106.808.266,32	94.459.421,90	12.348.844,42	88,44%
Financijska godina 2015.	624.316.177,57	215.529.561,59	408.786.615,98	34,52%

Izvor: Izračun autora na bazi podataka Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju

Sagledavanjem ukupnog iznosa sredstava koja su korisnicima mjera izravne potpore, mjera u sektoru vina i mjera ruralnog razvoja isplaćena u prve dvije godine korištenja raspoloživih sredstava europskih poljoprivrednih fondova, iz naredne tablice vidljivo je da Republika Hrvatska značajan dio sredstava nije uspjela iskoristiti (*tablica 4*).

Apstrahirajući nisku iskorištenost sredstava EPFRR-a namijenjenih financiranju mjera ruralnog razvoja u financijskoj godini 2015., koja je bila uzrokovana usporavanjem korištenja raspoloživih sredstava zbog faktora na strani administracije, te sagledavanjem iskorištenosti sredstava europskih poljoprivrednih fondova namijenjenih financiranju mjera izravne potpore i mjera u sektoru vina koja su Republici Hrvatskoj bila dostupna iz europskih poljoprivrednih fondova u prve dvije godine njihovog korištenja, može se zaključiti da je prisutnost niže razine educiranosti korisnika mjera izravne potpore i mjera u sektoru vina na visinu apsorpcije sredstava polučila financijski učinak koji se može mjeriti u milijunima EUR:

- zbog niže razine educiranosti korisnika mjera izravne potpore, Republika Hrvatska nije iskoristila 1,74 mil. EUR (1,83% raspoloživih sredstava) u financijskoj godini 2014., odnosno 6,06 mil. EUR (2,76 % raspoloživih sredstava) u financijskoj godini 2015.;
- pretežito zbog niže razine educiranosti korisnika mjera u sektoru vina, a djelomice zbog utjecaja drugih faktora koji su simultano s educiranošću korisnika utjecali na uspješnost korisnika u realizaciji planiranih ulaganja i na trajanje realizacije tih ulaganja (poteškoće korisnika u ishođenju sve potrebne dokumentacije za realizaciju planiranih ulaganja, poteškoće korisnika u osiguravanju sredstava za financiranje ulaganja, dugotrajnost obrade prijava/zahtjeva od strane administracije koja je usporavala proces korištenja sredstava), Republika Hrvatska nije iskoristila 10,61 mil. EUR (89,30% raspoloživih sredstava) u financijskoj godini 2014., odnosno 10,34 mil. EUR (86,96% raspoloživih sredstava) u financijskoj godini 2015.

Sagledavanjem učinka naknadnog vraćanja sredstava (po nalogu Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju), koja su inicijalno bila iskorištena iz europskih poljoprivrednih fondova, u *tablici 5* vidljivo je da je vraćanje neopravdano plaćenih sredstava, dodatno pogoršalo inicijalno slabiju iskorištenost sredstava u Republici Hrvatskoj.

Uzimajući u obzir da korištenje sredstava europskih poljoprivrednih fondova u Republici Hrvatskoj (kao novoj zemlji članici koja sredstva tih fondova koristi svega nekoliko godina) zasad nije rezultiralo naloženim povratima sredstava od strane Europske komisije (upravo

Tablica 5: Stvarna iskorištenost raspoloživih sredstava namijenjenih financiranju mjera izravne potpore, mjera u sektoru vina i mjera ruralnog razvoja u financijskim godinama 2014. i 2015. nakon vraćanja nepravilno plaćenih sredstava u EU budžet

Financijska godina	Bruto iskorištena sredstva (EUR)	Povrat sredstava u EU budžet (EUR)	Neto iskorištena sredstva (EUR)	% stvarne iskorištenosti
Financijska godina 2014.	94.459.421,90	247,75	94.459.174,15	88,44%
Financijska godina 2015.	215.529.561,59	178.454,91	215.351.106,68	34,49%

Izvor: Izračun autora na bazi podataka Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju

koji se, prema iskustvima svih drugih zemalja članica EU-a, mogu u značajnoj mjeri negativno odraziti na visinu iskorištenih sredstava), istraživanjem utjecaja vraćanja sredstava u EU budžet po nalogu Europske komisije na visinu iskorištenih sredstava zemalja članica EU-a, utvrđeno je da naloženi povrati od strane Europske komisije nisu rijetkost, mogu predstavljati velik financijski teret za nacionalne proračune zemalja članica, a rezultati Sign testa pokazuju da dovode do statistički značajnog pada iskorištenosti sredstava europskih poljoprivrednih fondova. Sagledavanjem podataka o povratima sredstva (financijskim korekcijama) koje je Europska komisija naložila zemljama članicama zbog toga što one same nisu sankcionirale nepoštivanje pravila korištenja sredstava od strane njihovih korisnika, već su izvršile neopravdane isplate na teret EU proračuna (zbog neuspjeha u učinkovitoj primjeni pravne osnove Europske unije u nacionalnom kontrolnom sustavu) prepoznato je da svake godine Europska komisija donosi po nekoliko provedbenih odluka kojima isključuje iz EU financiranja dio iskorištenih sredstava, za kojeg u svojim misijama utvrdi da nije prihvatljiv za financiranje sredstvima EU-a, te nalaže njegov povrat u EU budžet. Prosječno gledano, u periodu od financijske godine 2013. pa do financijske godine 2015. zemlje članice su na godišnjoj bazi morale vratiti 1,26 mlrd. EUR prethodno iskorištenih sredstava ili 2,16 % (tablica 6).

Uzimajući u obzir iskustva drugih zemalja članica Europske unije o negativnom učinku vraćanja sredstava u EU budžet na njihove nacionalne financijske interese i sagledavanjem istog u kontekstu iskorištenih sredstava Republike Hrvatske, utvrđeno je da bi 2,16 % prosječnog godišnjeg povrata sredstava u EU budžet na razini iskorištenih sredstava financijske godine 2014. iznosilo 2,09 mil. EUR, a u na razini financijske godine 2015. visokih 4,76 mil. EUR, što bi svakako predstavljalo veliki teret za hrvatski proračun, djelovalo bi negativno na iskorištenost raspoloživih sredstava te samim time djelovalo bi negativno na nacionalni financijski interes.

Tablica 6: Učinak vraćanja sredstava u EU budžet po nalogu Europske komisije na visinu iskorištenih sredstava

Zemlja članica	Iskorištena sredstva (mil. EUR)	Naloženi povrati (mil. EUR)	% povrata	Stvarno iskorištena sredstva (mil. EUR)
Austrija	1.232,09	1,75	0,14%	1.230,34
Belgija	680,08	3,97	0,58%	676,11
Bugarska	1.119,73	20,83	1,86%	1.098,90
Cipar	81,96	0,03	0,04%	81,92
Češka	1.259,17	4,39	0,35%	1.254,79
Danska	1.009,64	7,73	0,77%	1.001,91
Estonija	207,27	20,83	10,05%	186,44
Finska	875,74	5,90	0,67%	869,84
Francuska	9.208,70	565,91	6,15%	8.642,79
Grčka	2.702,97	206,00	7,62%	2.496,97
Hrvatska	185,56			185,56
Irska	1.530,65	3,20	0,21%	1.527,46
Italija	6.110,61	70,35	1,15%	6.040,26
Latvija	294,25	0,45	0,15%	293,80
Litva	631,68	5,94	0,94%	625,74
Luksemburg	44,20	0,48	1,08%	43,73
Mađarska	1.893,12	12,34	0,65%	1.880,78
Malta	18,75	0,05	0,29%	18,70
Nizozemska	919,35	4,33	0,47%	915,02
Njemačka	6.442,37	10,38	0,16%	6.431,98
Poljska	5.383,69	67,85	1,26%	5.315,84
Portugal	1.408,04	56,29	4,00%	1.351,75
Rumunjska	2.575,71	57,98	2,25%	2.517,73
Slovačka	612,67	2,12	0,35%	610,55
Slovenija	266,29	6,27	2,35%	260,02
Španjolska	6.936,49	27,53	0,40%	6.908,96
Švedska	924,84	2,44	0,26%	922,40
Ujedinjena Kraljevina	3.889,06	99,16	2,55%	3.789,90
Ukupno EU-28	58.444,67	1.264,50	2,16%	57.180,17

Izvor: Izračun autora na bazi Provedbenih odluka Komisije o poravnanju računa za financijske godine 2013., 2014. i 2015. te Provedbenih odluka Komisije kojima su tijekom financijskih godina 2013., 2014. i 2015. određeni izdaci isključeni iz financiranja Europske unije

4. Zaključak

Sagledavanjem utjecaja educiranosti korisnika europskih poljoprivrednih fondova na nacionalne financijske interese Republike Hrvatske utvrđeno da educiranost korisnika ima pozitivan utjecaj na visinu apsorpcije sredstava koja su Hrvatskoj dostupna iz europskih poljoprivrednih fondova, a pravilnim korištenjem sredstava osigurava se da njihova apsorpcija ne utječe negativno na nacionalne financijske interese.

Istraživanjem je utvrđena prisutnost niže razine educiranosti korisnika, koja za posljedicu ima manji broj podnesenih prijava, za kojeg je praksa u prve dvije godine korištenja sredstava pokazala da kod pojedinih mjera nije dostatan da bi omogućio iskorištenost svih raspoloživih sredstava. Nadalje, razmatranjem uspješnosti prijava, koje su korisnici podnijeli (samostalno ili uz pomoć konzultanata) u prve dvije godine apliciranja za sredstava europskih poljoprivrednih fondova, utvrđeno je da korisnici nisu u praksi pokazali dostatnu educiranost o pravilima korištenja sredstava, koja bi omogućila iskorištenost svih raspoloživih sredstava. Kao posljedica navedenih faktora, u prve dvije godine korištenja sredstava europskih poljoprivrednih fondova Republika Hrvatska nije uspjela iskoristiti znatan dio raspoloživih sredstava, a vraćanje neopravdano plaćenih sredstava od strane korisnika dodatno je pogoršavalo inicijalno slabiju iskorištenost sredstava.

LITERATURA

1. Delegirana uredba Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost, Službeni list Europske unije, SL L 181, 20. 6. 2014.
2. Europska komisija (2017), Činjenice o Europskoj uniji: Poljoprivreda, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, dostupno na: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f08f5f20-ef62-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-hr>, (pristup: 9. 3. 2018.)
3. Podaci Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
4. Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2014. – 2020., dostupno na: <http://www.mps.hr/ipard/default.aspx?id=129>, (pristup 9. 3. 2018.)
5. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), Službeni list Europske unije, SL C 202, 7. 6. 2016.
6. Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredbama Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008, Službeni list Europske unije, SL L 347, 20. 12. 2013.
7. Zakon o poljoprivredi, Narodne novine broj 30/2015

Summary

**ANALYSIS OF THE IMPORTANCE OF EDUCATION LEVEL OF THE BENEFICIARIES OF
THE EUROPEAN AGRICULTURAL FUNDS FOR NATIONAL FINANCIAL INTERESTS OF
THE REPUBLIC OF CROATIA**

By becoming a member of the EU, Republic of Croatia has been provided a large number of opportunities, especially within the agricultural sector. These opportunities are primarily through the funds provided by the EU agricultural policy, the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). Efficient and effective use of the above mentioned opportunities implies several factors, of which this paper explores in particular the issue of protection of national financial interests. The results of the survey implemented in Republic of Croatia for 2014 and 2015 indicate that lower level of education of potential beneficiaries has decreased the utilization of available funds in a number of observed agricultural measures, negatively reflecting the national financial interest.

Keywords: *EU agricultural policy, national financial interests, Republic of Croatia.*