

Primljeno/Submitted: 16.10.2025.

Prihvaćeno/Accepted: 12.12.2025.

Predhodno priopćenje
Preliminary Communication

INTEGRACIJA TURIZMA U RURALNI RAZVOJ: PRAVNI OKVIR I FINANCIJSKI INSTRUMENTI ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE EUROPSKE UNIJE

INTEGRATION OF TOURISM INTO RURAL DEVELOPMENT: LEGAL FRAMEWORK AND FINANCIAL INSTRUMENTS OF THE EUROPEAN UNION'S COMMON AGRICULTURAL POLICY

Suzana Dikonić*

Iva Fa**

Melita Grill***

SAŽETAK

Zajednička poljoprivredna politika najstarija je politika Europske unije i kao takva doživjela je brojne reforme. Jedna od najznačajnijih je uspostavljanje Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj kao financijskog instrumenta za financiranje ruralnog razvoja. Fond je uspostavljen kao odraz promjene pristupa ruralnom razvoju - promicanjem multifunkcionalne suvremene poljoprivrede kroz pružanje potpore nepoljoprivrednim djelatnostima nasuprot tradicionalnoj poljoprivredi (turizam, zaštita okoliša i životinja, sigurnost hrane, obrazovanje poljoprivrednika) s konačnim ciljem povećanja kvalitete života i zaustavljanja depopulacije ruralnih područja. Klimatske promjene, depopulacija ruralnih područja, upitna konkurentnost europskih poljoprivrednika samo su neke od društvenih promjena koje su ukazale na potrebu za diversifikacijom ruralne ekonomije kroz financiranje nepoljoprivrednih djelatnosti. U tome kontekstu turizam se nameće kao važan čimbenik ruralnog razvoja i alat za prilagodbu poljoprivrednika na klimatske, tržišne i društvene promjene.

Cilj rada je utvrditi u kojoj mjeri europski pravni okvir i nacionalni strateški planovi Zajedničke poljoprivredne politike za razdoblje 2021.–2027. doprinose integraciji turizma u ruralni razvoj. Istraživanje se temelji na komparativnoj analizi strateških planova odabranih država članica (Hrvatska, Slovenija, Austrija i Francuska) te analizi relevantnih pravnih akata EU.

* mag. iur., predavač, Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru, Hrvatska, e-mail: sdikonic@vevu.hr

** mag. ing. oecoling., stručni suradnik specijalist za tržišne standarde i zaštitu okoliša, Agro – klaster d.o.o., Hrvatska, e-mail: ivacutura@gmail.com

*** univ. spec. admin.publ., pročelnica jedinstvenog upravnog odjela, Općina Viljevo, Hrvatska, e-mail: mfalamic@gmail.com

Metodološki pristup uključuje kvalitativnu analizu sadržaja strateških dokumenata i identificiranje mjera i intervencija namijenjenih financiranju turizma.

Rezultati analize ukazuju na nedostatak mjera usmjerenih isključivo na ruralni turizam, što ograničava njegov razvojni potencijal u okviru Zajedničke poljoprivredne politike.

Zaključno, u radu se ukazuje na potrebu za dodatnom integracijom ruralnog turizma u nacionalne strateške planove Zajedničke poljoprivredne politike kao i povećanje bespovratnih sredstava za financiranje ruralnog turizma u nadolazećem operativnom razdoblju.

Ključne riječi: ruralni turizam, ruralni razvoj, Zajednička poljoprivredna politika, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, nacionalni strateški planovi

ABSTRACT

The Common Agricultural Policy is the oldest policy of the European Union and as such has undergone numerous reforms. One of the most significant was the establishment of the European Agricultural Fund for Rural Development as a financial instrument for financing rural development. The Fund was established as a reflection of the change in approach to rural development - promoting multifunctional modern agriculture by supporting non-agricultural activities as opposed to traditional agriculture (tourism, environmental and animal protection, food safety, education of farmers) with the ultimate goal of increasing the quality of life and stopping the depopulation of rural areas. Climate change, depopulation of rural areas, questionable competitiveness of European farmers are just some of the social changes that have indicated the need for diversification of the rural economy through the financing of non-agricultural activities. In this context, tourism emerges as an important factor in rural development and a tool for farmers to adapt to climate, market and social changes.

The aim of the paper is to determine to what extent the European legal framework and national strategic plans of the Common Agricultural Policy for the period 2021–2027 contribute to the integration of tourism into rural development. The research is based on a comparative analysis of the strategic plans of selected member states (Croatia, Slovenia, Austria and France) and an analysis of the relevant EU legal acts. The methodological approach includes a qualitative analysis of the content of strategic documents and the identification of measures and interventions intended for financing of tourism.

The results of the analysis indicate a lack of measures aimed exclusively at rural tourism, which limits its development potential within the framework of the Common Agricultural Policy.

To conclude, the paper indicates the need for additional integration of rural tourism into the national strategic plans of the Common Agricultural Policy, as well as an increase in grants for financing rural tourism in the upcoming operational period.

Key words: rural tourism, rural development, Common Agricultural Policy, European Agricultural Fund for Rural Development, national strategic plans

UVOD

Zajednička poljoprivredna politika (dalje u tekstu: ZPP) najstarija je politika Unije, a njezini instrumenti se mogu okarakterizirati kao preteče europskih strukturnih i investicijskih fondova. O povijesnoj važnosti ZPP-a govori i podatak da je 60-ih godina 20. stoljeća 2/3 ukupnog godišnjeg proračuna Zajednice bilo namijenjeno upravo ZPP-u, što je uzrokovalo kritike, zbog visokih poreza radi potpora poljoprivredi i visokih cijena prehrambenih proizvoda u odnosu na treće države (Mikuš, Ramani, i Franić, 2010). S razvojem drugih politika Unije, osobito kohezijske, udio ZPP –a u proračunu kontinuirano se smanjuje da bi u 2023. godini iznosio 24,6% (Europska komisija, 2024). Tijekom više od šest desetljeća postojanja, ZPP je evoluirao od instrumenta za poticanje poljoprivredne proizvodnje prema sveobuhvatnoj razvojnoj politici koja uključuje ekonomske, društvene, socijalne i ekološke ciljeve. Danas ZPP predstavlja ključan mehanizam Europske unije za postizanje održivog ruralnog razvoja, očuvanje okoliša i jačanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora. U tome je ključni ulogu odigralo uspostavljenje Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (dalje u tekstu: EPFRR) kojim se između ostaloga snažno potiče i financira diversifikacija ruralne ekonomije, a ruralni turizam nameće kao važan diversifikacijski instrument.

Autori su istraživanjem obuhvatili aktualno financijsko razdoblje 2023.-2027. u kojem ključnu ulogu za provedbu ZPP-a imaju nacionalni strateški planovi, U njima se definiraju potrebe, intervencije, prihvatljiva ulaganja i pokazatelji rezultata na nacionalnoj razini. Budući da se u navedenoj financijskoj perspektivi inzistira na većoj primjeni načela supsidijarnosti, države članice imaju i veću odgovornost za oblikovanje pravnog, institucionalnog i strateškog okvira za provedbu ZPP-a. Sukladno navedenom, cilj rada je analizirati kako je turizam integriran u ruralni razvoj kroz pravni i strateški okvir ZPP –a u razdoblju 2023.–2027.

U radu se, prema tome, prikazuje europski normativni okvir ZPP-a relevantan za ruralni turizam, s posebnim naglaskom na specifične ciljeve, tipove intervencija i pokazatelje rezultata koji se odnose na turističke aktivnosti. Zatim se provodi komparativna analiza strateških planova Hrvatske, Slovenije, Francuske i Austrije u pogledu identificiranih potreba, odabranih intervencija i predviđenih rezultata vezanih uz nepoljoprivredne aktivnosti i turizam. Konačno, rezultati analize interpretiraju se u svjetlu postojećih znanstvenih spoznaja o ulozi ruralnog turizma u diversifikaciji ruralne ekonomije.

Prema tome, temeljna istraživačka pitanja rada glase: (1) u kojoj je mjeri i na koji način ruralni turizam integriran u nacionalne strateške planove ZPP-a odabranih država članica te (2) u kojoj mjeri takav stupanj integracije omogućuje ostvarenje razvojnog potencijala ruralnog turizma? Pritom se analizira tretira li se ruralni turizam u strateškim planovima kao jasno profilirano područje intervencije ili se pojavljuje tek posredno, unutar široko definiranih mjera za diversifikaciju poljoprivredne ekonomije i razvoj nepoljoprivrednih aktivnosti. Na temelju dobivenih nalaza formuliraju se preporuke za unapređenje budućeg programiranja ZPP-a i snažniju integraciju ruralnog turizma u nacionalne strateške planove.

1. ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA

Uz zajedničko tržište i promet, poljoprivreda je djelatnost koja je tvorcima Europske zajednice predstavljala važan segment integracije. S obzirom na značaj i ulogu poljoprivrede u gospodarskom i društvenom kontekstu, ali i različite nacionalne interese država članica, ZPP je bio i ostao predmet sukoba, ali i kompromisa između članica. Unatoč tome, ali i brojnim reformama, kroz koje su se mijenjali instrumenti provedbe ZPP-a, osnovni ciljevi i načela ostali su isti od osnivanja Zajednice. Međutim, početna protekcionistička orijentacija ZPP-a postupno je preusmjerena prema tržišnim mehanizmima, djelomično i pod utjecajem međunarodnih trgovinskih sporazuma (Giuliani i Baron, 2023) te sveobuhvatnijoj politici ruralnog razvoja i poticanju održive poljoprivrede (Wolley i Turk, 2019).

1.1. Nastanak i reforme Zajedničke poljoprivredne politike

Ugovorom iz Rima 1957. godine utemeljen je ZPP kojim je poljoprivreda postala integralni dio zajedničkog tržišta Europske ekonomske zajednice, a države članice su se obvezale uskladiti svoje nacionalne poljoprivredne politike u jedinstvenu zajedničku politiku.¹ Sljedeće godine, na Konferenciji ministara poljoprivrede u Stresi, zacrtana su temeljna načela zajedničke politike na kojima se ona temelji i danas: jedinstveno tržište, prednost Zajednice i financijska solidarnost. Osnovna intencija država osnivačica bila je ukinuti nacionalne subvencije u poljoprivredi koje nisu bile u duhu zajedničkog, jedinstvenog tržišta te ih prenijeti na razinu Zajednice i osigurati financiranje iz zajedničkog proračuna. Uspostavom ZPP-a željelo se stabilizirati tržište i povećati produktivnost europskih poljoprivrednika te u konačnici osigurati potrošačima prehrambene proizvode po razumnim cijenama.² Navedeni ciljevi ostali su nepromijenjeni do danas.³ Odluka o integraciji poljoprivrede bila je u duhu ekonomskog i društvenog stanja u poslijeratnoj Europi, ali i politički kompromis između država osnivačica i njihovih nacionalnih interesa, kao i činjenice da je 20% radno aktivnog stanovništva Zajednice bili zaposleno u poljoprivrednom sektoru (Swan, 2000).

Provedba ZPP-a započela je 1962. godine donošenjem Uredbe Vijeća o financiranju zajedničke poljoprivredne politike kojom je uspostavljen Europski fond za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi kao financijski instrument za provedbu zajedničke politike.⁴ Kroz navedeni fond su se financirale povratne naknade za izvoz u treće zemlje, intervencije usmjerene na stabilizaciju tržišta te zajedničke mjere za ostvarivanje ciljeva ZPP-a.⁵ Gotovo četiri desetljeća ZPP se provodio kroz taj jedinstveni fond, uz česte reforme instrumenata za provedbu politike. Međutim,

¹Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice. (1957). CELEX: 11957E, Rim, 25.3.1957. , članak 38.

²Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice. (1957). CELEX: 11957E, Rim, 25.3.1957. , članak 33.

³Ugovor o funkcioniranju Europske unije. (2016). Službeni list Europske unije, C 202, 7. 6. 2016., članak 39.

⁴EEC Council. (1962). Regulation No 25 on the financing of the common agricultural policy, OJ 30, 20.4.1962., članak 1.

⁵EEC Council. (1962). Regulation No 25 on the financing of the common agricultural policy, OJ 30, 20.4.1962., članak 2., stavak 2.

reformom u okviru Agende 2000, kojom se željelo modernizirati ZPP i prilagoditi ga izazovima proširenja Unije (Europska Komisija, 1997), ZPP je “podijeljen” na dva stupa. Prvi stup provodi se kroz Europski fond za jamstva u poljoprivredi (dalje u tekstu: EFJP) kojim se financiraju mjere za stabilizaciju tržišta i izravna plaćanja za poljoprivrednike. Drugi stup odnosi na ruralni razvoj i provodi se kroz EPFRR koji je uspostavljen 2005. godine.⁶ S obzirom na društvene, ekonomske, okolišne i demografske promjene, od okolišnih zahtjeva do depopulacije ruralnih područja te usmjeravanja poljoprivrednih gospodarstva na tržište, umjesto subvencija, politika ruralnog razvoja postaje fokus ZPP-a te se postupno osnažuju mjere za ruralni razvoj u odnosu na izravna plaćanja (Franić, 2006).

2.2. Politika ruralnog razvoja i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

Politika ruralnog razvoja kao samostalna politika unutar ZPP-a uspostavljena je Uredbom Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. svibnja 1999. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog fonda za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi. Uredbom je utvrđen okvir za potporu Zajednice održivom ruralnom razvoju kroz uključivanje *društvene* (održavanje i jačanje održivih društvenih struktura u ruralnim područjima, razvoj gospodarskih djelatnosti i održavanje i stvaranje radnih mjesta s ciljem bolje iskoristivosti postojećeg svojstvenog potencijala, *socijalne* (poboljšanje radnih i životnih uvjeta, uklanjanje nejednakosti i promicanje jednakih mogućnosti za muškarce i žene, posebno pružanjem potpore onim projektima koje pokreću i provode žene) i *okolišne* komponente (očuvanje i promicanje visokih prirodnih vrijednosti i održive poljoprivrede koja poštuje ekološke uvjete) u politiku te potpore za diversifikaciju poljoprivrednih gospodarstva (proširenje djelatnosti s ciljem komplementarnih ili alternativnih djelatnosti).⁷ Prema Dwyeru (2013) isticanjem politike ruralnog razvoja i osnivanjem samostalnog fonda ZPP je evoluirao iz tradicionalne poljoprivredne politike u širu razvojnu politiku, čime je započeo proces „zelenije“ i održivije poljoprivrede. U tome kontekstu ruralni turizam se ističe kao instrument diversifikacije poljoprivrednog dohotka i poljoprivredne ekonomije.

2.3. Ruralni turizam kao instrument diversifikacije ruralne ekonomije

Klimatske promjene, depopulacija ruralnih područja, upitna konkurentnost europskih poljoprivrednika samo su neke od društvenih promjena koje su ukazale na potrebu za diversifikacijom ruralne ekonomije kroz financiranje nepoljoprivrednih djelatnosti. U tome kontekstu turizam se nameće kao važan čimbenik ruralnog razvoja i alat za prilagodbu poljoprivrednika na klimatske, tržišne i društvene promjene. Stoga se ruralni turizam

⁶Uredba Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike. SL EU L 209, 11. 8. 2005., članak 2., stavak 1.

⁷Uredba Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. svibnja 1999. o potpori Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojom se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe, SL L 160, 26.6.1999., članak 2.

konceptualizira kao dio šireg trenda multifunktionalnosti poljoprivrede i diversifikacije ruralne ekonomije. On predstavlja jedan od načina kako poljoprivredna gospodarstva i ruralne zajednice mogu nadograditi svoj tradicionalni primarni sektor uslugama temeljenima na lokalnim resursima, krajobrazu i kulturi. Time se uspostavlja veza između ciljeva ZPP-a s dohodovnom stabilnošću poljoprivrednika, zapošljavanjem, lokalnim razvojem i atraktivnošću ruralnih područja.

Prema Grilliniju i sur. (2022) turisti koji plaćaju noćenje i/ili prehranu na poljoprivrednom gospodarstvu mogu pomoći stabilizirati opadajući tradicionalni poljoprivredni sektor stvarajući sinergiju između dviju ekonomski različitih djelatnosti — poljoprivrede i turizma. Na razini Europske unije ruralni turizam je prepoznat kao sastavni dio politike ruralnog razvoja. Uz postojeći zakonodavni okvir kojim se ruralni turizam može podupirati u okviru ZPP, ovisno o intervencijama koje države članice uključe u svoje nacionalne strateške planove posljednjih godina i europske institucije naglašavaju ulogu ruralnog turizma u ukupnom razvoju Unije. Tako, Europski parlament u Rezoluciji o uspostavi strategije EU-a za održivi turizam poziva države članice i regionalna tijela da „*uključe turizam kao horizontalni prioritet u svoje operativne programe, strategije pametne specijalizacije i sporazume o partnerstvu za razdoblje 2021.–2027.*“ (Europski parlament, 2021, t. 12). Istodobno, prema analizi Istraživačke službe Europskog parlamenta, Parlament je pozvao Europsku komisiju da kreira posebnu alokaciju za agroturizam u okviru novog ZPP-a (Šajn i Finer, 2023). EU dokumenti istodobno potvrđuju razvojni potencijal ruralnog turizma i upućuju na ZPP kao jedan od ključnih izvora financiranja, ali odgovornost za konkretan opseg i oblik te potpore prepuštaju državama članicama kroz dizajn njihovih strateških planova. Takvo razumijevanje određuje i analitički pristup u nastavku rada: pri analizi strateških planova ZPP-a odabranih država članica ispituje se u kojoj mjeri su potrebe, intervencije, prihvatljiva ulaganja i pokazatelji rezultata usmjereni na poticanje upravo takvih oblika diversifikacije, odnosno u kojoj je mjeri ruralni turizam eksplicitno prepoznat i operacionaliziran kao sastavni dio ruralnog razvoja financiranog iz ZPP-a.

3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Istraživanje je koncipirano kao kvalitativna, komparativna analiza pravnog i strateškog okvira ZPP -a s naglaskom na integraciju ruralnog turizma u nacionalne strateške planove država članica za razdoblje 2023.–2027. Polazi se od pretpostavke da način na koji su turizam i nepoljoprivredne aktivnosti konceptualno pozicionirani i operacionalizirani u strateškim planovima izravno utječe na mogućnost korištenja bespovratnih sredstava. Metodološki pristup temelji se na kvalitativnoj analizi sadržaja i komparativnoj analizi strateških planova. Analiza se odvija u nekoliko koraka: prvo; analizira se pravni okvir na razini EU odnosno odredbe relevantnih europskih uredbi kako bi se utvrdilo na koji način je uspostavljen pravni okvir za financiranje ruralnog turizma u okviru ZPP-a u promatranoj financijskoj perspektivi.

Zatim se analiziraju strateški planovi ZPP-a za razdoblje 2023.–2027. odabranih država članica: Hrvatske, Slovenije, Francuske i Austrije. Odabrane države predstavljaju različite skupine država članica prema duljini članstva u EU, gospodarskoj strukturi i tradiciji ruralnog turizma, što

omogućuje uvid u različite modele integracije ruralnog turizma u strateške planove ZPP-a. Hrvatska i Slovenija predstavljaju „novije“ države članice s izraženom ulogom turizma u nacionalnom gospodarstvu, dok Francuska i Austrija imaju dugu tradiciju ZPP-a i razvijen ruralni turizam, osobito u alpskim i vinskim regijama.

U nastavku rada analiziraju se tri aspekta (konceptualni položaj ruralnog turizma kroz identificirane potrebe na razini specifičnih ciljeva zadanih kroz EU pravni okvir, predviđene intervencije relevantne za ruralni turizam i odabrani pokazatelji rezultata vezani uz diversifikaciju i nepoljoprivredne aktivnosti odnosno turizam) integracije ruralnog turizma u strateške planove ZPP-a odabranih država članica. Navedeni kriteriji usporedbe odabrani su jer autori smatraju da su ključni za procjenu razine integracije ruralnog turizma u nacionalne strateške planove budući da povezuju stratešku razinu (potrebe), operativnu razinu (intervencije) i razinu učinaka (pokazatelji rezultata). Podaci se zatim sistematiziraju u komparativnoj tablici kako bi se prikazale sličnosti i razlike među državama. U završnom dijelu rada provodi se interpretativna analiza rezultata, pri čemu se posebna pažnja posvećuje postojanju odnosno izostanku intervencija usmjerenih isključivo na turizam, širini definiranih prihvatljivih ulaganja u turizam (smještaj, ugostiteljstvo, rekreacija, mala turistička infrastruktura) te potencijalnim posljedicama za alokaciju sredstava. Primarni izvori podataka obuhvaćaju ključne pravne akte EU koji uređuju ZPP u razdoblju 2023.–2027., osobito Uredbu (EU) 2021/2115 o strateškim planovima ZPP-a i Uredbu (EU) 2021/2116 o financiranju i upravljanju ZPP-om. Dalje, za usporednu analizu korišteni nacionalni strateški planovi ZPP-a odabranih država članica. Kao sekundarni izvori korišteni su znanstveni i stručni radovi te strateški analitički dokumenti institucija EU.

Autori napominju da istraživanjem nisu obuhvatili intervencije lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice (LEADER/CLLD) budući da su pretežito lokalnog karaktera, temelje se na pristupu „bottom up“ i ovisе o prioritetima utvrđenima u lokalnim razvojnim strategijama zbog čega ih je teško komparativno analizirati na razini država članica.

4. PRAVNI OKVIR ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE U OPERATIVNOM RAZDOBLJU 2023.-2027.

ZPP se provodi u okviru podijeljenog upravljanja između država članica i Unije uz primjenu načela supsidijarnosti. Pritom Komisija utvrđuje ciljeve, pravila i nadzire zakonitost, dok države članice provode politiku, upravljaju projektima i dodjeljuju sredstva korisnicima. Prema tome, države članice odgovorne su za oblikovanje pravnog, institucionalnog i strateškog okvira za provedbu iste. Načelo supsidijarnosti primjenjuju se i na sufinanciranje ruralnog razvoja: dijelom iz EPFRR, a dijelom iz nacionalnih ili regionalnih proračuna država članica, za razliku od 1. stupa ZPP-a koja se financira isključivo iz EU proračuna. EPFRR se kroz višegodišnji financijski okvir (dalje u tekstu; VFO) prvi puta financirao u operativnom razdoblju 2007.–2013. Ciljevi, mjere i financijski instrumenti ukazuju na politiku Unije koja se provodi u aktualnom razdoblju.

U skladu sa zakonodavnim paketom za ZPP i unutar zadanih okvira i parametara države članice trebaju uspostaviti nacionalni pravni i institucionalni okvir za provedbu EPFRR. Dalje,

kroz sustav programiranja oblikovale su krovni strateški dokument za ruralni razvoj; nacionalne i/ili regionalne programe ruralnog razvoja. Od 2023. godine provedba EPFRR-a se više ne temelji na programima ruralnog razvoja, već na nacionalnim strateškim planovima koje izrađuju države članice, a odobrava Europska komisija. Tako se kroz zakonodavni paket za ZPP na razini Unije propisuju zajednički ciljevi, vrste intervencija, temeljni zahtjevi i skup pokazatelja, dok države članice u svojim strateškim planovima određuju nacionalne potrebe za svaki specifični cilj, rangiraju njihovu važnost te samostalno oblikuju konkretne intervencije, prihvatljiva ulaganja i financijske alokacije. Novi model osigurava državama članicama veću razinu supsidijarnosti prilikom odabira konkretnih mjera i intervencija za provedbu ZPP-a. Kao ključne promjene u odnosu na prijašnja razdoblja izdvajaju se nacionalni strateški planovi koji objedinjuju prvi i drugi stup ZPP-a te da se u navedenom operativnom razdoblju inzistira na rezultatima i učincima, umjesto ispunjavanju formalne sukladnosti.

Operativno razdoblje 2023.–2027. provodi se i financira kroz VFO 2021.–2027., ali je zakonodavni paket za novi ZPP donesen tek 2. prosinca 2021. godine, nakon dugotrajnih i složenih pregovora zakonodavnih institucija EU i država članica. Budući da nova pravila nisu mogla stupiti na snagu početkom VFO-a, osiguran je kontinuitet financiranja ZPP-a kroz produljenu primjenu dotadašnjih pravila za programe ruralnog razvoja. Tek od 1. siječnja 2023. godine u potpunosti se primjenjuje novi normativni okvir ZPP-a temeljen na nacionalnim strateškim planovima.

Zakonodavni okvir ZPP-a za razdoblje 2023.–2027. sastoji se od:

- Uredbe (EU) 2021/2116 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o financiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike te upravljanju njome i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1306/2013 (dalje u tekstu: Uredba 2021/2116) kojom se utvrđuju opća i horizontalna pravila o financiranju i nadzoru ZPP-a te institucionalni okvir kojeg države članice trebaju uspostaviti.⁸
- Uredbe (EU) 2021/2115 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a) i koji se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) te o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1305/2013 i (EU) br. 1307/2013 (dalje u tekstu: Uredba 2021/2115) koja predstavlja ključni pravni izvor za izradu nacionalnih strateških planova i provedbu ZPP-a. Uredbom 2021/2115 su u prvom redu utvrđeni opći ciljevi koji se žele postići u

⁸Uredba (EU) 2021/2116 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o financiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike te upravljanju njome i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1306/2013. SL EU L 435, 6. 12. 2021.

predmetnom financijskom razdoblju⁹ te zajedničku specifični ciljevi.¹⁰ U skladu sa zadanim ciljevima, a temeljem analize nacionalnih potreba i stanja, države članice za svaki od specifičnih ciljeva utvrđuju vlastite potrebe kao nacionalne strateške prioritete i istovremeno utvrđuje stupanj njihove relevantnosti (visok, srednji, nizak). Temeljem navedenog, države članice samostalno uspostavljaju i kreiraju intervencije kojima će se financirati ostvarenje pojedinog cilja odnosno zadovoljavanje zadanih nacionalnih potreba.

Ruralni turizam nije zadan kao poseban specifičan cilj ZPP -a, već je uvršten u ostvarivanje širih socioekonomski ciljeva; u prvom redu specifičnih ciljeva: promicanje zapošljavanja, rasta, rodne ravnopravnosti, uključujući sudjelovanje žena u poljoprivredi, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja u ruralnim područjima, uključujući kružno biogospodarstvo i održivo šumarstvo i posredno; privlačenje i podupiranje mladih poljoprivrednika i novih poljoprivrednika te olakšavanje održivog poslovnog razvoja u ruralnim područjima

Fleksibilnost novog modela ostavlja državama članicama znatan prostor da ruralni turizam strateški ugrade u svoje nacionalne prioritete i operativne mjere. U nastavku rada stoga se analizira na koji su način odabrane države članice iskoristile taj model pri oblikovanju svojih strateških planova u pogledu integracije turizma u provedbu politike ruralnog razvoja.

⁹(a) poticanje pametnog, konkurentnog, otpornog i diversificiranog sektora poljoprivrede kojim se osigurava dugoročna sigurnost opskrbe hranom;

(b) podupiranje i jačanje zaštite okoliša, uključujući bioraznolikost, i djelovanja u području klime te doprinos postizanju ciljeva Unije u području okoliša i klime, uključujući njezine obveze u okviru Pariškog sporazuma;

(c) jačanje socioekonomske strukture ruralnih područja.

¹⁰(a) potpora održivom dohotku poljoprivrednih gospodarstava i otpornosti poljoprivrednog sektora u cijeloj Uniji kako bi se poboljšala dugoročna sigurnost opskrbe hranom i poljoprivredna raznolikost te osigurala gospodarska održivost poljoprivredne proizvodnje u Uniji;

(b) jačanje usmjerenosti na tržište i povećanje konkurentnosti poljoprivrednih gospodarstava kratkoročno i dugoročno, uključujući veću usmjerenost na istraživanja, tehnologiju i digitalizaciju;

(c) poboljšanje položaja poljoprivrednika u vrijednosnom lancu;

(d) doprinos ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi tim promjenama, uključujući smanjenjem emisija stakleničkih plinova i poboljšanjem sekvenciranja ugljika, te promicanje održive energije;

(e) poticanje održivog razvoja i djelotvornog upravljanja prirodnim resursima, kao što su voda, tlo i zrak, uključujući smanjenjem ovisnosti o kemikalijama;

(f) doprinos zaustavljanju procesa gubitka bioraznolikosti i pokretanju procesa oporavka bioraznolikosti, poboljšanje usluga ekosustava te očuvanje staništa i krajobraza;

(g) privlačenje i podupiranje mladih poljoprivrednika i novih poljoprivrednika te olakšavanje održivog poslovnog razvoja u ruralnim područjima;

(h) promicanje zapošljavanja, rasta, rodne ravnopravnosti, uključujući sudjelovanje žena u poljoprivredi, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja u ruralnim područjima, uključujući kružno biogospodarstvo i održivo šumarstvo;

(i) poboljšanje odgovora poljoprivrede Unije na društvene zahtjeve u pogledu hrane i zdravlja, uključujući visokokvalitetnu, sigurnu i hranjivu hranu proizvedenu na održiv način, smanjenje rasipanja hrane kao i poboljšanje dobrobiti životinja te borba protiv antimikrobne rezistencije.

5. ANALIZA STRATEŠKIH PLANOVA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE ODABRANIH DRŽAVA

U nastavku rada analiziraju se tri aspekta integracije ruralnog turizma u strateške planove ZPP-a odabranih država članica:

1. konceptualni položaj ruralnog turizma kroz identificirane potrebe na razini specifičnih ciljeva zadanih kroz EU pravni okvir,
2. predviđene intervencije relevantne za ruralni turizam,
3. odabrani pokazatelji rezultata

Usporedna analiza strateških planova ZPP-a Hrvatske, Slovenije, Austrije i Francuske pokazuje da se ruralni turizam u svim promatranim državama integrira ponajprije kao tek jedan od mogućih instrumenata diversifikacije ruralne ekonomije. Služi uglavnom ostvarivanju širokih socioekonomskih ciljeva, prije sve specifičnih zajedničkih ciljeva: promicanje zapošljavanja, rasta, rodne ravnopravnosti, uključujući sudjelovanje žena u poljoprivredi, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja u ruralnim područjima, uključujući kružno biogospodarstvo i održivo šumarstvo i privlačenje i podupiranje mladih poljoprivrednika i novih poljoprivrednika te olakšavanje održivog poslovnog razvoja u ruralnim područjima. Iznimno u slučaju Austrije u specifičnog cilja: jačanje usmjerenosti na tržište i povećanje konkurentnosti poljoprivrednih gospodarstava kratkoročno i dugoročno, uključujući veću usmjerenost na istraživanja, tehnologiju i digitalizaciju.

Time je ruralni turizam konceptualno postavljen kao instrument za ostvarivanje širih socioekonomskih ciljeva (zapošljavanje i stvaranje novih radnih mjesta, gospodarski rast, socijalnu uključenost, zaustavljanje depopulacije ruralnih područja, itd.), a ne kao samostalno razvojno područje. To je vidljivo već iz kreiranih nacionalnih potreba relevantnih za razvoj ruralnog turizma. Pritom je Austrija djelomično iznimka, jer je potrebu Povećanje kulture suradnje i inovacija te poboljšanje infrastrukture u turizmu (B34) dizajnirala ciljano prema održivom ruralnom turizmu, ali ograničeno; isključivo u alpskom području Austrije.

Dalje, sljedeći analizirani segment su nacionalne intervencije koje se oslanjaju na kreirane potrebe i kojima se operacionalizira provedba EPFRR-a. U tome kontekstu uočen je nedostatak intervencija usmjerenih isključivo na turizam. Tako su, što je vidljivo u Tablici 1., intervencije uglavnom usmjerene na generičke aktivnosti kao diversifikaciju poljoprivredne ekonomije, razvoj i potpora ruralnim poduzećima, inovacije itd. Izuzetak je Austrija koja jedina ima intervenciju isključivo za potporu ruralnom turizmu. To je razumljivo jer se ta intervencija nadovezuje na gore navedenu potrebu - B34. Autori naglašavaju da nedostatak konkretnih turističkih intervencija može imati negativne učinke na konstrukciju mjera i dodjelu sredstava turističkim projektima budući da temeljem kreiranih intervencija nadležna nacionalna upravljačka tijela oblikuju pozive za korisnike bespovratnih sredstava. Naime, na taj način turistički projekti konkuriraju širokom spektru drugih nepoljoprivrednih aktivnosti što konkretno donosi i manja financijska sredstava turističkim projektima i aktivnostima. Navedenu tezu dokazuju analizirana i izdvojena prihvatljiva ulaganja po intervencijama (Tablica 1.).

Tablica 1. Integracija turizma u strateške planove ZPP-a (2023.–2027.)

Država/ Element	Potreba	Intervencija	Prihvatljiva ulaganja	Rezultati učinka	Specifični ciljevi ZPP-a
Hrvatska	Stvaranje novih radnih mjesta diversifikacijom proizvodnje (P17)	73.14. – razvoj poslovanja u ruralnim područjima;	prerada proizvoda, usluge u ruralnim područjima, usluge u veterinarskim djelatnostima, usluge u društvenim djelatnostima, intelektualne usluge, tradicijski i umjetnički obrti, turizam u ruralnom području	R.37 – nova radna mjesta u ruralnim područjima; R.39 – broj ruralnih poduzeća, uključujući biogospodarstvo, razvijenih uz potporu ZPP-a	Privlačenje i podupiranje mladih poljoprivrednika i novih poljoprivrednika te olakšavanje održivog poslovnog razvoja u ruralnim područjima; Promicanje zapošljavanja, rasta, rodne ravnopravnosti, uključujući sudjelovanje žena u poljoprivredi, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja u ruralnim područjima, uključujući kružno biogospodarstvo i održivo šumarstvo
		75.02. – diversifikacija gospodarstava na nepoljoprivredne aktivnosti	prerada proizvoda, usluge u ruralnim područjima, ugostiteljske objekte (barovi, objekti jednostavnih usluga, hoteli, planinarski i slični domovi), tradicijske i umjetničke obrte te turizam u ruralnom području kao oblik dodatnog, izvan poljoprivrednog dohotka poljoprivrednih gospodarstava		
Slovenija	Poticanje zapošljavanja i očuvanja radnih mjesta u ruralnim područjima (P24)	IRP25 – potpora za ulaganja u uspostavu i razvoj nepoljoprivrednih djelatnosti (uključujući biogospodarstvo i očuvanje kulturne baštine)	djelatnosti prerade i dodavanja vrijednosti drvu i šumskim proizvodima, uslužne djelatnosti za poljoprivredu i šumarstvo, turizam i rekreaciju na poljoprivrednom gospodarstvu, aktivnosti očuvanja kulturne baštine te druge srodne nepoljoprivredne aktivnosti u ruralnim područjima	R.37 – nova radna mjesta u ruralnim područjima; R.39 – broj ruralnih poduzeća, uključujući biogospodarstvo, razvijenih uz potporu ZPP-a	Privlačenje i podupiranje mladih poljoprivrednika i novih poljoprivrednika te olakšavanje održivog poslovnog razvoja u ruralnim područjima; Promicanje zapošljavanja, rasta, rodne ravnopravnosti, uključujući sudjelovanje žena u poljoprivredi, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja u ruralnim područjima, uključujući kružno biogospodarstvo i održivo šumarstvo
Francuska	Konkurentnost poljoprivrede (OS-G) Promicati zapošljavanje, rast, socijalnu uključenost i lokalni razvoj u ruralnim područjima (OS-H)	73.03. – potpora nepoljoprivrednim poduzećima (diversifikacija ruralne ekonomije); 75.02. – potpore za preuzimanje i osnivanje ruralnih poduzeća	integraciju tehničkog napretka, prilagodba i razvoj proizvodnih alata i opreme, inovacije, razvoj biogospodarstva, diferencijaciju na temelju kvalitete diversifikaciju aktivnosti. aktivnosti u konjogojskom sektoru s pretežno nepoljoprivrednim obilježjem, aktivnosti potpore poljoprivrednim ili šumarskim djelatnostima, primjerice poduzeća za izvođenje poljoprivrednih ili šumarskih radova nepoljoprivredne aktivnosti za diversifikaciju dohotka u ruralnim područjima	R.37 – nova radna mjesta u ruralnim područjima; R.39 – broj ruralnih poduzeća, uključujući biogospodarstvo, razvijenih uz potporu ZPP-a	Privlačenje i podupiranje mladih poljoprivrednika i novih poljoprivrednika te olakšavanje održivog poslovnog razvoja u ruralnim područjima; Promicanje zapošljavanja, rasta, rodne ravnopravnosti, uključujući sudjelovanje žena u poljoprivredi, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja u ruralnim područjima, uključujući kružno biogospodarstvo i održivo šumarstvo
Austrija	Osiguranje i stvaranje izvan poljoprivrednog dohotka na poljoprivrednim gospodarstvima (B06)	73.08. – investicije u aktivnosti diversifikacije	ulaganja u poljoprivredni turizam, aktivnosti slobodnog vremena i ugostiteljske usluge (smještaj, boravak, ugostiteljstvo), kao i u preradu i prodaju proizvoda (npr. prodavaonica na gospodarstvu)	R.37 – nova radna mjesta u ruralnim područjima; R.39 – broj ruralnih poduzeća, uključujući biogospodarstvo, razvijenih uz potporu ZPP-a R.41 – umrežavanje ruralnih područja	Jačanje usmjerenosti na tržište i povećanje konkurentnosti poljoprivrednih gospodarstava kratkoročno i dugoročno, uključujući veću usmjerenost na istraživanja, tehnologiju i digitalizaciju; Promicanje zapošljavanja, rasta, rodne ravnopravnosti, uključujući sudjelovanje žena u poljoprivredi, socijalne uključenosti i lokalnog razvoja u ruralnim područjima, uključujući kružno biogospodarstvo i održivo šumarstvo
	Jačanje kapaciteta za suradnju i inovacije (B30)	73.16. – mala turistička infrastruktura (alpska infrastruktura)	očuvanje i kvalitativno poboljšanje alpskih planinarskih skloništa i s njima povezanih infrastrukturnih elemenata		
	Povećanje kulture suradnje i inovacija te poboljšanje infrastrukture u turizmu (B34)	75.02. – inovativna poduzeća s dodanom vrijednošću za ruralna područja	investicijski projekti inovativnih start-upova i mladih poduzeća s dodanom vrijednošću za ruralna područja, uključujući i one u turističkom sektoru		

Izvor: Strateški planovi ZPP-a Republike Hrvatske, Republike Slovenije, Francuske i Republike Austrije 2023.–2027., izradili autori

Prema tome, prihvatljiva ulaganja se većim dijelom odnose na znatno šire kategorije ulaganja usmjerene na opću diversifikaciju ruralne ekonomije od prerade poljoprivrednih proizvoda, komunalnih djelatnosti, socijalnih aktivnosti, veterinarskih usluga do različitih društvenih usluga, a samo manjim dijelom na ulaganja u turizam. Takav pristup između ostalog smanjuje vidljivost i ograničava razvojni potencijal turizma u sklopu ruralnog razvoja. Također, prema mišljenju autora ograničava i “odvraća” potencijalne korisnike bespovratnih sredstava na prijavu turističkih projekata. Stoga je potrebno razmatranje kreiranja posebnih turističkih intervencija budući da europski pravni okvir državama članicama omogućuje uspostavu specifičnih, uskih intervencija kroz koje će se financirati isključivo ulaganja u ruralni turizam i prateće aktivnosti kao što su očuvanje kulturne i povijesne baštine i slično.

U konačnici, analizirani su učinci mjera kroz pokazatelje rezultata zadanih Uredbom 2021/2115. Iz Tablice 1. vidljivo je da sve analizirane države za intervencije u koje je integriran turizam planiraju mjerljiv doprinos stvaranju novih radnih mjesta u ruralnim područjima (R.37 „Rast i radna mjesta u ruralnim područjima“) te porastu broja poduzeća koja primaju potporu (R.39 „Razvoj ruralnog gospodarstva“). Time se ranije identificirana uloga turizma kao instrumenta diversifikacije dohotka i jačanja lokalnog gospodarstva potvrđuje i na razini očekivanih rezultata: ruralni turizam i s njim povezane djelatnosti ne promatraju se kao posebna „niša“, nego kao jedan od ključnih nositelja zapošljavanja, poduzetništva i strukturne otpornosti ruralnih prostora. Ovdje autori predviđaju neučinkovito praćenje učinaka bez stvarnih statističkih podataka o doprinosu turizma ruralnom razvoju odnosno specifičnim i općim ciljevima jer se u okviru istih intervencija financira (pre)širok spektar različitih djelatnosti. Navedena ograničenja proizvode i potencijalno negativne implikacije za buduća programska razdoblja jer bez preciznih rezultata će se teško učinkovito procijeniti u kojoj mjeri je ruralni turizam potrebno integrirati i financirati iz ZPP-a.

6. RASPRAVA

Analiza nacionalnih strateških dokumenata pokazala je da niti jedna od promatranih država nije oblikovala posebnu potrebu usmjerenu isključivo na ruralni turizam, unatoč tome što se u analizi stanja u svim državama turizam detektira kao važan segment ruralnog razvoja. Nasuprot tome, turizam je implementiran u šire potrebe za diversifikacijom poljoprivredne ekonomije. Jedan od razloga tome vjerojatno leži i u činjenici da na razini Unije turizam nije postavljen kao specifičan, zaseban cilj, već kao instrument za postizanje specifičnih ciljeva. Prema mišljenju autora, razina integracije turizma u oblikovanju nacionalnih potreba je zadovoljavajuća. Promatrane države nisu morale kao posebnu potrebu izdvajati ruralni turizam jer se željeni rezultati mogu postići bez obzira na normativni naziv potrebe. Uostalom, turizam je de facto instrument diversifikacije ruralne ekonomije temeljem Uredbe 2021/2116. S druge strane, autori zaključuju da su intervencije ključne za integraciju turizma te da su odabrane države propustile priliku kroz kreiranje istih eksplicitnije naglasiti ulogu turizma kao ključnog instrumenta diversifikacije

poljoprivredne ekonomije. U promatranim strateškim planovima ZPP-a ruralni je turizam u Hrvatskoj i Sloveniji prisutan kao eksplicitno prihvatljivo ulaganje u okviru mjera diversifikacije dohotka i razvoja nepoljoprivrednih aktivnosti, ali bez zasebne, turistički orijentirane intervencije dok je u Francuskoj implicitno obuhvaćen kao jedna od mogućih aktivnosti unutar općih mjera za razvoj nepoljoprivrednih poduzeća, bez posebnog naglaska na turizam. u Austriji je najjasnije integriran, kroz kombinaciju intervencija za diversifikaciju prihoda i posebnu intervenciju za ulaganja u malu turističku infrastrukturu u alpskim područjima. Prema tome, autori smatraju da u tome kontekstu turizam nije dovoljno integriran te da je u sklopu kreiranih potreba bilo shodno odabrati ciljne, specifične intervencije kojima će se financirati isključivo turistički projekti i popratne djelatnosti. U tome vide prostor za dodatnu integraciju turizma u ZPP u nadolazećem operativnom razdoblju. Samim time bi i ulaganja bila usmjerena isključivo na turističke projekte, a prijava i provedba projekata jednostavnija za korisnike bespovratnih sredstava. Autori stoga zaključuju da su specifične, ciljne intervencije za turizam potrebne i poželjne za dodatnu integraciju turizma u ZPP. Zadani rezultati učinka ne omogućuju mjerenje učinaka ruralnog turizma budući da nisu predviđeni specifični indikatori za isto (npr. broj turističkih tvrtki, broj novoootvorenih radnih mjesta povezanih turizmom, broj noćenja itd.) već su kao i intervencije postavljeni generički u skladu sa specifičnim ciljevima.

Stoga će i rezultati biti izrazito generički, bez podataka posebno za turizam. Važno je napomenuti da se niti jedna od promatranih država nije odlučila za dodatne nacionalne indikatore kako bi barem za vlastite potrebe pratila učinke turizma na ruralni razvoj. Stoga određeni postignuti učinci će u sebi sadržavati vrlo široki skup djelatnosti i aktivnosti koji u konačnici neće dati realnu sliku o učincima turizma te će evaluacija doprinosa turizmu ciljevima ZPP-a biti znatno otežana. Kada bi se učinak pratio za turizam (barem na nacionalnoj razini) bilo bi lakše znati u kojoj mjeri ga treba integrirati u sljedećem razdoblju jer bi se omogućila usporedbu učinaka ulaganja u turizam s učincima ulaganja u druge oblike diversifikacije poljoprivredne ekonomije. Takav bi pristup omogućio državama članicama empirijske podatke za buduće odluke u kojoj mjeri je potrebno integrirati turizam u nacionalne strateške planove. Takvo normativno i programsko pozicioniranje ruralnog turizma u nacionalne strateške planove potvrđuje tezu rada da je razvojni potencijal ruralnog turizma unutar ZPP-a još uvijek nedovoljno iskorišten te da bi u budućim programskim razdobljima bilo opravdano snažnije i specifičnije uključivanje turizma u nacionalne strateške planove. Odgovornost za to na državama članicama prilikom kreiranja strateških planova, što je pokazalo i istraživanje.

7. ZAKLJUČAK

Polazeći od cilja rada, autori zaključuju da europski pravni okvir omogućuje državama članicama zadovoljavajuću razinu integracije turizma u ruralni razvoj kroz strateške planove. Međutim, analizirani nacionalni strateški planovi ZPP-a, ukazuju su na nedostatak konkretnih, jasno profiliranih turističkih intervencija i popratnih prihvatljivih ulaganja u turizam. Pritom se može zaključiti da je stupanj i način integracije turizma u velikoj mjeri heterogen među odabranim

državama članicama, uz gore opisani (ograničeni) primjer Austrije. S druge strane, autori problematičnim smatraju činjenicu da je ruralni turizam u nacionalnim strateškim planovima pozicioniran uglavnom kao sredstvo za postizanje nacionalnih potreba i/ili zajedničkih nadnacionalnih ciljeva, a ne kao samostalni razvojni cilj u sklopu ruralnog razvoja. Također, način dizajna indikatora otežava praćenje zasebnog doprinosa turizma ciljevima ZPP-a i nacionalnih potreba, što dodatno slabi vidljivost ruralnog turizma u evaluacijskim procesima te posljedično primjerenoj integraciji u budućim financijskim perspektivama.

Na temelju ovih nalaza mogu se formulirati sljedeće preporuke: na razini Unije bilo bi poželjno razmotriti uvođenje jasnijih smjernica ili čak minimalnih standarda za programiranje intervencija u području ruralnog turizma unutar strateških planova, kako bi se izbjeglo da turizam ostane „razvodnjen“ unutar generičkih mjera diversifikacije. U tom smislu, posebne intervencije ili tematski „paketi“ usmjereni isključivo na turizam po uzoru na austrijski pristup mogli bi doprinijeti većoj vidljivosti i učinkovitosti ulaganja. Stoga je preporuka da države članice kreiraju specifične, isključivo na turizam usmjerene intervencije.

U pogledu evaluacije i upravljanja rezultatima preporučuje se prilagodba i nadogradnja indikatora kako bi se turizam mogao zasebno pratiti – primjerice kroz specifične pod-pokazatelje unutar postojećih ili kroz uvođenje dopunskih nacionalnih indikatora koji razdvajaju turističke i druge nepoljoprivredne aktivnosti. Time bi se olakšalo dokazivanje stvarnog doprinosa ruralnog turizma zapošljavanju, razvoju ruralnih poduzeća i teritorijalnoj koheziji. Za daljnja istraživanja korisno bi bilo proširiti analizu na veći broj država članica, uključiti empirijske podatke o provedbi (broj i struktura odobrenih projekata, iznos dodijeljenih sredstava turizmu) te istražiti perspektive ključnih dionika (poljoprivrednih gospodarstava, turističkih poduzetnika, lokalnih akcijskih grupa) o pristupačnosti i prikladnosti mjera ZPP-a za financiranje turističkih aktivnosti.

Zaključno, analiza upućuje na to da ZPP, unatoč snažnom potencijalu za potporu ruralnom turizmu, još uvijek ne koristi u potpunosti instrumente kojim bi se taj potencijal mogao ostvariti. Integracija turizma u strateške planove ZPP-a promatranih država članica u pravilu ostaje djelomična i posredna, pri čemu austrijski primjer pokazuje da je moguće koncipirati i specifičnije, turistički orijentirane intervencije. To otvara prostor za unapređenje budućih ciklusa programiranja ZPP-a i za jačanje uloge ruralnog turizma kao sastavnog dijela održivog ruralnog razvoja u Europskoj uniji.

LITERATURA

1. Dwyer, J. (2013). Transformation for sustainable agriculture: What role for the second Pillar of CAP? *Bio-based and Applied Economics*, 2(1), str. 29–47., https://www.researchgate.net/publication/307694212_Transformation_for_sustainable_agriculture_what_role_for_the_second_Pillar_of_CAP, (pristupljeno 29.11.2025.)
2. EEC Council. (1962). Regulation No 25 on the financing of the common agricultural policy, OJ 30, 20.4.1962.

3. Europska komisija, Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj. (2024). Rashodi ZPP-a., Bruxelles, https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_hr, (pristupljeno 25.11.2025.)
4. Europska komisija. (2025). Strateški plan Zajedničke poljoprivredne politike Republike Hrvatske 2023. - 2027., C(2025)6873, https://ruralnirazvoj.hr/files/sfc2021-2023HR06AFSP001_4.1_202510171508_1162176356599734761.pdf, (pristupljeno 30.11.2025.)
5. Europska komisija. (2025). GAP-Strategieplan Österreich 2023-2027, C(2025)6109, <https://www.bmluk.gv.at/dam/jcr:846d82e6-0d2d-4c97-8213-73704af3c216/GSP%20Version%204.2%20genehmigt.pdf>, (pristupljeno 30.11.2025.)
6. Europska komisija. (2025). Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027, C(2025)7249, <https://agriculture.gouv.fr/documentation-officielle-pac#section-2>, (pristupljeno 1.12.2025.)
7. Europska komisija. (2024). Strateški načrt skupne kmetijske politike 2023–2027 za Slovenijo, C(2024)8867, https://skp.si/wp-content/uploads/2024/12/sfc2021-2023SI06AFSP001_4.2_202412191222_17960051563045570121.pdf, (pristupljeno 1.12.2025.)
8. Europski parlament.(2021). Rezolucija Europskog parlamenta od 25. ožujka 2021. o uspostavi strategije EU-a za održivi turizam (2020/2038(INI)) (2021/C 494/09)
9. Franić, R. (2006). Politika ruralnog razvoja – nova prilika za Hrvatsku. Agronomski glasnik, 68(3), str. 221–235., <https://hrcak.srce.hr/clanak/42001>, (pristupljeno 23.11.2025.)
10. Giuliani, A., & Baron, H. (2023). The CAP (Common Agricultural Policy): A short history of crises and major transformations of European agriculture. Forum for Social Economics, 54(1), str. 68–94., https://www.researchgate.net/publication/374565278_The_CAP_Common_Agricultural_Policy_A_Short_History_of_Crises_and_Major_Transformations_of_European_Agriculture, (pristupljeno 1.12.2025.)
11. Grillini, G., Sacchi, G., Chase, L., Taylor, J., Van Zyl, C. C., Van der Merwe, P., Streifeneder, T., & Fischer, C. (2022). Qualitative assessment of agritourism development support schemes in Italy, the USA and South Africa. Sustainability, 14(13), str. 7903., <https://www.mdpi.com/2071-1050/14/13/7903>, (pristupljeno 1.12.2025.)
12. Mikuš, O., Ramani, D., i Franić, R. (2010). Smjernice Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije do 2013. godine. Agronomski glasnik, 72(6), str. 345–358., <https://hrcak.srce.hr/69009>, (pristupljeno 22.11.2025.)
13. Swan, D. (2000). The economics of Europe: From common market to European Union (9th ed.). London; Penguin., <https://archive.org/details/economicsofeurop0000swan/page/n7/mode/2up>, (pristupljeno 27.11.2025.)
14. Šajn, N. and Finer, K. (2023) Rural tourism. Brussels: European Parliamentary Research Service, Members’ Research Service, Briefing PE 751.464,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751464/EPRS_BRI\(2023\)751464_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751464/EPRS_BRI(2023)751464_EN.pdf), (pristupljeno 3.12.2025.)

15. Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice. (1957). CELEX: 11957E, Rim, 25.3.1957.
16. Ugovor o funkcioniranju Europske unije. (2016). Službeni list Europske unije, C 202, 7. 6. 2016.
17. Uredba Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. svibnja 1999. o potpori Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojom se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe, SL L 160, 26.6.1999.
18. Uredba Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike. SL EU L 209, 11. 8. 2005.
19. Uredba (EU) 2021/2115 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a) i koji se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) te o stavljanju izvan snage Uredbi (EU) br. 1305/2013 i (EU) br. 1307/2013. SL L 435, 6. 12. 2021.
20. Uredba (EU) 2021/2116 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o financiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike te upravljanju njome i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1306/2013. SL EU L 435, 6. 12. 2021.
21. Wolley, B. S., & Turk, J. (2019). An inquisitive scrutiny of the second pillar and its impacts envisaged on the ever-changing CAP. *Agricultura*, 16(1–2), str. 11–18., https://www.researchgate.net/publication/347175197_An_Inquisitive_Scrutiny_of_the_Second_Pillar_and_its_Impacts_Envisaged_on_the_Ever-Changing_CAP, (pristupljeno 3.12.2025.)