

# Nove zakonske regulative u funkciji ruralnog razvoja

---

**Klepo, Marijana**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2018**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of agriculture / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Poljoprivredni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:151:253793>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-27**



Sveučilište Josipa Jurja  
Strossmayera u Osijeku

**Fakultet  
agrobiotehničkih  
znanosti Osijek**

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the Faculty of Agrobiotechnical  
Sciences Osijek - Repository of the Faculty of  
Agrobiotechnical Sciences Osijek](#)



**SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU**  
**FAKULTET AGROBIOTEHNIČKIH ZNANOSTI OSIJEK**

Marijana Klepo

Sveučilišni diplomski studij

Agroekonomika

**Nova zakonska regulativa u funkciji ruralnog razvoja**

**Diplomski rad**

Osijek, 2018.

SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU  
FAKULTET AGROBIOTEHNIČKIH ZNANOSTI OSIJEK

Marijana Klepo

Sveučilišni diplomski studij

Smjer Agroekonomika

**Nova zakonska regulativa u funkciji ruralnog razvoja**

**Diplomski rad**

Povjerenstvo za ocjenu i obranu diplomskog rada:

1. prof.dr.sc.Ružica Lončarić, predsjednik
2. izv.dr. sc. Tihana Sudarić, mentor
3. dr.sc.Jelena Kristić, član

Osijek, 2018.

## KAZALO – SADRŽAJ:

### POPIS KRATICA

1. UVOD .....	1
2. LITERATURNI PREGLED.....	2
2.1. Ruralno područje – pojmovno određenje .....	4
2.2. Socio-ekonomske perspektive ruralnih područja .....	7
2.3. Značaj ruralnih područja .....	10
2.4. Institucionalni okvir razvoja ruralnih područja u EU i RH.....	12
2.5. Normativni okvir i nova zakonska regulativa u području ruralnog razvoja.....	14
2.5.1. Zakonska regulativa 2017./2018. ....	16
2.5.2. Normativna politika ruralnog razvoja i ocjene zainteresirane javnosti.....	21
3. MATERIJALI I METODE.....	25
3.1. Cilj i hipoteza .....	25
3.2. Primijenjena metodologija i instrumentarij.....	26
3.2.1. Izvori podataka .....	26
3.2.2. Opis primijenjene metodologije .....	26
4. REZULTATI .....	28
4.1. Istraživanje stanja i razvojne perspektive ruralnih područja .....	28
4.2. Istraživanje institucionalnog okvira ruralnog razvoja .....	28
4.3. Istraživanje zakonske regulative u području ruralnog razvoja.....	29
5. RASPRAVA.....	32
5.1. O perspektivi razvoja ruralnih područja .....	32
5.2. O normativnom okviru .....	33
6. ZAKLJUČAK .....	35
7. LITERATURA .....	37
8. SAŽETAK.....	41
9. SUMMARY .....	42
10. POPIS SLIKA: .....	43
11. POPIS TABLICA:.....	43
12. POPIS GRAFIKONA: .....	43

### TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

### BASIC DOCUMENTATION CARD





## **POPIS KRATICA:**

AGRI	engl. Agriculture and Rural Development
APRRR	Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
ARPA	Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije
ARR	Agencija za ruralni razvoj
CF	engl. Cohesion Fund
CLLD	engl. Community Led Local Development
DESA	engl. Department of Economic and Social Affairs
DZS	Državni zavod za statistiku
EAFRD	engl. European Agricultural Fund for Rural Development
EBRD	engl. European Bank for Reconstruction and Development
EMFF	engl. European Maritime and Fisheries Fund
ENRD	engl. European Network for Rural Development
ERDF	engl. European Regional Development Fund
ESF	engl. European Social Fund
ESI	engl. European Structural and Investment Funds
EU	engl. European Union / Europska unija*
FLAG	engl. Fishery Local Action Groups
FUm	Faktor umanjenja
FUv	Faktor uvećanja
HGK	Hrvatska gospodarska komora
HCPHS	Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo
HPK	Hrvatska poljoprivredna komora
IAKS	Integrirani administrativni i kontrolni sustav
IPARD	engl. Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development
LAG	engl. Local Action Groups / lokalna akcijska grupa

LAUs	engl. Local Administrative Units
LEADER	fr. Liaison Entre Actions de Developpment de L'conomie Rurale
NN	Narodne novine
OECD	engl. Organisation for Economic Cooperation and Development
OPG	Obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo
PRR	Program ruralnog razvoja
RDP	Rural Development Programme
RH	Republika Hrvatska
RR	Ruralni razvoj
SAFU	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje
UDAr	Relativna učinkovitost državne administracije
UN	engl. United Nations / Ujedinjeni narodi*

\* izvorna kratica se koristi u svom obliku i u hrvatskom jeziku





## 1. UVOD

Pravom se normativno reguliraju ponašanje i odnosi u svakom društvu, međutim, to nikako ne znači da je pravo pozicionirano iznad društva, nego isto treba ispunjavati zadanu funkciju regulacije, a ako pak to nije slučaj, tada se normativni okvir mijenja i prilagođava – u tom se smislu ovim radom nastoji istražiti ispunjava li zakonska regulativa svoju funkciju u području ruralnog razvoja. Iz tog je razloga bilo nužno prethodno razgraničiti pojmovno određenje onoga što smatramo ruralnim područjem, potom utvrditi njegov značaj, trenutno stanje i socio – ekonomske perspektive na globalnoj i nacionalnoj razini pa tek nakon toga razmotriti institucionalni okvir u kojem se događa normativna regulacija i proces razvoja. Korišteni su različiti referentni izvori, počevši od nacionalnih i međunarodnih propisa, preko znanstvene i stručne bibliografije, pa sve do televizijskih produkcija i članaka u časopisima i elektroničkim medijima. Uz pregled brojnih referentnih izvora, ostvaren je i uvid u više od 70 normativnih akata objavljenih tijekom 2017. godine, kao i onih koji su objavljeni zaključno s 15. kolovozom 2018. Kao sinteza razumijevanja propisa kojima je uspostavljen institucionalni okvir, shematski je predstavljen opći prikaz korelacija unutar sustava ruralnog razvoja na nacionalnoj razini i razini EU. Budući da učinkovitost propisa treba mjeriti stanjem područja regulacije, ispunjavanje normativne funkcije primarno je dokazivano kroz stanje poljoprivrede i demografske bilance u ruralnim područjima, dok je u kontekstu objave novih propisa analizirana relativna učinkovitost državne administracije te je ovim radom razvijen i primijenjen potpuno novi metodološki pristup u kojem se npr. penalizira objava izmjena i dopuna propisa kao negativna pojava. Rezultati istraživanja ukazuju na značaj ruralnog prostora kao nacionalnog interesa svake društveno odgovorne politike te na prilike koje se pružaju u povezivanju poljoprivrede i stočarstva s turizmom, ali ukazuju i na demografske, sociološke i ekonomske probleme hrvatskog društva zbog kojih nitko, osim možda ekologa, ne bi trebao biti optimističan glede razvoja ruralnog prostora. Moguća rješenja nude se u obliku stvaranja nove društvene paradigme i usredotočenjem na ključne pojmove i ideje koje bi trebalo ostvariti ako se želi postići održivi razvoj unutar ruralnog prostora.

## 2. LITERATURNI PREGLED

Problematiku ruralnog razvoja, uključujući i pojedina zakonska rješenja kojima države (ili pak zajednice više država poput EU, op.a) nastoje na normativnoj razini regulirati i operacionalizirati sve ono što strateški namjeravaju činiti u kontekstu ruralnog razvoja, svakako nije preporučljivo razmatrati bez prethodnog pojmovnog određenja; pri tome je semantika<sup>1</sup> irelevantna, a potrebu za jasnom diferencijacijom između ruralnog i urbanog ne nalazimo samo u statističkom praćenju različitih društvenih pojava, nego poglavito u činjenici da bez jasnog formalnog određenja nije moguće osiguravati financijska sredstva i poticati razvoj bilo koje djelatnosti od društvenog značaja pa tako niti ruralnih područja. Nadalje, razmatranje problematike prenapučenosti gradova, starenja stanovništva te uzroka i posljedica tzv. „urbanizacije“ (jednako tako i imperativa u prehrani i proizvodnji hrane, op.a) nikako ne može biti svrhovito kada se to čini samo kroz prizmu poljoprivedne politike – u suštini se nalazi i kompleksan sociološki fenomen koji implicira interdisciplinarni pristup. Dakle, zdrav život pojedinaca i/ili obitelji u prirodnom okruženju, kao i postizanje osobne i svake druge sreće ljudi u ruralnom području nije razlog zbog kojeg države subvencioniraju razvoj tih područja; donošenje propisa kojima države nastoje potaknuti i održati razvoj ruralnih područja proizlazi iz mnogo pragmatičnijih razloga – u pitanju je egzistencionalna samodostatnost društva organiziranog u državne zajednice (biti sposoban prehraniti vlastito stanovništvo), a na to se posljedično vežu politički, socijalni, gospodarski i drugi interesi! I dok su razlozi državnih intervencija u kontekstu ruralnog razvoja nešto što shvaćamo kao zajedničku društvenu potrebu, razloge zbog kojih ruralna područja (p)ostaju nerazvijena treba tražiti u fenomenu urbanizacije, u osobnim potrebama pojedinaca da svoju životnu sredinu ostvaruju u gradovima (ili barem u njihovoj blizini), jer, htjeli to priznati ili ne, činjenica je da su poslovne i obrazovne mogućnosti (kao mjerilo opstanka/uspjeha pojedinaca) veće u urbanoj sredini – ako bismo tu sociološku komponentu zanemarili, ne bismo mogli učinkovito djelovati na uzroke demografskih kretanja, a posljedično ne bismo mogli niti postizati ciljeve ruralnog razvoja. Čimbenik demografskog kretanja iz ruralnih u urbana područja posebno se ističe u Programu ruralnog razvoja RH za razdoblje 2014. – 2020. U tom smislu je (za promatrano razdoblje 2007. – 2011.) registrirano povećanje migracija stanovništva starosti između 20 i 39 godina, kao i da se poljoprivredom ostaju baviti primarno ljudi u neproduktivnim godinama (55 i više godina) dok je značajno manji udjel (tek 4,1%) onih koji su mlađi od 35 godina. [1, str. 80 i str. 127]

---

<sup>1</sup> Lingvistička disciplina koja se bavi opisom značenja pojmova u jeziku, op.a.

Takvi, po ruralna područja izrazito nepovoljni odnosi kretanja produktivne radne snage mogu se objasniti ne samo boljim poslovnim i obrazovnim mogućnostima koje pojedinci pronalaze u urbanim područjima, nego i time da je odlazak u gradska središta istovremeno podrazumijevao bavljenje trgovinom i javnim poslovima; drugim riječima, dugo vremena je to bio život bez teškog fizičkog rada koji podrazumijeva poljoprivreda (uvjetno rečeno, jer život u industrijaliziranim središtima nužno nije bio lakši, kao što niti u pogledu kvalitete životne sredine to često nije bio, a danas pogotovo to nije slučaj, op.a). O problematici života u prenapučenim gradskim sredinama nalazimo brojne znanstvene radove; tako primjerice nalazimo podatke o značajnom razvoju urbanih sredina u tzv. „mega-gradove“ i obrnuto – proporcionalnim migracijskim kretanjima iz ruralnih u urbana područja tijekom razdoblja 1950. – 2010. [2, str. 18] Na tragu do sada iznesenog može se činiti potpuno logičnim trend migracija iz ruralnih u urbana područja, kao i stanje u kojem se mora intervenirati kako bi se uspostavio održivi razvoj ruralnih područja – navedeno je logično samo na „prvi pogled“; napuštanje prirodnih ljepota i zdravog životnog okruženja koje pronalazimo u ruralnim područjima i odlazak u urbane sredine uz koje povezujemo različite negativnosti, prije svega velike koncentracije smoga, ograničeni životni prostor, ali i stres kao produkt potrošačkog životnog stila (slika br. 1 govori sama za sebe, op.a) takvu migracijsku pojavu ne čine toliko logičnom! Nameće se zaključak: unatoč razvoju znanosti i tehnologije, samostalna proizvodnja hrane i dalje je posao koji ne ostavlja mnogo vremena za ispunjavanje različitih osobnih preferencija (npr. obrazovni, kulturološki ili pak sportski sadržaji) te je u tzv. „potrošačkom stilu života“ lakše otići trgovinu! Svejedno, treba biti odmjeren u kritici, jer današnji civilizacijski razvoj ne bi bio moguć kada bi većina ljudi trošila većinu vremena na proizvodnju hrane; naravno, održivi razvoj i racionalno korištenje resursa time nisu isključeni, nego izbijaju u prvi plan.



Slika br. 1 – drugi pogled na ruralno i urbano<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Prilagođeno koristeći dva internetska izvora; gornja slika je preuzeta s portala Research Matters, <http://www.assemblyresearchmatters.org/2016/05/03/a-new-mandate-a-new-environment>, a donja (autor: novinska agencija Reuters) preuzeta je iz članka Thomasa Phillipsa objavljenog 2014. u listu The Telegraph pod naslovom: *Shanghai considers arming residents with anti-pollution masks*,

## 2.1. Ruralno područje – pojmovno određenje

U RH postoji određena diferencijacija naselja na: urbana, ruralna i prijelazna; međutim, opće prihvaćena definicija ne postoji jer na istu utječe niz čimbenika, a kada je riječ o naseljima, pojmovno je određenje ovisno o:

- onome tko ih definira i sa kojom svrhom,
- veličini naselja i gustoći naseljenosti,
- upravnom statusu naselja,
- infrastrukturi i socioekonomskoj strukturi naselja.

Iz primijenjene metodologije Državnog zavoda za statistiku (u daljnjem tekstu: DZS) može se saznati kako je diferencijacija naselja u statističke svrhe prisutna u europskim državama još od kraja 19. stoljeća. Tako se u prvim popisima pretežno koristi administrativni/pravni status naselja. Kasnije, npr. 1953. godine stručni kriterij kombinira se s administrativnim, da bi se 1961. godine po prvi puta sva naselja diferencirala prema tipu (na gradska, seoska i mješovita); pri tome su razmatrane dvije varijable: veličina naselja (izražena brojem stanovnika) te druga koja se odnosila na udio nepoljoprivrednog stanovništva (prvenstveno u smislu pokazatelja socioekonomske strukture naselja). Istovjetan model diferencijacije je primijenjen i pri Popisu stanovništva 1971. godine. Deset godina nakon toga napušten je stručni kriterij diferencijacije tipova naselja te je primijenjen isključivo administrativni, a isto je dovelo do dvostrukog povećanja broja gradova – razumljivo, povećanje je izazvalo reakciju struke, jer nije odražavalo stvarnu urbanu transformaciju, nego je isto bilo odraz administrativnih odluka (npr. čak 42% gradova je imalo manje od 2 000 stanovnika, op.a). Takva praksa nije prekinuta pa smo i dalje imali statistički porast gradskog stanovništva. Suvremena statistička metodologija za urbana naselja zahtjeva sljedeće varijable:

- sva naselja sjedišta upravnih gradova (bez obzira na broj stanovnika)
- sva naselja s više od 10 000 stanovnika
- naselja od 5 000 do 9 999 stanovnika s 25% i više zaposlenih u sekundarnim i tercijarnim djelatnostima
- naselja od 2 000 do 4 999 stanovnika s 25% i više zaposlenih u sekundarnim i tercijarnim djelatnostima te s udjelom nepoljoprivrednih kućanstava od min. 50%.

Dakle, ako bi dosljedno primjenjivali metodologiju koju koristi DZS, sva naselja koja ne bi ispunjavala gore navedene varijable mogla bi se kategorizirati kao ruralna i prijelazna. [3]

---

<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/10586296/Shanghai-considers-arming-residents-with-anti-pollution-masks.html>, 08.08.2018.

Iz perspektive odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ruralnim naseljima se mogu smatrati ona koja nisu gradovi, a sukladno članku 5. grad je: *„...jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava uvjete iz stavka 1. ovoga članka.“* [4] Takva opća i istovremeno jednodimenzionalna odredba ne može biti prikladna za programiranje, planiranje i provedbu politike razvoja ruralnog područja. Sličan problem u definiranju urbanog i ruralnog područja svojevremeno se mogao naći i kada se radi o Europskoj komisiji ili pak o Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj<sup>3</sup> (OECD, engl. Organisation for Economic Cooperation and Development) koje su također imale urbano-ruralnu tipologiju jednodimenzionalnog tipa (gustoća stanovništva kao jedina varijabla, op.a); dok danas primjenjuju drugačiji pristup prema kojem razmatraju parametar gustoće naseljenosti unutar kvadranta 1x1 km<sup>2</sup> (LAUs – engl. Local Administrative Units)<sup>4</sup> te tako ruralna područja (s dinamičnim lokalnim gospodarstvima) mogu biti u blizini urbanih područja i kao što često i jesu, udaljena rijetko naseljena područja koje karakterizira slabiji gospodarski rast. [5, str. 252] Iako problematika ruralnog razvoja nadilazi poljoprivrednu politiku (ruralni razvoj ostvaruje se i putem ostalih politika, npr. obrazovanja, prometa, turizma, op.a), čini se kako je najvažnija definicija upravo ona koja nam se nudi u okviru poljoprivredne politike, jer, ne treba zaboraviti, primarna ideja oko ruralnog razvoja i dalje se odnosi na proizvodnju hrane. Zanimljivo je da smo u RH, barem kada se radi o propisima iz vremena korištenja prepristupnih fondova EU; odnosno, vremena korištenja IPARD-a 2007. – 2013. (engl. Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development), koristili vrlo jednostavnu odredbu na razini Pravilnika,<sup>5</sup> a prema kojoj su ruralna područja obuhvaćala *„...čitavo područje Republike Hrvatske, osim područja Grada Zagreba“* [6]. Dvije godine kasnije, Programom ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. određuje se sljedeće: *„...ruralno područje na razini programa definirano je na cijelom području RH osim administrativnih centara četiri grada (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek).“* [7] Prethodna formulacija je

<sup>3</sup> Organizacija okuplja trenutno 36 svjetskih država, op.a

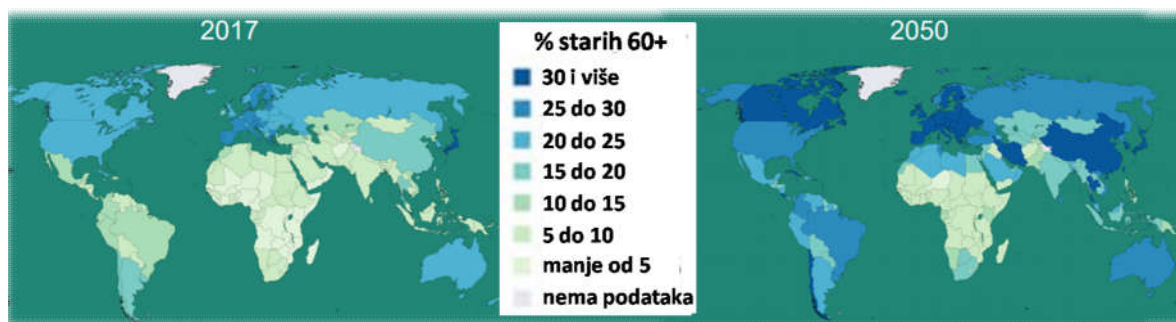
<sup>4</sup> Detaljnije informacije o tzv. LAUs statističkom sustavu dostupne su na web stranicama Eurostata, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>, op.a

<sup>5</sup> Vidi Pravilnik o provedbi mjere 202 - priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja unutar IPARD programa (NN 24/13), članak 3, op.a

i danas aktualna te ju u takvom obliku nalazimo u propisima kojima se regulira povlačenje sredstava iz EU fondova; npr. u čl. 3 Pravilnika o provedbi tipa operacije 6.1.1. „Potpora mladim poljoprivrednicima“, i tipa operacije 6.3.1. „Potpora razvoju malih poljoprivrednih gospodarstava“ iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. - 2020. Možemo se upitati: kako pojedini gradovi, kao što su Pula ili Zadar, nisu obuhvaćeni prethodnom odredbom i izričito istaknuti kao urbana područja – a to svakako jesu; objašnjenje treba tražiti u primjeni OECD metodologije kojom se područja klasificiraju kao: predominantno ruralna, mješovita i predominantno urbana. Nadalje, sukladno odredbi čl. 50 Uredbe (EU) br. 1305/2013, ruralna područja mogu se definirati i za svaku pojedinu mjeru ili vrstu djelatnosti iz Programa razvoja ruralnih područja, naravno, isključivo pod uvjetom da je isto propisno opravdano. [9, 523] Ako bismo se nakratko odmakli od prethodno navedenih upravnih i statističkih definicija – pojam ruralno – može se pretpostaviti, većinu ljudi uobičajeno asocira na infrastrukturno nerazvijeno područje i istovremeno slabije naseljeno područje koje je lišeno svjetlosnog, zvučnog i svakog drugog onečišćenja izazvanog ljudskim utjecajem; svejedno, iako se takva područja doživljavaju u okviru onoga što podrazumijevamo pod sinonimom „netaknuta priroda“ (područja koja su prije svega pogodna za poljoprivredu, stočarstvo i turizam te, ništa manje važno, za zdrav život u prirodnom okruženju, op.a), svjedočimo globalnom rastu populacije, kontinuiranoj urbanizaciji područja i tendenciji koncentracije stanovništva u urbanim područjima – tome u prilog govore izvješća UN-ovog Odjela za ekonomske i socijalne poslove (DESA – engl. Department of Economic and Social Affairs), a problematiku urbanizacije obradili su i Bjelajac i Vrdoljak u izvornom znanstvenom radu pod naslovom „Urbanizacija kao svjetski proces“ u kojem, između ostalog iznose tvrdnju: „...da je stupanj urbaniziranosti izravno proporcionalan prosječnom trajanju života i žena i muškaraca. Tako, što je udio urbane populacije viši, dulje je i trajanje života i muškaraca i žena. I obrnuto, što je koeficijent urbanizacije niži, kraće je i prosječno trajanje života.“ [10, str. 14] Osim globalnog povećanja broja stanovnika, izvješća ukazuju i na tendenciju starenja populacije; tako se u UN-ovom izvješću iz 2017. godine može pronaći podatak prema kojem je svaki osmi stanovnik stariji od 60 godina, kao i da se do 2050. očekuje praktično dvostruko povećanje broja starijih osoba,<sup>6</sup> tako da bi svaki peti stanovnik trebao biti stariji od 60 godina. [11, str. 3] Ako se UN-ove projekcije pokažu točnima (slika br. 2), na globalno starenje stanovništva najviše će utjecati zemlje u razvoju.

---

<sup>6</sup> Projekcije za RH ukazuju na povećanje udjela starijih osoba (sa 26 % u 2017.) na 37,1 % u 2050. godini, DESA report (2017) - *World Population Ageing 2017*, United Nations, New York, str. 102, op.a.



Slika br. 2 – UN-ove projekcija starenja stanovništva 2017. i 2050. godina<sup>7</sup>

## 2.2. Socio-ekonomske perspektive ruralnih područja

Razvoj ruralnih područja izravno ovisi starosti populacije i migracijama stanovništva; oba navedena čimbenika u prošlosti su imala negativan utjecaj na socio-ekonomsko stanje ruralnih područja, a sudeći prema aktualnim migracijskim trendovima u RH, takvo stanje se neće mijenjati u pozitivnom smislu. Prethodne navode potvrđuju Potočnik i Adamović (2018.) te ukazuju i na razloge zbog kojih mladi napuštaju Republiku Hrvatsku; glavni razlog iseljavanja mladih tako postaje potraga za boljim obrazovnim programima i šansama za zaposlenje. Refleksija općeg stanja pesimizma u hrvatskom društvu (dakle u urbanom području, a da se o onome u ruralnom i ne govori) te perspektiva koje nam preostaju možda najbolje nalazimo u izjavi jedne mlade osobe iz Čakovca:

*'Mislim da odlazak svake mlade osobe povećava šansu odlaska sljedeće mlade osobe i povećava opći osjećaj pesimizma u cijeloj zajednici. Da se ljudi iseljavaju to je definitivno jako veliki pokazatelj da nešto nije u redu. Pogotovo kad se mladi iseljavaju. I to je kao gruda snijega koja postaje sve veća i veća jer ti ljudi onda počinju povlačiti svoje bližnje i prijatelje za sobom.'* te u izjavi još jedne mlade osobe iz Rijeke: *'Ja mislim da bi većina mladih uza sve voljela ostat tu, da imaju mogućnosti. Tu je prekrasno i sve, ali mene je strah tu ostat. Jer svaki dan čitaš u novinama da će se dići porez na nešto. I čak ako nešto i dobijem od roditelja meni će to oporezivati i ja se toga bojim. I sad nakon faksa, šta mogu ići', na stručno osposobljavanje za 2.600 kuna sa svim što sam radila, sa svim fakultetima gdje ću vjerojatno nositi kavu nekom, a vjerojatno me neće ni zadržati poslije jer će uzeti nekog rođaka. I onda zato iz čistog tog nekog straha kako ćeš tu preživjeti bi išao van.'* [12, str. 16] Iz prethodnih izjava i istraživanja koje su proveli Potočnik i Adamović (predstavljenom na konferenciji za medije 13. ožujka 2018. u Hrvatskom novinarskom domu, op.a),<sup>8</sup> postaje jasno kako nemamo odgovor na nepovoljno demografsko i migracijsko stanje urbanih sredina; što onda očekivati za ruralna područja?!

<sup>7</sup> Preuzeto iz brošure objavljene povodom izvješća pod nazivom: *World Population Ageing 2017* te grafički prilagođeno za potrebe ovog rada (op.a), dostupno na: [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017\\_Infocart.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Infocart.pdf), 08.08.2018.

<sup>8</sup> Vijest prenesena u članku Mirte Masnec, elektroničko izdanje Večernjeg lista dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/zasto-mladi-odlaze-iz-hrvatske-ovo-su-glavni-razlozi-1232287>, 09.08.2018.



Naseljavati ruralna područja čini se nemogućom misijom kada primjerice jedan Zagreb (urbana sredina sa svim obilježjima političkog, gospodarskog i kulturološkog središta) prednjači u broju odseljenih osoba u inozemstvo (14,4% od ukupnog broja odseljenih), a slijede ga Vukovarsko-srijemska županija i Osječko-baranjska županija, svaka s 10,8% – na te činjenice, kao i da se u 2017. (od ukupnog broja doseljenih) iz inozemstva doselilo 50,9% hrvatskih državljana i 49,1% stranaca, ali isto tako da se odselilo 95,8% hrvatskih državljana i 4,2% stranaca upozorava DZS u priopćenju iz srpnja 2018. godine. Nadalje, iz istog priopćenja razvidno je da u ukupnom broju odseljenih u inozemstvo tijekom 2017. veći udio imaju muškarci (55,4%), kao i da je najveći broj odseljenih u inozemstvo bio u dobi od 20 do 39 godina (48,0%). Također, DZS zaključuje kako su najveći negativan saldo ukupne migracije stanovništva (razlika na osnovi unutarnje i vanjske migracije, op.a) imale Vukovarsko-srijemska županija (-5 665) i Osječko-baranjska županija (-5 460). [13]

*Tablica br. 1 – Prirodni demografski prirast stanovništva Republike Hrvatske<sup>9</sup>*

	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Živorodeni	41.197	41.771	39.939	39.566	37.503	37.537	36.556
Umrli	51.019	51.710	50.386	50.839	54.205	51.542	53.477
Prirodni prirast	-9.822	-9.939	-10.447	-11.273	-16.702	-14.005	-16.921

Zabrinjavajuće trendove iz prethodnih istraživanja potkrepljuju i podaci predstavljeni u tablici br. 1 koji jasno ukazuju na negativan prirodni prirast, a u kombinaciji s negativnim migracijskim saldonom (tablica br. 2) upućuju na poduzimanje mjera kojima bi se sačuvao ljudski potencijal kao ključni društveni kapital (a ne resurs, op.a), jer bez njega nije moguće strateški i suvislo promišljati društveni razvoj pa tako niti razvoj ruralnih područja!

*Tablica br. 2 – Migracije stanovništva u/z Republike Hrvatske<sup>10</sup>*

	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Doseljeni	8.534	8.959	10.378	10.638	11.706	13.985	15.553
Odseljeni	12.699	12.877	15.262	20.858	29.651	36.436	47.352
Migracijski saldo	-4.165	-3.918	-4.884	-10.220	-17.945	-22.451	-31.799

Gore navedeni podaci o negativnim demografskim i migrantskim trendovima u uzročno-posljedičnoj su vezi sa stanjem opće društvene depresije; potvrđeni su i objašnjeni kroz istraživanje koje su proveli Potočnik i Adamović (osvrt dan na str. 7, op.a), a percepcijom mladih osoba koje žive u ruralnom području bavila se Buljan (2011.) kada negativan migracijski saldo još nije bio značajnije izražen – iako rađen na uzorku koji ne omogućuje generalizacije na razini Republike Hrvatske, rad donosi neke izjave koje vrijedi razmotriti.

<sup>9</sup> Podaci DZS RH, dostupno na: <https://www.dzs.hr/>, 09.08.2018. (temeljeni na službenim podacima prijava/odjava MUP-a, tako da bi stvarni brojevi mogli biti još negativniji, op.a)

<sup>10</sup> Ibid.

Buljan nam tako pruža priliku ostvariti uvid u izjave mladih osoba koje žive u ruralnom području (radi se o žiteljima općine Velika Kapanica starosti između 15 i 29 godina, op.a). Na pitanje zadovoljstva životom na selu mišljenja su bila podijeljena, a jedan od ispitanika odgovara: *'Zadovoljan sam trenutnim životom, no ne mislim čitav život provesti u selu. Ako mi se pruži prilika, prihvatio bih posao u bilo kojem većem gradu u Hrvatskoj ili izvan nje.'* Na pitanje perspektive zaposlenja i ostvarivanja ciljeva na selu dvije trećine ispitanika se izjasnilo negativno, a jedan od odgovara bio je: *'Nemaju perspektivu osim ako stariji ne promjene poglede na svijet. Jedino uz pokretanje privatnog posla'*; dok je jedan od optimistične manjine odgovorio: *'Oni koji su uporni i žele ustrajati u svojim ciljevima svakako imaju perspektivu ostvariti ciljeve u karijeri. Svatko tko zna što želi i postavi si cilj prema kojemu teži može uspjeti neovisno o tome što živi u selu. U današnje vrijeme postoje različite mogućnosti i prijevozna sredstva tako da udaljenost ne smije predstavljati veliki problem. Uvijek treba imati na umu da se nakon napornog radnog dana vraća u prirodu i svoju obitelj.'* [14] Zaključak koji je Buljan izvela na temelju svog istraživanja, a koji upućuje na to da mlađe osobe (danas možda još i češće, op.a) rijetko kada vide svoju budućnost na selu (budući da smatraju kako im život na selu pruža malo ili gotovo ništa) može se podržati bez zadržke; posebice u odnosu na problematiku mladih i obrazovanih te starenje ruralnog stanovništva. Ogroman je to problem hrvatskog društva u cjelini koji možda najbolje možemo razumjeti na primjeru naših razvijenijih prostora – Varaždinske županije (pa tim više još poraznije izgledaju perspektive slabije razvijenih županija; ruralnih područja općenito koja ionako redovito trpe zbog unutarnje migracije, op.a); na to je ukazao ugledni demograf dr. Stjepan Šterc (14. ožujka 2018.) tijekom predavanja na temu: „Demografija i prosvjetna politika s osvrtom na stanje u Varaždinskoj županiji”<sup>11</sup> *'Bez obzira na razlike gospodarske razvijenosti u odnosu na druge dijelove Hrvatske, gdje je Varaždinska županija gospodarski, kulturno i društveno razvijenija od prosjeka;... migracijska bilanca nije tako ozbiljna kao u Hrvatskoj, no trend je zabrinjavajući, jer u idućih deset godina nestat će deset posto žitelja Varaždinske županije!'* [15] Uz demografski i migracijski problem prisutan je onaj čisto ekonomski; mi smo primarno uvoznici, pa tek onda izvoznici! Prema podacima Hrvatske gospodarske komore (u daljnjem tekstu HGK), u 2016. godini je zabilježen deficit robne razmjene u iznosu 7.366,2 milijuna eura. [16] Trend rasta izvoza i isto tako uvoza nastavljen je i u 2017. godini; prema podacima DZS naš ukupan izvoz (u usporedbi s 2016.) povećan za 13%, ali je istodobno povećan i uvoz za oko 15 milijardi kuna, odnosno 10%. [17] Možemo se upitati: jesu li problem brojčani pokazatelji ili je naš stvarni problem to što proizvod ne možemo naplatiti i prodati?!

---

<sup>11</sup> Djelatnik Prirodoslovno-matematičkog fakulteta u Zagrebu koji je navedeno predavanje održao u prostorima Pastoralnog centra Varaždinske biskupije, op.a

### 2.3. Značaj ruralnih područja

Na određeni način, barem kada se radi o hrvatskom društvu, potiče se kolektivna svijest o problemu demografije i migracija.<sup>12</sup> Unutarnje migracije iz sela u gradske sredine nisu ništa neuobičajeno te zato i razvijene zemlje nastoje razvijati svoja ruralnih područja. Već i sam pogled na mjere koje se poduzimaju ukazuje na činjenicu da značaj ruralnih područja nadilazi ekonomski okvir koji identificiramo kroz poljoprivredu, šumarstvo ili ribarstvo, a to je i posebno istaknuto u Strategiji ruralnog razvoja RH 2008. – 2013.,<sup>13</sup> gdje je strateški cilj gospodarskog razvoja uključio i dugoročni održivi razvoj ruralnih područja, a njime je prepoznat i utjecaj ostalih gospodarskih i društvenih sektora: počevši od infrastrukture, obrazovanja, prometa i veza, preko razvoja malog i srednjeg poduzetništva, razvoja uslužnih djelatnosti i turizma pa sve do zaštite okoliša, zdravlja i socijalne skrbi. [18, str. 28] Značaj održivog razvoja ruralnih područja primarno se ogleda u nastojanju država da osiguraju proizvodnju hrane, a da pri tome ruralna područja ne trpe negativni ekološki utjecaj; moguće da nam se čini kako to i nije bitno jer ionako hranu uvozimo – hrana je ipak mnogo više od artikla kojeg vidimo na policama supermarketa, jer ima izravan utjecaj na zdravlje čitave populacije, a takav pogled na sposobnost država da proizvode hranu implicira i njezin egzistencijalni značaj za čitave društvene skupine. Nadalje, slijedeći stajališta nutricionistkinje Tomašević [19] i mr. sc. Katalenića [20] jasno je kako prehrambene navike mogu biti uvjetovane mogućnostima njezine proizvodnje i nabave, ali i da isto tako mogu ovisiti o režimu prehrane, lokalitetu i svjetonazoru. Bez obzira na skupinu – osoba koje preferiraju tzv. „brzu hranu“, vegetarijance, vegane ili one koji zbog svojih religijskih uvjerenja razvijaju poseban odabir i način pripreme hrane (tzv. „kosher prehrana“, „halaal prehrana“, op.a) – jedno je sigurno, većina ljudi je sklona nabavljati hranu u trgovačkim lancima, a posao proizvodnje hrane ostaviti nekom drugom. Krajem prošlog stoljeća svaki drugi radno sposoban euroljanin bavio se poljoprivredom, a poljoprivreda je u ruralnim područjima predstavljala temeljni izvor prihoda; danas se njome bavi oko 7% stanovništva EU. [21] Problem globalnog rasta populacije nije u kvadraturi zemljišta (njega u smislu stambenog prostora ima dovoljno na Zemlji) – dakle, hrana i potrebe „urbanih tipova“ razlog su zbog kojeg se ističe problem prenapučenosti!

---

<sup>12</sup> Mediji o problemu iseljavanja redovito izvještavaju javnost, kroz objave članaka ili specijalizirane televizijske emisije; npr. „RTL direkt“ (2017.): <https://vijesti.rtl.hr/novosti/hrvatska/2034703/zabrinja-vajuje-u-zadnjih-godinu-dana-hrvatsku-napustilo-82000-radno-sposobnih-ljudi/>, 10. 08. 2018. ili pak HRT u emisiji „Otvoreno“ (2018.): <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/sterc-hrvatska-je-u-pet-godina-agresije-izgubila-manje-ljudi-nego-2017-foto-20180226>, 10. 08. 2018.

<sup>13</sup> Pažnja: referentni dokument je upitne vjerodostojnosti - detaljnije objašnjeno u t. 2.5, op.a.

U potrošačkom društvu koje nije u stanju proizvoditi hranu - hrana može postati oružje; takva ekonomsko-politička optika potrebna je za razumijevanje značaja ruralnih područja te proizvodnje hrane u globalnim odnosima. Može li zajednica organizirana u državu biti stvarno neovisna ako preživljavanje i zdravlje građana ovisi o uvozu hrane te postoje li globalna središta moći koje nastoje ostvariti utjecaj na prehranu stanovništva?! Poznati američki diplomat Henry Alfred Kissinger u izvješću (1974.)<sup>14</sup> pod oznakom: „*National Security Study Memorandum 200*“ i nazivom: „*Implications of Worldwide Population Growth or U.S. Security and Overseas Interests*“ (u prijevodu: posljedice svjetskog porasta stanovništva po sigurnost SAD-a i interese u stranim zemljama, op.a) problematizira porast svjetske populacije i prehranu stanovništva te između ostalog jasno konstatira: „*Would food be considered an instrument of national power?*“ [22] Navedenim dokumentom se predlažu mjere kako bi se zaštitili nacionalni interesi SAD-a.<sup>15</sup> Frederick William Engdahl (američki geopolitičar, ekonomist i publicist) ukazao je na Kissingerovo izvješće te u svojoj knjizi pod nazivom *Sjeme uništenja* [23, 119] izložio niz primjera koji potvrđuju kako (pre)hrana može biti i jest bila korištena kao oružje; tako saznajemo za slučaj obustave programa P.L. 480 (izvorno: Public Law Food for Peace, op.a) samo zbog toga što je vlast u Čileu osvojio Salvadore Allende (socijalist), da bi isti program bio ponovno uveden odmah po uspostavi režima Augusta Pinocheta. Nadalje, Engdahl zorno objašnjava problematiku genetskog inženjeringa u reportaži RT globalnog mrežnog kanala [24] kada je tom prigodom ukazao na potencijalnu ekološku štetnost GMO inženjeringa i znanstvenu upitnost studija koje provode kompanije kao što je Monsanto; pri tome je doveo u pitanje koncept prema kojem netko uopće može biti u poziciji monopolizirati proizvodnju sjemena kroz patente – možemo tek pretpostaviti da je svima jasno kako monopol kroz patente u proizvodnji hrane nije pitanje prava na intelektualno vlasništvo, nego je prije svega prvorazredno političko, ekonomsko i sociološko pitanje, op.a. Prenapučenost Zemlje nije istina sama po sebi (iako se često koristi kao polazište u argumentaciji stavova, op.a) – statistika profesora Rolinga (iskazana 2013. u dokumentarnom filmu: *Don't Panic – The Facts About Population*) je neoboriva [25] – radi se o trošenju resursa, treba samo priznati tko su najveći svjetski potrošači, tko bi trebao „stegnuti remen“ u kontekstu korištenja resursa, tko bi trebao pomoći nerazvijenima u usvajanju novih „čistih“ tehnologija, kako nastaje novac kao roba i tko na njemu zarađuje (koncept u kojem se prodaje novac na temelju određenog depozita u nacionalnoj banci, a koji u stvarnosti ne postoji – potrebno je barem preispitati), op.a.

---

<sup>14</sup> Dokument je deklasificiran te je postao dostupan široj javnosti 1989. godine, op.a

<sup>15</sup> U politici zaštite nacionalnih interesa sve je dozvoljeno, a humanizam je u drugom planu, op.a.

Pored prehrane koja ima strateški značaj za društvo, razvoj ruralnih područja prilika je za neiskorištene potencijale koji se nude u turizmu; preciznije u agroturizmu ili tz, „ruralnom turizmu“ – istraživanjem problematike strateškog upravljanja razvojem ruralnog turizma bavili su se Krajnović, Čičin-Šain i Predovan (2011.), kada su utvrdili da je u Istri suradnja značajnija s institucijama na lokalnoj razini te da suradnja institucija postepeno slabi kako se krećemo prema regionalnoj i državnoj razini. Nadalje, kao zanimljivost ističu suradnju obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava (u daljnjem tekstu: OPG) koji, premda ne ničeju suradnju s institucijama lokalne, regionalne i državne razine, ocjenjujući kvalitetu te suradnje ipak na prvo mjesto stavljaju suradnju s ostalim OPG-ima. [26, str. 39, str. 40.]

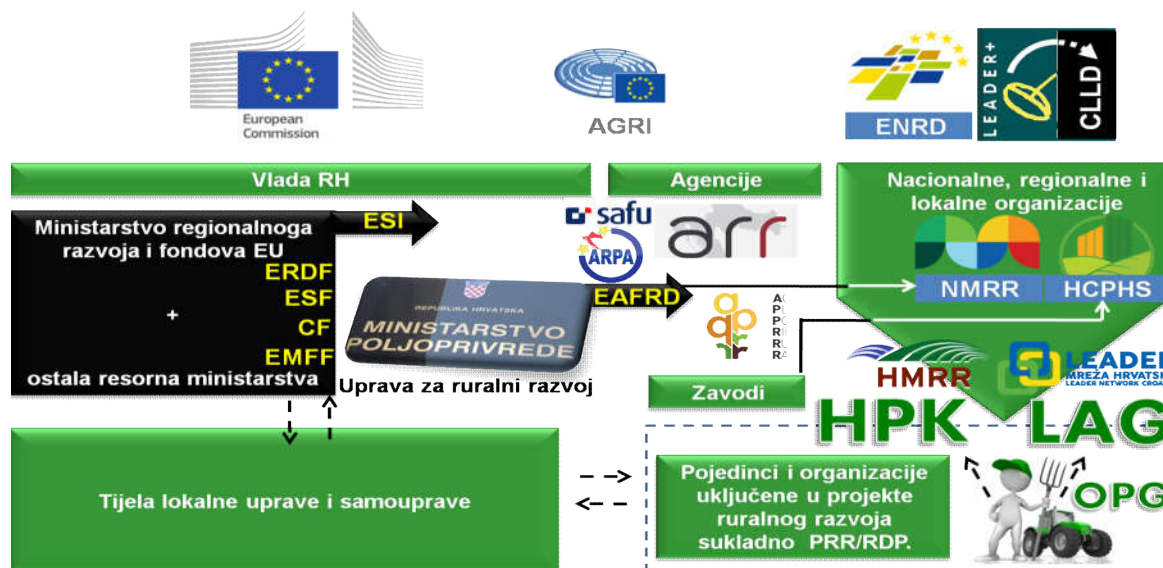
#### **2.4. Institucionalni okvir razvoja ruralnih područja u EU i RH**

Razvoj ruralnih područja primarno se ostvaruje financiranjem kroz različite projekte iskazane u programima, mjerama i operacijama, a njihova operacionalizacija uključuje brojne dionike procesa planiranja, programiranja, nadzora i suradničke mreže, kako na nacionalnoj razini, tako i na razini Europske unije (u daljnjem tekstu: EU). Bez obzira na koji od Europskih strukturnih i investicijskih fondova se referirali (ESI – engl. European Structural and Investment Funds).<sup>16</sup> U kontekstu ruralnog razvoja, uz EU komisiju kao glavno političko izvršno tijelo EU te odbor EU parlamenta za poljoprivredu i ruralni razvoj (AGRI – engl. Agriculture and Rural Development), institucionalno je značajna Europska mreža za ruralni razvoj (ENRD – engl. European Network for Rural Development) i okvir LEADER suradnje. Na razini RH, kao što je razvidno iz shematskog prikaza na slici br. 3 – središnje koordinacijsko tijelo nadležno za upravljanje ESI fondovima je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, dok je po pitanju fonda za poljoprivredu i ruralni razvoj (EAFRD – engl. European Agricultural Fund for Rural Development) nadležna Uprava za ruralni razvoj Ministarstva poljoprivrede RH. Tako je čl. 19. Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede, izmijenjen čl. 83. te je Uprava za ruralni razvoj (kao Upravljačko tijelo Programa ruralnog razvoja RH – PRR) ujedno odgovorna i za njegovu provedbu i koordinaciju te politiku ruralnog razvoja. [27] Prema čl. 3 Uredbe o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj: *„Središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove poljoprivrede i ruralnog razvoja jest Upravljačko tijelo za Program ruralnog razvoja”*. [28] Na tragu

---

<sup>16</sup> Ima ih pet: 1) kohezijski fond, 2) europski fond za regionalni razvoj, 3) europski socijalni fond, 4) europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, 5) europski fond za pomorstvo i ribarstvo, vidi na: <http://ec.europa.eu/research/infrastructures/index.cfm?pg=esi>, 12.08.2018

onoga što ističe Grbavac (2017.) u članku: „Osvrt na provedbu pristupa lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice: zašto provoditi pristup lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice u urbanim sredinama?“ – razvoj mreže LAG-ova temelji se na konceptu prema kojem se proces razvoj treba događati pod vodstvom lokalne zajednice; radi se o tzv. CLLD pristupu (engl. Community Led Local Development), koji predstavlja nastavak programa LEADER (fr. Liaison Entre Actions de Developpement de L'conomie Rurale) pod čijim se okriljem razvijaju lokalne strategije, kao i nacionalne mreže za ruralni razvoj (NMRR). [29, str. 245].



Slika br. 3 – Institucionalni okvir EU/RH u razvoju ruralnih područja<sup>17</sup>

Obiteljska poljoprivredna gospodarstva (OPG) i ostali uključeni u projekte ruralnog razvoja (npr. članovi Hrvatske poljoprivredne komore – HPK i lokalnih akcijskih grupa – LAG<sup>18</sup>) mogu aplicirati za sredstva sukladno PRR (RDP – engl. Rural Development Programme). Mreža funkcionira kao platforma, a pravna osobnost formalizira se donošenjem Pravilnika prema kojem upravo predstavnici Ministarstva poljoprivrede (čl. 6. Pravilnika o Mreži za ruralni razvoj, op.a) čine Upravljajući odbor Mreže za ruralni razvoj. [30] U prikazanom sustavu nalaze se i agencije, kao što je Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (APRRR) ili pak Agencija za regionalni razvoj (ARR) koja djeluje u suradnji s tijelima lokalne uprave i samouprave. Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo (HCPHS)<sup>19</sup> djeluje kroz Zavod za zaštitu bilja, Zavod za vinogradarstvo i vinarstvo, Zavod za sjemenarstvo i rasadničarstvo te Zavod za voćarstvo. Zaključno, može se konstatirati kako su sva ministarstva (izravno ili na drugi način) uključeni u ruralni razvoj.

<sup>17</sup> Shema se temelji na sintezi propisa kojima se regulira područje ruralnog razvoja i shemi ENRD, vidi [https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/rr-19\\_sh-involvement\\_web.png](https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/rr-19_sh-involvement_web.png), 12.08.2018.

<sup>18</sup> Lokalne akcijske grupe orijentirane na ribarstvo koriste akronim FLAG - izveden iz eng. Fishery Local Action Groups, op.a

<sup>19</sup> Djeluje od 2009. temeljem zakona iz 2009., 2010. i 2013. godine (NN 25/09, 124/10, 39/13, op.a)

## 2.5. Normativni okvir i nova zakonska regulativa u području ruralnog razvoja

Strategija<sup>20</sup> je krovni dokument kojim se definiraju ciljevi i politike; pa tako može biti opća ili pak usmjerena na posebno područje, npr. gospodarstvo, diplomaciju, obranu, nacionalnu sigurnost, obrazovanje, turizam te jednako tako i na razvoj ruralnih područja. Dokumenti strateškog značaja koji na određeni način ne/izravno daju normativni okvir za razvoj ruralnih područja, ili bi barem to u budućnosti trebale, su:

- Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. (nije izrađena, op.a)
- Strategija ruralnog razvoja RH (nije izrađena, op.a)
- Strategija održivog razvitka RH [31]
- Strategija regionalnog razvoja RH za razdoblje do kraja 2020. [32]
- Strategija razvoja turizma RH do 2020. [33]
- Strateški plan Ministarstva poljoprivrede za razdoblje 2019. – 2021. [34]
- Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2018. – 2020. [35]
- Program ruralnog razvoja RH za razdoblje od 2014. do 2020. [1]

Uz dokumente strateške razine, čija je nadležnost izrade u tijelima vlasti RH, Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD – engl. European Bank for Reconstruction and Development) objavila je 2017. dokument pod nazivom: Strategy for Croatia u kojem se ističe slaba apsorpcija iz ESI fondova te spremnost u kontekstu potpore pripremi i provedbi projekata vezanih za nacionalni program ruralnog razvoja [36, str. 9]. U smislu značaja Programa ruralnog razvoja treba istaći kako se radi operativno-strateškom dokumentu kojim je postavljen normativni okvir po mjerama, podmjerama i tipovima operacijama.<sup>21</sup> Nadalje, uz Pravilnike resornog ministarstva za provedbu mjera, podmjera i operacija te s njima povezanim natječajima koje objavljuju nadležna tijela; npr. za podmjeru 7.4. i operaciju 7.4.1 „Ulaganja u pokretanje, poboljšanje ili proširenje lokalnih temeljnih usluga za ruralno stanovništvo, uključujući slobodno vrijeme i kulturne aktivnosti te povezanu infrastrukturu“ – to je bila Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (APPRRR), procesi su pravno utemeljeni u Zakonu o regionalnom razvoju RH iz 2014. koji se primjenjuje od 01. siječnja 2015. [37] te Zakonu o poljoprivredi iz 2015. (razvidno iz preambula Pravilnika kojima se reguliraju provedbe pojedinih mjera, op.a).

---

<sup>20</sup> Pojmovno određenje temeljeno na online rječniku Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža, op.a, <http://enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=58330>, 12.08.2018.

<sup>21</sup> Zadnja odobrena inačica Programa iz 2018. sadrži isključivo ažurirane dijelove te je za potpuni uvid potrebno koristiti izvornu inačicu Programa ili barem onu iz 2015. (referetni izvor br. 7), op.a.

Sadržaj mjera, podmjera i operacija u ruralnom razvoju jasno su opisani u brošuri [38] Ministarstva poljoprivrede, međutim, kako opseg istih nadilazi cilj ovog rada, dan je tek njihov prikaz (Tablica br. 3); pri čemu je razvidno kako je najmanje sredstava programirano za M3 (aktivnosti registracije i zaštite naziva poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda), a najviše sredstava, gotovo 30% od ukupnog iznosa (2.383.294.499,84 €) programirano je za M4 (aktivnosti ulaganja u primarnu poljoprivredu i preradu poljoprivrednih proizvoda te navodnjavanje poljoprivrednih površina i očuvanja krajobraznih vrijednosti). Pojedine mjere nisu dio Programa i njihova primjena tek slijedi (npr. M14–Dobrobit životinja, op.a).

Tablica br. 3 – Raspodjela okvirnih sredstava po mjerama ruralnog razvoja<sup>22</sup>

Oznaka	NAZIV	Okvirni iznos (€)
M1	Prenošenje znanja i aktivnosti informiranja	13.333.333,33
M2	Savjetodavne službe, službe za upravljanje poljoprivrednim gospodarstvom i pomoć poljoprivrednim gospodarstvima	21.176.470,59
M3	Sustavi kvalitete za poljoprivredne proizvode i hranu	7.058.823,53
M4	Ulaganja u fizičku imovinu	667.058.823,53
M5	Obnavljanje poljoprivrednog proizvodnog potencijala narušenog elem. nepogodama i katastrofalnim događajima te uvođenje odgovarajućih preventivnih aktivnosti	118.117.647,06
M6	Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovanja	262.928.104,58
M7	Temeljne usluge i obnova sela u ruralnim područjima	265.882.352,94
M8	Ulaganja u razvoj šumskih područja i poboljšanje održivosti šuma	92.941.176,47
M9	Uspostava proizvođačkih grupa i organizacija	8.888.888,89
M10	Poljoprivreda, okoliš i klimatske promjene	138.830.280,00
M11	Ekološki uzgoj	128.309.623,50
M13	Plaćanja područjima s prirodnim ograničenjima ili ostalim posebnim ograničenjima	321.600.000,00
M16	Suradnja	8.333.333,33
M17	Upravljanje rizicima	56.673.373,50
M18	Financiranje dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja za Hrvatsku	139.875.000,00
M19	LEADER (CLLD)	67.540.725,00
M20	Tehnička pomoć	64.746.543,59

<sup>22</sup> Izvor podataka: publikacija Ministarstva poljoprivrede iz 2015. (referentni izvor br. 38, str. 26, op.a)



### 2.5.1. Zakonska regulativa 2017./2018.

U smislu zakonske regulative razmatrani su svi propisi (zakoni i podzakonski akti) primarno vezani za mjere iz Programa ruralnog razvoja RH te odabrani propisi relativnog utjecaja na razvoj ruralnih područja, a koji su objavljeni tijekom 2017. (Tablica br. 4) ili zaključno s nadnevkom 15. kolovoz 2018. godine (Tablica br. 5).

Tablica br. 4 – Zakonska regulativa u 2017. ne/izravno vezana za ruralni razvoj

Godina objave: 2017.			
R.br.	NAZIV	Temelj PRR	NN
1	2	3	4
<b>ZAKONSKI AKTI</b>			
1.	Naputak za postupanje u primjeni odredbe članka 51. stavka 3. Zakona o poljoprivrednom zemljištu	NE	53/17
2.	Zakon o morskom ribarstvu	NE	62/17
3.	Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o državnim potporama	NE	69/17
4.	Zakon o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom	NE	117/17
5.	Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske	NE	123/17
6.	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske	NE	123/17
7.	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	NE	127/17
8.	Zakon o reviziji	NE	127/17
9.	Zakon o akvakulturi	NE	130/17
10.	Zakon o pružanju usluga u turizmu	NE	130/17
<b>PODZAKONSKI AKTI</b>			
11.	Pravilnik o izmjeni Pravilnika o provedbi Podmjere 6.1. „Potpora za pokretanje poslovanja mladim polj.“, podmjere 6.2. „Potpora ulaganju u pokretanje nepolj. djelatnosti u ruralnim područjima“ i Podmjere 6.3. „Potpora razvoju malih polj. gospodarstava“ u okviru M6 „Razvoj polj. gospodarstava i poslovanja“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	6/17
12.	Pravilnik o izmjenama Pravilnika o provedbi M9 „Uspostava proizvod. grupa i organizacija“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	6/17
13.	Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi M7 „Temeljne usluge i obnova sela u ruralnim područjima“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	15/17

Godina objave: 2017. – nastavak 1			
1	2	3	4
14.	Pravilnik o dopunama Pravilnika o malom obalnom ribolovu	NE	15/17
15.	Pravilnik o izmjenama Pravilnika o reg. poljoprivrednika koji posluju s hranom za životinje	NE	16/17
16.	Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele potpore u okviru mjere III.1. „Pripremna potpora“	NE	16/17
17.	Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o određivanju područja s prirodnim ili ostalim posebnim ograničenjima	NE	19/17
18.	Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi M3 „Sustavi kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode“, podmjere 3.1. „Potpore za novo sudjelovanje u sustavima kvalitete“ i podmjere 3.2. „Potpora za aktivnosti informiranja i promoviranja koje provode skupine proizvođača na unutarnjem tržištu“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	33/17
19.	Pravilnik o provedbi M4 „Ulaganja u fizičku imovinu“, podmjere 4.1 „Potpora za ulaganja u polj. gospodarstva“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	37/17
20.	Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele potpore u okviru mjere „Produktivna ulaganja u akvakulturu“ za razdoblje 2017. – 2020.	NE	39/17
21.	Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele potpore u okviru provedbe mjere IV.3. „Stavljanje na tržište proizvoda ribarstva i akvakulture“ za razdoblje 2017. – 2020.	NE	39/17
22.	Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o uvjetima, kriterijima, načinu odabira, financiranja i provedbe lokalnih razvojnih strategija u ribarstvu	NE	51/17
23.	Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele potpore u okviru mjere III.1. »Pripremljena podrška«	NE	51/17
24.	Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o upisu sorti u sortnu listu	NE	57/17
25.	Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi M4 „Ulaganja u fizičku imovinu“, podmjere 4.3. „Potpora za ulaganja u infrastrukturu vezano uz razvoj, modernizaciju i prilagodbu poljoprivrede i šumarstva“, tipa operacije 4.3.3. „Ulaganje u šumsku infrastrukturu“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	65/17
26.	Pravilnik o provedbi M5, tipa operacije 5.2.1. „Obnova poljoprivrednog zemljišta i proizvodnog potencijala“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	74/17
27.	Ispravak Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi mjere M4 „Ulaganja u fizičku imovinu“, podmjere 4.3. „Potpora za ulaganja u infrastrukturu vezano uz razvoj, modernizaciju i prilagodbu poljoprivrede i šumarstva“, tipa operacije 4.3.3. „Ulaganje u šumsku infrastrukturu“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	77/17

Godina objave: 2017. – nastavak 2			
1	2		3
28.	Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele potpore u okviru mjere I.22. »Dodana vrijednost, kvaliteta proizvoda i korištenje neželjenog ulova«	NE	84/17
29.	Pravilnik o provedbi podmjere 19.2. »Provedba operacija unutar CLLD strategije«, podmjere 19.3. »Priprema i provedba aktivnosti suradnje LAG-a« i podmjere 19.4. »Tekući troškovi i animacija« unutar mjere 19 »potpora lokalnom razvoju u okviru inicijative LEADER (CLLD – lokalni razvoj pod vodstvom zajednice)« iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	96/17
30.	Pravilnik o izmjenama i dopuni Pravilnika o provedbi M04 »Ulaganja u fizičku imovinu«, podmjere 4.3. »Potpora za ulaganja u infrastrukturu vezano uz razvoj, modernizaciju i prilagodbu poljoprivrede i šumarstva«, tip operacije 4.3.1. »Investicije u osnovnu infrastrukturu javnog navodnjavanja« iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	101/17
31.	Pravilnik o provedbi mjere 16 »Suradnja« iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	101/17
32.	Pravilnik o EORI broju	NE	104/17
33.	Pravilnik o zahvatima u prostoru koji se ne smatraju građenjem, a za koje se izdaje lokacijska dozvola	NE	105/17
34.	Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele državne potpore male vrijednosti u segmentu tople vode za uzgoj slatkovodne ribe, preradu proizvoda ribarstva i lokalnih akcijskih grupa u ribarstvu	NE	110/17
35.	Pravilnik o naknadi štete od životinja strogo zaštićenih vrsta	NE	114/17
36.	Pravilnik o povlastici za obavljanje gospodarskog ribolova na moru i Registru povlastica	NE	116/17
37.	Pravilnik o provedbi tipa operacije 6.2.1. »Potpora ulaganju u pokretanje nepoljoprivrednih djelatnosti u ruralnim područjima« iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	117/17
38.	Pravilnik o izmjenama Pravilnika o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele potpore u okviru mjere I.22. »Dodana vrijednost, kvaliteta proizvoda i korištenje neželjenog ulova«	NE	121/17
39.	Popis sorti brisanih iz Sortne liste Republike Hrvatske	NE	121/17
40.	Pravilnik o izmjenama Pravilnika o provedbi mjere 16 »Suradnja« iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	126/17
41.	Pravilnik o plaćanju poreza na dodanu vrijednost pri uvozu strojeva i opreme putem prijave poreza na dodanu vrijednost	NE	132/17
<b>Ukupan broj propisa vezanih na PRR RH za razdoblje 2014.–2020.</b>			
13			

Tablica br. 5 – Zakonska regulativa (siječanj - kolovoz 2018.) ne/izravno vezana za ruralni razvoj

Zakonska regulativa siječanj - kolovoz 2018.			
R.br.	NAZIV	Temelj PRR	NN
1	2	3	4
1.	Zakon o poljoprivrednom zemljištu	DA*	20/18
2.	Zakon o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu	DA*	29/18
3.	Zakon o Hrvatskoj poljoprivrednoj komori	DA*	61/18
	Zakon o poljoprivredi <sup>23</sup>		
4.	Pravilnik o izmjeni pravilnika o provedbi tipa operacije 6.2.1. „Potpora ulaganju u pokretanje nepoljopr. djelatnosti u ruralnim područjima“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	1/18
5.	Pravilnik o izmjenama Pravilnika o provedbi sustava poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka	DA*	6/18
6.	Pravilnik o uvjetima i načinu provedbe mjera nacionalnog programa poticanja provedbe uzgojnih programa za toplokr. pasmine i uzgojne tipove konja u RH za razdoblje od 2015. do 2020. godine u 2017., 2018., 2019. i 2020. godini	NE	6/18
7.	Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o provedbi M4 „Ulaganja u fizičku imovinu“, 4.1 „Potpora za ulaganja u polj. gospodarstva“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	9/18
8.	Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednog zemljišta	DA*	17/18
9.	Pravilnik o provedbi podmjere 10.2 „Potpora za očuvanje, održivo korištenje i razvoj genetskih izvora u poljoprivredi« iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	17/18
10.	Pravilnik o provedbi izravne potpore poljoprivredi i IAKS mjera ruralnog razvoja za 2018. godinu	DA	19/18
11.	Pravilnik o provedbi tipa operacije 6.1.1 „Potpora mladim poljoprivrednicima“, operacija 6.3.1. „Potpora razvoju malih polj. gospodarstava« iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	21/18
12.	Pravilnik o izmjenama pravilnika o dodjeli potpore za razm. polj. zemljišta iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	24/18
13.	Pravilnik o dokumentaciji potrebnoj za donošenje Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu RH	DA	27/18
14.	Pravilnik o provedbi M17 „Upr. rizicima“, 17.1 „Osig. usjeva, životinja i biljaka“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	29/18
15.	Pravilnik o provedbi M8, podmjere 8.5 „Potpora za ulaganja u poboljšanje otpornosti i okolišne vrijednosti šum. ekosustava“ iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	31/18
16.	Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi M4 „Ulaganja u fizičku imovinu“, 4.2 potpora za ulaganja u preradu, marketing i/ili razvoj poljoprivrednih proizvoda iz PRR RH za razdoblje 2014.–2020.	DA	35/18

<sup>23</sup> Značajan akt koji nije formalno objavljen u trenutku izrade ovog rada, ali je upućen u saborsku proceduru 09. kolovoza 2018., vijest objavljena na: <https://agrobiz.vecernji.hr/agrovijesti/predlozeni-novi-zakon-o-poljoprivredi-potpore-govodarstvu-10336>, 15.08.2018.

Zakonska regulativa siječanj - kolovoz 2018. – nastavak			
1	2	3	4
17.	Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele potpore mjera IV.1. „Planovi proizvodnje i stavljanja na tržište“	NE	41/18
18.	Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o provedbi izravne potpore poljoprivredi i IAKS mjera ruralnog razvoja za 2018. Godinu	DA	42/18
19.	Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o provedbi izravne potpore poljoprivredi i IAKS mjera ruralnog razvoja za 2018. Godinu	DA	45/18
20.	Pravilnik o provedbi M8, 8.6 „Potpora za ulaganja u šumarske tehnologije i preradu, mobilizaciju i marketing šumskih proizvoda“ iz PRR RH za razdoblje 2014. – 2020.	DA	46/18
21.	Pravilnik o provedbi M7 „Temeljne usluge i obnova sela u ruralnim područjima“ iz PRR RH za razdoblje 2014. – 2020.	DA	48/18
22.	Pravilnik o provedbi tipa operacije 6.4.1. „Razvoj nepoljopr. djelatnosti u ruralnim područjima“ iz PRR RH za razdoblje 2014. – 2020.	DA	49/18
23.	Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o provedbi podmjere 19.2. „Provedba operacija unutar CLLD strategije“ podmjere 19.3. „Priprema i provedba aktivnosti sur. LAG-a i podmjere 19.4. „Tekući troškovi i animacija unutar mjere 19 potpora lok. razvoju u okviru inicijative LEADER (CLLD) iz PRR RH za razdoblje 2014. – 2020.	DA	53/18
24.	Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o provedbi M5, tipa operacije 5.2.1. „Obnova polj. zemljišta i proizvodnog potencijala“ iz PRR RH za razdoblje 2014. – 2020.	DA	53/18
25.	Pravilnik o provedbi M3 „Sustavi kvalitete za polj. i preh. proizvode“, podmjere 3.1. „Potpora za novo sudjelovanje u sustavima kvalitete“ i podmjere 3.2. „Potpora za aktivnosti informiranja i promoviranja koje provode proizvođači na unutarnjem tržištu“ iz PRR RH za razdoblje 2014. – 2020.	DA	61/18
26.	Pravilnik o mreži za ruralni razvoj	DA	67/18
27.	Pravilnik o provedbi mjere 9 „Uspostava proizvođačkih grupa i organizacija“ iz PRR RH za razdoblje 2014. – 2020.	DA	68/18
28.	Odluka o usvajanju programa „Mikro i mali zajmovi za ruralni razvoj“	DA	57/18
29.	Odluka o usvajanju programa „Pojedinačna jamstva za ruralni razvoj“	DA	57/18
30.	Uredba o načinu i kriterijima za davanje u zakup šumskog zemljišta u vlasništvu RH	DA*	50/18
<b>Ukupan broj propisa vezanih na PRR RH za razdoblje 2014.–2020.</b>			
28			

\* označava normu koja (po svom nazivu ili u svojoj preambuli) nema izvorište u Programu ruralnog razvoja, ali je vezana za njegovu realizaciju (detaljnije objašnjeno u t. 3.2, op.a)

## 2.5.2. Normativna politika ruralnog razvoja i ocjene zainteresirane javnosti

Učinkovitost novih zakona nije moguće provoditi, jer isto iziskuje vrijeme za njihovu primjenu, a kako uvid u objektivno stanjem naše normativne politike u ruralnom razvoju implicira kritičko promišljanje potkrijepljeno relevantnim podacima – na tragu poznate latinske izreke „Historia est magistra vitae“,<sup>24</sup> svrsishovito je dati riječ onima koji su svojevremeno ukazivali na problematiku ruralnog razvoja i/ili zakonodavnog okvira koji istu ne samo da nije riješio, nego ju je možda čak i uzrokovao. Slijedom prethodne tvrdnje, odabrane su kritike (više ili manje javnosti poznatih) osoba koje su izravno ili pak kao novinari te na drugi način uključeni u poljoprivredu i procese ruralnog razvoja. Kako bi se razmotrili percipirani problemi ruralnog razvoja i moguća njihova rješenja, daje se uvid u primjedbe/na prijedloge iskazane u javnom prostoru povodom donošenja normi ili pak očekivanja da se segmenti ruralnog razvoja kvalitetnije normativno reguliraju, kako slijedi:

**P-1:** „... ljudi na državnim pozicijama ne podnose čak ni kritičko, argumentirano mišljenje koje je proizvod gotovo znanstvenog rada,.. Takve osobe žele tišinu svojih suradnika i svojih podređenih,...“ – članak Margarete Zouhar Zec (2009.) povodom informacije da je djelatniku Hrvatskog zavoda za poljoprivrednu savjetodavnu službu zabranjeno sudjelovanje u poljoprivrednoj emisiji. [39]

**P-2:** „...jedan značajan broj načelnika općina nije sretan što se dodjela zemlje vraća na njihov teren, jer kako kažu, nemaju kadrove koji bi se time ozbiljno bavili, a poučeni brojnim aferama i pogodovanjima od ranije u strahu su da će na ovaj način navući bijes poljoprivrednika koji zemlju neće dobiti...“ – članak Miroslava Kuskunovića (2018.) povodom donošenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN br. 20/18) te činjenice da jedinice lokalne samouprave preuzimaju zakonsku obvezu donošenja Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. [40]

**P-3:** „...mnogi političari, nisu svjesni prijetnje stočarskog sloma jer je stvarno stanje još zamaskirano kratkoročnim učincima sustava poticaja i uvoza. No, dok je tijekom par proteklih godina uspijevala zadovoljiti tekuću potražnju, državna politika usmjerena prema selu počinje sada davati upravo one rezultate koje je deklarativno željela spriječiti. Granu na kojoj sjedimo već smo prepilili do polovice...“; „...2002. uveden prag od najmanje tri krave za dobivanje državnih poticaja za mlijeko. Popis poljoprivrednih kućanstava iduće (2003.) godine pokazao je da je gotovo 2/3 seoskih domaćinstava...bilo u toj kategoriji, praktički preko noći isključenoj iz gospodarske logike koja je vrijedila za ostale seljake. Tako je započeo šestogodišnji val gašenja seoskih gospodarstava, u taktu od po 15-ak na dan – članak Branka Salaja i Miroslava Kovača (2009.); u odnosu na stanje moguće aktualan i u 2018. godini, op.a. [41]

---

<sup>24</sup> Povijest je učiteljica života, op.a

**P-4:** „Nije vrijedno minute rasprave u Saboru da netko staje u našu obranu tako što će se izboriti za tih 72 kune u godinu dana. Bolje da svaki od zastupnika bar svaki mjesec kupi robe u tom iznosu direktno s jednog OPG-a.“ – članak Damira Rukovanjskog (2018.) povodom donošenja Zakona o Hrvatskoj poljoprivrednoj komori (NN br. 61/18) i očekivanja da će predmetna institucija postati servis poljoprivrednicima. [42]

**P-5:** „97% europskih poljoprivrednih gospodarstava su obiteljska poljoprivredna gospodarstva. Nijedna zemlja članica nema Zakon o OPG-u. Različitost oblika i specifična uloga obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava u očuvanju i razvoju ruralnog prostora jedan je od osnovnih razloga nedonošenja posebnog zakona o OPG-u.“; „Definicijom OPG u predloženom Zakonu vraćamo se korak unazad u odnosu na Zakon o poljoprivredi iz 2015. i Upisnik poljoprivrednih gospodarstava. Zapravo, ovim Zakonom svaka osoba s prebivalištem u Hrvatskoj ili bilo kojoj zemlji članici EU, te Švicarskoj, Norveškoj, Islandu i Lihtenštajnu može osnovati OPG bez ikakvih ograničenja i uvjeta koji su od presudnog značenja da bi se uopće nešto moglo smatrati OPG-om. To su pretežiti rad i domicilnosti (teritorijalnost) članova obitelji, na vlastitim ili unajmljenim proizvodnim resursima.“; Upitna je odredba kojom se imateljima živih životinja omogućava otvaranje zaštićenog računa za potrebe hranidbe i druge skrbi živih životinja. Pitanje je što je s ostalim poljoprivrednicima. Zar oni ne trebaju štiti svoje usjeve i višegodišnje kulture? Može se reći da je u tom dijelu Zakon diskriminirajući prema ostalim poljoprivrednicima. Što se tiče ostalih ovrha, trebalo je samo u postojećem Ovršnom zakonu izmijeniti i dopuniti važeće odredbe.“ – članak Roberta Hadžića (2018.) povodom objave Zakona o obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima (NN br. 29/18) u kojem ističe paradoksalno obrazloženje predlagatelja Zakona koji se poziva na nepoznate europske prakse. [43]

**P-6:** „Ne smijemo zanemariti ni činjenicu da ekonomija i komercijala su nekakve znanosti i zanimanja i da imaju svoja pravila.“; „Idemo se naći u koži jednog trgovca. Jasno vam je da prodate primjerice svaki dan 200 vekni kruha. I to morate lokalnom pekaru primjerice platiti jedan iznos kuna. Onda vam se najavi na razgovor komercijalista jedne firme...podijele vam uzorke, letke, propagandne materijale i ponude kruh za dvostruko manje kuna. I što sada?“; „Sada se pojavljuju pekare, lanci pekara po cijeloj Hrvatskoj koji imaju iz jednog distributivnog centra u Zagrebu organiziranu dostavu svaki dan. Dolaze smrznuti a trgovkinje u pekari, robnim kućama samo ih guraju u one velike peći. Dobit ćete i te peći na revers ako obećate da ćete kupovati njihove smrznute kifle, perece, bureke u kojima ni sir nije iz Hrvatske.“; „Pekarima će ponuditi i smrznuto tijesto pa mogu i sami praviti od njega svoj kruh. Pšenica, odakle je? Nije iz Hrvatske ni sa hrvatskog polja.“; „Čak se uvozi polupečen kruh, pa zamrznut i koji se u biti u trgovini ili u tzv. pekari samo prigrijava. Prošle, 2016. godine tako je uvezeno tih proizvoda za 53,5 milijuna eura. Ove godine će biti za 40 posto više.“; Nastavi li se ovako, nema spasa domaćoj proizvodnji pšenice, a time u problem ulaze i dva instituta, osječki i zagrebački. Ne samo da se sve manje sije pšenice i da se ona uvozi, nego će se taj trend i nastaviti.“ – fragmenti članka Damira Rukovanjskog (2017.) u kojem zaključuje kako bi se stanje moglo mijenjati razvojem svijesti o potrebi kupovine domaćih proizvoda. [44]

**P-7:** „U našim se medijima uvelike hvali naš uspjeh u ugovaranju zaštite izvornosti nekih naših proizvoda kao npr. pršuta, a to da nemamo, i zašto nemamo, prasadi, a onda i tovljenika koji bi poslužili kao izvorna sirovina, e to je problem nekoga drugog.“; „...nakon ulaska u članstvo moglo bi se, međutim, ispostaviti da nismo odradili pripreme za neke složenije promjene sustava na koje smo se obvezali, posebice one koje zahtijevaju suradnju raznih dijelova birokratskog aparata...ako ne prije, bit će jasno da se hipertrofirani sustavi ni u odnosu na EU i njenu regulativu ne regeneriraju pukim mehaničkim preslikavanjem rješenja nego aktiviranjem vlastite inventivnosti i odgovornosti...“; „Mađarska...može poslužiti kao vrlo zanimljiv primjer koliko je važno iskoristiti glavni proizvodni resurs – zemlju i koliko pri tome mali proizvođači mogu biti uspješni. Cca 50% ukupne površine zemlje je poljoprivredno zemljište, a maloposjedničko vlasništvo dominira: oko četiri petine mađarskih poljoprivrednika imaju posjede manje od 5 ha. Ozbiljne problem koje Mađarska ima u vanjskoj trgovini uvelike olakšava upravo poljoprivredni neto izvoz koji ostvaruju ti mali proizvođači...“; „Primjeri proizvođačke kooperacije u Švedskoj i Danskoj pokazuju da se čak i opskrba mlijekom i mliječnim proizvodima velikih gradova može riješiti na zadružnoj osnovici – njihova zajednička tvrtka Arla izrasla je u sedmu najveću mljekarsku tvrtku na svijetu.“; „Ona državna tijela koja su nemarom ili svjesnim radnjama onemogućila stvaranje zemljišne baze potrebne za racionalnu obiteljsku proizvodnju podgrijavaju pak u medijima predodžbu o seljaku koji vrti palce čekajući da dođe novac iz državne blagajne. U istom se cilju prešućuje već spomenuti podatak da 1% hrvatskih primatelja ubire 40% poticaja, odnosno da Hrvatska na najveće primatelje usmjeruje pet puta veći udio poticaja, nego što je to slučaj u Zapadnoj Europi (EU-15).“; „Ostanemo li zarobljeni u kritiziranim uvjetima, bojimo se da bi sudbina obiteljskih gospodarstava mogla ići u smjeru indijanskih rezervata u Sjedinjenim Državama. Par desetaka, a možda čak i stotinjaka, gospodarstava preživjet će, ali će prehrambena industrija i prerađivači biti lišeni značajnog dijela svoje sirovinske baze.“ – predstavnici udruge „Živo selo“ (Miroslav Kovač, Dragutin Vincek, Miljenko Ernoić i Branko Salaj) u kolumni Gorana Đulića (2012.) i razgovoru povodom predstojećeg članstva RH u EU; tom je prigodom istaknuta potreba usvajanja procesa glede zajedničkog nastupa, razmjene iskustava, ali i novih razmišljanja u pitanjima ekologije i okoliša, marketinga i informacijske tehnologije. [45]

**P-8:** „Popis ukupno raspoložive državne zemlje ne postoji, a ono što se može naći je manjkavo, netočno i ntransparentno te takav lako može postati predmet manipulacija“; „Udruga prenosi kako u Agenciji za poljoprivredno zemljište navode da u Hrvatskoj ima ukupno 2.695.037 hektara poljoprivredne zemlje od čega oni raspolažu sa 738.125 hektara neobrađene zemlje. S obzirom na to da se obrađuje oko 1.100.000 hektara, u udruzi Život tvrde kako se na temelju tih podataka dolazi do toga da se ne zna gdje je 850.000 hektara, a po tome "do katastrofalnog podatka da se u RH obrađuje samo 40 posto poljoprivrednog zemljišta“ – izjave predstavnika Udruge „Život“ predstavljene u članku Tomislava Ohareka (2018.) u kojem se iznosi i tvrdnja da su Hrvatske šume previše poljoprivrednih površina prebacile u šumsko gospodarsko područje, kao i da bi takve površine trebalo vratiti u vlasništvo države. [46]



**P-9:** „Proučavajući strukturu isplaćenih poticaja nameću se brojna pitanja, a zaključci se sami kreiraju.““  
*Znate li koliko je isplaćenih potpora manjih od 2.000kuna bilo prošle godine? Više od 25.000 (slovima: dvadesetpet tisuća) subjekata je na svoje račune dobilo iznos koji je manji od 2.000kn. Moramo odvagnuti i reći da li netko sa pola ha jabuka ili krumpira ima šanse opstati na tržištu, a da još uvijek ne govorimo o razvoju. Samo o preživljavanju. Drugo je pitanje kako smo u isti koš postavili ..., koji hektare broje u tisućama pa i desetcima tisuća - sa običnim poljoprivrednicima koji obrađuju 20, 50, 100 ili 300ha?“ – MMK (2013.) - autor članka pod pseudonimom, op.a. [47]*

**P-10:** „...temeljnu napetost smo detektirali uz njihovu pomoć: lošim i nedorečenim zakonskim okvirima dosad su najviše bili zadovoljni uvoznici i trgovci. A koji se često kamufliraju u proizvođače, iako im je proizvodni dio u biti samo alibi-djelatnost. Pa i stočari u Hrvatskoj mogu službeno biti, i pritom koristiti javne beneficije, čak i oni koji ne uzgajaju stoku, nego je samo uvoze i kolju te prodaju.“; „Hoće li neki opet uzeti državnu zemlju pa je radi mešetarenja dati u podzakup? To i ovim zakonom ostaje posve neregulirano.“ – izjave Gorana Đulića u članku Igora Lasića (2018.) – povodom javne rasprave vezane za prijedlog Zakona o poljoprivredi (isti je u kolovozu 2018. upućen u Hrvatski Sabor, a njegova formalna objava bi mogla uslijediti do kraja iste godine, op.a); u članku se također konstatira da je taj legislativni akt mijenjan 18 puta od osamostaljenja Republike Hrvatske. [48]

### 3. MATERIJALI I METODE

#### 3.1. Cilj i hipoteza

Uz opći cilj koji se može predstaviti kao demonstracija sposobnosti za samostalno služenje znanstveno-stručnom literaturom, glavni cilj ovog rada bio je provesti istraživanje referentnih izvora te predstaviti literaturni pregled znanstveno i stručno potvrđenih spoznaja o novoj zakonskoj regulativi u funkciji ruralnog razvoja i problematici kojom se ta normativna regulacija bavi. U tom smislu su određeni projektni zadaci, kako slijedi:

- dati osvrt na diferencijaciju i upravno/administrativnu klasifikaciju pojma „ruralno“,
- objasniti društveni značaj ruralnog područja te problematizirati socio-ekonomsku perspektivu njegova razvoja,
- predstaviti organizacijsku strukturu sustava ruralnog razvoja (na razini EU i RH),
- dati uvid u strateški i programski normativni okvir 2014. – 2020. te pregled mjera i novih propisa u politici ruralnog razvoja (provesti komparativnu analizu istih),
- ukazati na uzroke stagnacije ruralnih područja te učinaka zakonske regulative na postizanje proklamiranih strateških/programskih ciljeva u razvoju ruralnih područja,
- raspraviti problematiku zadane teme i, ukoliko se to pokaže mogućim, otvoriti nova pitanja i ponuditi rješenja.

Praktični dio istraživanja (kroz anketiranje udruga, LAG-ova, OPG-ova i ostalih dionika procesa uključenih u projekte ruralnog razvoja) bio je postavljen kao sekundarni zadatak, ali se od njega ipak odustalo, jer ispitivani uzorak ne bi omogućio generalizaciju zaključaka te poglavito zbog činjenice da novi propisi uvjetuju određeni vremenski odmak u primjeni; mogući rezultati ne bi bili relevantni jer bi bili ograničeni na pretpostavke anketiranih. Bilo je moguće provesti analizu novih propisa u kontekstu opsega, strukture i drugih nomotehničkih parametara, no takva bi analiza bila irelevantna u području agroekonomike.

**Hipoteza:** Umjesto pitanja koje bi se na temelju zadane teme moglo postaviti: „Ispunjava li nova zakonska regulativa funkciju ruralnog razvoja“ (koje nije moguće potvrditi zbog prethodno obrazloženog vremenskog ograničenja), hipoteza je formulirana u sljedećem obliku:

*„Zakonska regulativa ispunjava funkciju ruralnog razvoja“*

## **3.2. Primijenjena metodologija i instrumentarij**

### **3.2.1. Izvori podataka**

Nacionalni i međunarodni propisi, znanstvena i stručna bibliografija, članci objavljeni u časopisima i elektroničkim medijima te emisije televizijskih produkcija (manji dio).

### **3.2.2. Opis primijenjene metodologije**

Primijenjena je komparativna analiza prikupljenih podataka; pri čemu su propisi predstavljeni kronološki s obzirom na vrijeme objave kroz dvije kategorije (prvo zakoni, potom podzakonski akti). Dokazivanje hipoteze u prvom se redu oslanja na podatke o stanju gospodarstva u poljoprivrednom sektoru, a potom i u odnosu na demografsko stanje u ruralnim područjima. Dodatno, provedena je analiza novih propisa koji su izravno vezani za Program ruralnog razvoja RH te onih relativnog utjecaja na razvoj ruralnih područja, a koji su objavljeni tijekom 2017. i zaključno s nadnevkom 15. kolovoza 2018. godine; za potrebe takve analize uveden je faktor umanjenja (FUm) jer veći broj objavljenih propisa u nekom razdoblju ne mora nužno biti refleksija pozitivnog stanja (polazište autora analize je da izmjene i dopune ukazuju na propuste u objavi propisa; pri tome je, razumljivo, moguća činjenica da se njihovom objavom ostvaruje poboljšanje određenog normativnog okvira, međutim ta činjenica ne ide u prilog stabilnog pravnog sustava – valoriziranje izmjena i dopuna propisa na razini pozitivnog indikatora da pravni sustav reagira na potrebe društva nisu razmatrane ovom analizom. Slijedom toga je matematički dokazivana produktivnost državne administracije u odnosu na promatrano vremensko razdoblje i objavu normi koje se tiču ruralnog razvoja. Nadalje, autor je svjestan činjenice da je 2018. u tijeku i da je (s obzirom na rad zakonodavnog državnog tijela u vrijeme godišnjih odmora) ostalo cca. 70% efektivnog vremena te su uvedeni: faktor uvećanja za vezu s PRR i faktor umanjenja, oba proporcionalna  $\frac{1}{2}$  vrijednosti boda te dodatno, faktor uvećanja od 70% vrijednosti boda (radi kalkulacije preostalog vremena u 2018.)<sup>25</sup>; pri tome se bodovalo prema sljedećem:

- pet (5) bodova za akt razine zakona
- tri (3) boda za podzakonske akte

Bodovanjem objavljenih normativnih akata te primjenom faktora umanjenja i uvećanja nastojala se dobiti relativna vrijednost učinkovitosti državne administracije (UDAr).

---

<sup>25</sup> Vrijednost temeljena na procijeni da u prvom polugodištu administracija ima efektivno pet mjeseci rada (od 15. 01. do 15. 06.), a da u drugom polugodištu ima 3,5 mjeseci (01.09. do 15.12.), op.a

U svrhu pojašnjenja kriterija koji su poslužili u odabiru i kategorizaciji pojedinih propisa, ovim putem se ističu sljedeći:

- 1) Kriterij izravne povezanosti s PRR RH
- 2) Kriterij izravne povezanosti s poljoprivredom

Obrazloženje: bodovanje se provodilo jedino za propise koji su ispunjavali barem jedan od kriterija. Nadalje, neki su propisi zastupljeni u kategoriji Zakona (iako se radi o hijerarhijski niži aktima), jer izravno tumače sam Zakon (npr. Naputak za postupanje u primjeni odredbe članka 51. stavka 3. Zakona o poljoprivrednom zemljištu), međutim u izračunu su razmatrani na razini izmjene i dopune propisa. Također, pojedini su propisi uvršteni jer imaju implikacije na subvencije koje se izravno tiču problematike ruralnog razvoja (npr. Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o državnim potporama, jer se njime institucije – davatelji državnih potpora obvezuju voditi evidenciju dodijeljenih potpora), dok su pak u drugom slučaju uvršteni jer se tiču izvozno orijentiranih proizvođača (npr. Pravilnik o EORI broju), kao i npr. Pravilnik o zahvatima u prostoru koji se ne smatraju građenjem, a za koje se izdaje lokacijska dozvola (oni koji bave ribarstvom u ruralnom priobalnom pojasu mogu biti zainteresirani za čl. 2, op.a.). S druge strane, nisu razmatrani svi propisi u odnosu na poljoprivredne djelatnosti (npr. Pravilnik o mlijeku i mliječnim proizvodima, NN 64/17), jer bi takav pristup nadilazio zamišljeni opseg ovog rada. Pojedine su norme označene zvjezdicom i klasificirane kao propisi vezani za PRR, iako po svom nazivu ili preambuli nemaju izvorište u istom, međutim imaju veze s njegovom realizacijom (npr. Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednog zemljišta izravno se dotiče sustava ARKOD te time i IAKS), ili se pak OPG (strateška točka ruralnog razvoja) izravno navode kao korisnici pojedinih mjera iz PRR RH Nadalje, pojedini propisi koji se odnose na Program nisu razmatrani jer su izgubili na svojoj aktualnosti (npr. Pravilnik o izmjenama i dopuni Pravilnika o provedbi izravne potpore poljoprivredi i IAKS mjera ruralnog razvoja za 2017. godinu, NN 45/17), kao niti slični koji su vremenski ograničeni (npr. Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele potpore u okviru mjere I.9. »Privremeni prestanak ribolovnih aktivnosti« okružujućim mrežama plivaricama – srdelarama za svibanj 2017. godine, NN 42/17). Također, nisu uvršteni niti propisi koji bi po nazivu mogli biti vezani za ruralni razvoj, a koji istovremeno sadržajno ne donose ništa relevantno za ruralni razvoj (npr. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama, NN 108/17). U istraživanju su primjenjeni postulati kvalitativne metodologije, a uz komparativnu je korištena kombinacija induktivne/deduktivne analize i kreativne sinteze (temeljeno na Priručniku za metodologiju istraživačkog rada, Verčić i sur. 2010., op.a).

## **4. REZULTATI**

### **4.1. Istraživanje stanja i razvojne perspektive ruralnih područja**

Rezultati istraživanja ukazuju na katastrofalno stanje ruralnih područja (s iznimkom urbanih središta u tim područjima); treba imati u vidu da je ruralnim područje klasificiran cjelokupan prostor RH, bez administrativnih centara (Zagreba, Splita, Rijeke i Osijeka). Tome najviše pridonose negativni demografski trendovi, ali i ništa manje stanje vezano za poljoprivredu. Činjenica je kako točni demografski podaci ne postoje, jer DZS prikuplja podatke od MUP-a koji pak registrira samo one koji formalno prijavljuju selidbu, tako da bi stvarni demografski podaci mogli biti dvostruko negativniji; pri tome se u ocjeni stanja smatra kako je migracijska bilanca ključna za hrvatsku budućnost, jer ima izravan utjecaj na proizvodni potencijal i time na gospodarski, mirovinski, obrazovni i financijski sustav. Zaključke istraživanja podupiru predstavljeni podaci DZS o demografskim kretanjima u posljednjih sedam godina (Tablica br. 1 i Tablica br. 2), kao i predstavljena razmišljanja (primjedbe i prijedlozi) stručnih osoba koje se bave problemom poljoprivrede.

### **4.2. Istraživanje institucionalnog okvira ruralnog razvoja**

Istraživanje predstavljaju sintezu prikupljenih informacija iz propisa kojima je taj institucionalni okvir postavljen, a rezultat rada je izrađen shematski prikaz (Slika br. 3); uz opis, njime su jasno predstavljeni ključni dionici procesa ruralnog razvoja na razini Europske unije i nacionalnoj razini, počevši od pojedinačnih korisnika EU fondova kao što su to OPG te onih okupljenih u suradničku mrežu (ENRD, HMRR i općenito CLLD), preko nadležnih resornih ministarstava i agencija, pa sve do odbora Europskog parlamenta (AGRI) nadležnog za poljoprivredu i ruralni razvoj te Europske komisije kao glavnog političkog izvršnog tijela EU. Istraženi su normativni akti na kojima pojedine institucije temelje svoje nadležnosti pa tako nije slučajnost što Hrvatska poljoprivredna agencija (HPA) nije uvrštena u shematski prikaz (ista je do 2009. godine djelovala pod nazivom Hrvatski stočarski centar, ali je bez obzira na promjenu naziva ostala i dalje orijentirana na stočarstvo), jer bi u protivnom takav pristup (proširen na institucije ostalih poljoprivrednih grana i proizvodnih djelatnosti) samo nepotrebno usložio prikaz sustava ruralnog razvoja.

### 4.3. Istraživanje zakonske regulative u području ruralnog razvoja

Analiza dokumenata strateškog značaja (kojima se (ne)izravno postavlja normativni okvir za razvoj ruralnih područja, ili bi barem to u budućnosti trebale) ukazuje na sljedeće:

- Strategija nacionalne sigurnosti RH (usvojena u srpnju 2017.) prepoznaje održivi razvoj sela i ruralnog prostora te ističe: „*Poticaj oživljavanju opustjelih krajeva Republike Hrvatske osiguravat će se i sustavnim potporama ekološki održivoj proizvodnji i korištenju očuvanog okoliša, zemljišta i voda.*“<sup>26</sup> – stvarna namjera ili tek floskula?! – ostaje za raspravu, op.a
- Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. (u izradi, op.a)<sup>27</sup>
- Strategija ruralnog razvoja RH (ne postoji, tek treba biti izrađena, op.a). Dokument pod nazivom: „Strategija ruralnog razvoja RH 2008. – 2013.“ (ovdje korišten kao sedmi referentni izvor, op.a) upitne je vjerodostojnosti. Naime, unatoč formulaciji „konačna verzija“ i nazivu tijela koje ga je navodno izradilo (Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja RH) – isti nije klasificiran, urudžbiran niti ovjeren te autoru ovog rada ostaje nepoznato u kojem je službenom glasilu objavljen; njegova neovjerena i neslužbena inačica dostupna je na stranicama internetskog portala specijaliziranog za EU fondove, ali isto tako nije dostupna (niti u obliku obavijesti) na internetskim stranicama ministarstava i organizacija koje se bave ruralnim razvojem. Uskoro bismo trebali dobiti taj dokument, barem ako je vjerovati mediju koji je prenio izjavu ministra Tomislava Tolušića koji: „...najavljuje skorbu objavu natječaja za izradu nacionalne strategije razvoja poljoprivrede.“ [49]
- Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2018. – 2020. (usvojene Odlukom Vlade RH od 04. siječnja 2018. – uopće se ne referiraju na ruralna područja, op.a)
- Strategija razvoja turizma RH do 2020. (usvojena Odlukom Hrvatskog sabora od 26. travnja 2013. – referira se na ruralni turizam kroz: t. 2.1.5.2, t. 2.4, 4.1 i t. 5.2)
- Strategija regionalnog razvoja RH za razdoblje do kraja 2020. (usvojena Odlukom Hrvatskog sabora 14. srpnja 2017. – u t. 4.1 razmatra ruralni razvoj u kontekstu potpora „potpomognutom području“ koje prema stupnju razvijenosti zaostaje za nacionalnim prosjekom te „područja s razvojnim posebnostima“ (npr. otoci, op.a) koja zahtijevaju poseban pristup od strane nositelja politike regionalnoga razvoja. [32]
- Program ruralnog razvoja (potpuno usmjeren na ruralni razvoj; sadrži mjere, podmjere i tipove operacija u svakoj podmjeri, a 2018. se proširuje za mjeru br 10.) [50].

<sup>26</sup> Vidi odlomak: *Ekološka Hrvatska i razvoj snažnoga i održivoga gospodarstva*

<sup>27</sup> Obavijest Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU, <https://razvoj.gov.hr/istaknute-teme/nacionalna-razvojna-strategija-republike-hrvatske-do-2030-godine/3832>, 13.08.2018.

Nova zakonska regulativa u funkciji ruralnog razvoja (kategorizirana u Tablici br. 4 i Tablici br. 5) analizirana je prema prethodno opisanoj metodologiji (t. 3.2.2, ovog rada) te je izračunom (Tablica br. 6) matematički potvrđena veća relativna učinkovitost državne administracije u 2018. godini. Naravno, razvoj ruralnog područja je proces koji se ne može mjeriti brojem objavljenih propisa; može se donijeti jedan značajan propis, kao što je moguće donijeti pet propisa koji će imati negativne implikacije na područje regulacije! U konačnici, a izvan pretpostavki o mogućim implikacijama novih propisa, učinkovitost je potvrđena 100-postotnim povećanjem brojem propisa vezanih za Program ruralnog razvoja što je zorno predstavljeno u Grafikonu br. 1, kao i činjenicom da je državnoj administraciji preostalo još 70% efektivnog vremena (u 2018. godini) za donošenje propisa.

Tablica br. 6 – Analiza relativne učinkovitosti državne administracije u funkciji normativnog reguliranja RR

KRITERIJI IZRAČUNA		2017.			01.01. – 15.08. 2018.		
		Z	P	Σ	Z	P	Σ
1.	Norme po kategoriji povezane s PRR	0	13	13	3	25	28
2.	Ukupan broj normi povezanih s RR	10	31	41	3	27	30
3.	B	50	93	143	15	81	96
4.	FUv1	0	19,5	19,5	7,5	37,5	45
5.	B+FUv1	50	112,5	162,5	22,5	118,5	141
6.	Broj izmjena i dopuna normi/ FUm	3 7,5	14 21	17 28,5	0 0	9 13,5	17 13,5
7.	(B+FUv1) – FUm	42,5	91,5	134	22,5	105	127,5
8.	(70/100 x B) FUv2				10,5	56,7	67,2
(B+FUv1) – FUm + FUv2 UDAr		134			194,7		

KAZALO:

PRR – Program ruralnog razvoja

RR – ruralni razvoj

Z – zakoni

PZ – podzakonski akti (pravilnici i sl.)

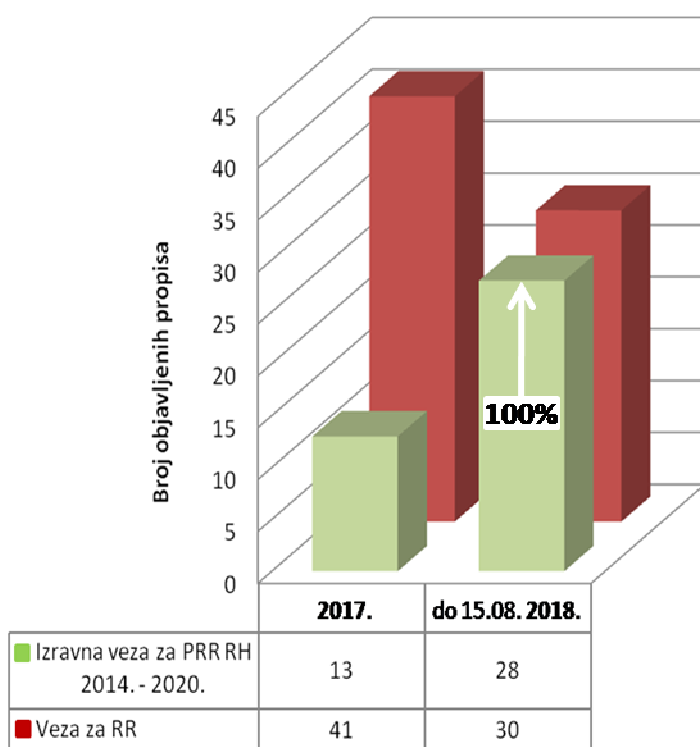
B – bodovanje (pet bodova za akt razine zakona, tri boda za podzakonske akte)

FUm – faktor umanjenja (penalizacija jednaka ½ vrijednosti boda)

FUv1 – faktor uvećanja (proporcionalan ½ vrijednosti boda samo za vezu s PRR RH)

FUv2 – faktor uvećanja (70% samo za 2018.)

UDAr - relativna učinkovitost državne administracije



Grafikon br. 1 – Normativna usporedba: 2017. – 2018.

Ništa manje nije značajno i to što su u 2018. objavljena tri Zakona koji će zasigurno posebno utjecati na učinkovitost ruralnog razvoja. U konačnici, a izvan pretpostavki o mogućim implikacijama novih propisa, učinkovitost je potvrđena i većim brojem propisa vezanih za Program ruralnog razvoja (zorno predstavljeno u Grafikonu br. 1.). Dakako, veći broj propisa ne znači nužno pravno uređenu državu – moguć je „efekt prenormiranosti“ i usložnjavanje pravnog okvira!



## 5. RASPRAVA

### 5.1. O perspektivi razvoja ruralnih područja

Ljudi su sve, jer bez ljudi nemate ništa, samo голу zemlju! – zato je očito i razumljivo kada su mjere razvoja usmjerene upravo na ljude; na to kako zadržati stanovništvo na selu, a po mogućnosti i na unutarnju migraciju iz grada u selo. Naravno, svaka država te mjere ne poduzima, jer voli ljude, brine o njihovim osjećajima i želi da stanovništvo živi u prirodi, lišeno onečišćenja zraka u urbanim sredinama – svaka ozbiljna država potiče ruralni razvoj zbog iskorištenja gospodarskih potencijala i primarno zbog proizvodnje hrane (čitati kao sposobnost prehrane vlastitog stanovništva) kao nacionalnog interesa; uostalom, globalni problem prenapučenosti Zemlje nije zbog toga što nema dovoljno kopnenog prostora, nego zbog problema prehrane stanovništva – to znači da globalno neujednačeno i neracionalno trošenje resursa te potrošački stil života (u kojem netko drugi treba proizvesti hranu) planetarno zvonu na uzbunu (očito prolazi razdoblje korištenja slobodnog vremena za obrazovanje i sve ostalo što nam je omogućilo razvoj na ovoj civilizacijskoj razini). Negativni demografski trendovi u obliku unutarnje migracije su uobičajen problem odumiranja ruralnih područja, a kada na to dodate opću društvenu depresiju u razmjerima koje ima RH – tada perspektive razvoja ne mogu biti optimistične! Zaista, što god netko mislio o tome – percepcija stvarnosti (bez obzira na to u kojoj mjeri je objektivna i temeljena na činjenicama, a u kojoj mjeri je produkt osobnih iluzija) motivira ljude na poduzimanje aktivnosti pa tako i na migraciju, a da bi se opća depresija i negativna percepcija mijenjala, neće biti dovoljno pozivati na domoljublje jer optika kojom društvo (na razini kolektivne svijesti) gleda na zajedničke probleme i ona kojom to čini pojedinac, nije ista. Zašto bi bilo razumljivo da pekar i trgovac razmišljaju tržišno, dok bi pojedinac valjda trebao razmišljati kao pravi domoljub i kupovati skuplje proizvode – ne morate biti psiholog da biste zaključili kako si takav luksuz ogromna većina potrošača neće priuštiti; odnosno, hoće ako raspolaže „viškom“ novaca! Kako mijenjati percepciju i demografske trendove u ruralnim područjima? – stvaranjem nove paradigme u kojoj će urbanizirani ljubomorno gledati na seljake; živjeti na selu mora postati „in“ – samo to nije moguće ako će selo biti isključeno na različite načine! Kako to rade drugi, npr Austrijanci, može poslužiti primjer žitelja sela Güssing koji su postigli energetska samodostatnost, a posljedice su takve da su 2013. imali 60 novih kompanija i 1500 novih radnih mjesta. [51] Uz demografsko, niti trenutno ekonomsko stanje ne ide u prilog optimistima; statističke

podatke o rastu proizvodnje ne bi trebalo interpretirati bez osvrta na rast uvoza (npr. u segmentu prehrambenih proizvoda), a prema priopćenju DSZ br. 4.2.1/2 iz svibnja o.g. očito je da robna razmjena u segmentu poljoprivrede, šumarstva i ribarstva i lošija u prvom tromjesečju 2018. u odnosu na isto razdoblje 2017.<sup>28</sup> Nadalje, kada uzmemo u obzir da su trgovački lanci u stranom vlasništvu, u suštini ništa drugo do poluga nečijeg izvoza – turizam (p)ostaje ključan za „izvoz“ naše hrane, međutim prvo treba optimizirati troškove proizvodnje i biti konkurentan (lakše reći, nego učiniti) – možda oni bez investicija i oni koji žele postati konkurentni trebaju posjetiti Agenciju za investicije i konkurentnost?! – čini se kako nije dovoljno ovladati proizvodnjom, nego treba svladati i vještinu prodaje, a ako ste OPG (niste velika organizacija koja može plaćati razne stručnjake), tada jedino što preostaje jest udruživanje! A da uz problem demografije i tržišne konkurentnosti ne bude sve jednostavno brine se složen model financiranja projekata (ne nužno i nepotreban) te naša normativna praksa.

## 5.2. O normativnom okviru

Program ruralnog razvoja ima posebno značajno mjesto u normativnom okviru, a stručnoj javnosti može biti zanimljiva činjenica prema kojoj je Vlada RH ovaj operativno-strateški dokument (za razdoblje 2014. – 2020.) donijela 23. lipnja 2015. godine, a nakon prethodnog odobrenja od strane Europske komisije. Čak i kada bi takav strateški dokument bio objavljen prije početka razdoblja na koje se odnosi, ne treba biti posebno sposoban da bi se izveo zaključak kako treba računati s tim da njegova operacionalizacija zahtjeva vrlo opsežnu pripremu, kako prema onima koji će upravljati procesima, tako i prema onima koji su njegovi izravni korisnici (brošure o mjerama iz PRR, poput ove iz 2018. predstavljaju tek jedan dio poslova).<sup>29</sup> Strategija ruralnog razvoja je priča sama za sebe; na stranu što ne možemo biti sigurni jesmo li uopće imali Strategiju ruralnog razvoja RH 2008. – 2013. (time se ne želi umanjiti poraznost te činjenice), veća je zanimljivost da ministar Tolušić najavljuje objavu natječaja za izradu nove Strategije?! – koliko god se nevjerojatnim čini da njegovo i ostala ministarstva, agencije, zavodi itd. nisu u stanju izraditi taj dokument, toliko to govori o našoj administraciji koja razvija, provodi i nadzire normativni okvir. Nadalje, može se konstatirati kako se objava propisa izravno vezanih za pojedine mjere, podmjere i tipove operacija iz Programa značajno intenzivirala u 2018. godini, međutim, ako se želi biti stručno i znanstveno korektan u interpretaciji analize normativnog okvira

<sup>28</sup> Dostupno na: [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2018/04-02-01\\_02\\_2018.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/04-02-01_02_2018.htm), 17. 08. 2018.

<sup>29</sup> Vidi referentni izvor br. 51, op.a

koji se izravno odnosi na Program, onda se mora primijetiti kako je u protekloj 2017. godini bilo tek pet normi koje nisu počinjale s „Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika“, a u 2018. godini (kada se radi o razdoblju od 01. siječnja do 15. kolovoza) imamo 100-postotno poboljšanje i po tom kriteriju. Uz našu normativnu praksu po modelu „jedan pravilnik – barem dvije izmjene i dopune“, svaki bi OPG trebao angažirati osoblje koje će pratiti silne izmjene; ostaje tek vjerovanje/nada da će HPK i državna administracija podržati one zbog kojih postoje, jer socio-ekonomska perspektiva ruralnog prostora neće biti pozitivna budemo li tražili činjenice i znanstveno utemeljene spoznaje o onome:

- kako smo do sada radili,
- koliko smo zajedničkih sredstava investirali/potrošili<sup>30</sup>
- na temelju kakvih analiza smo stvarali i mijenjali propise,
- koliko smo bili / jesmo li sposobni tehnički i administrativno razvijati projekte,
- koliko smo ne/dosljedni u primjeni politika i propisa (možda naš najveći društveni problem, jer propise uvijek možemo poboljšati – ali samo kada ih se pridržavamo)
- kako se odnosimo prema državnom proračunu i kako shvaćamo sredstva iz ESI (radi li se o nečijim tuđim sredstvima ili su to ipak naša sredstva).

Za kraj rasprave predstavljam prepisku iz 2018. tijekom javnog e-savjetovanja o prijedlogu Pravilnika o provedbi tipa operacije 6.4.1. „Razvoj nepoljoprivrednih djelatnosti u ruralnim područjima“, podmjera 6.4. „Ulaganja u stvaranje i razvoj nepoljoprivrednih djelatnosti“, M6 „Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovanja“ (iz PRR RH za razdoblje 2014. – 2020.): komentar V. K.: *„Za početak primite na znanje: svjesna sam da ste ogolili Pravilnike (gotovo) svake supstance čime je konstruktivna pisana rasprava o većini relevantnih uvjeta prihvatljivosti postala nemoguća. Onaj minimum suštine koji je ostao, a o kojem se daju prijedlozi izmjena/dopuna, imate tendenciju, u konačnoj verziji dokumenta, izmijeniti do neprepoznatljivosti (usp. 6.2.). Neizravni su rezultat te prakse tekstovi natječaja koji dožive više izmjena nego je dozvoljeno na nogometnoj utakmici (uključujući predloške (!)), 900+ pitanja na koje ne odgovarate u roku propisanom natječajem (produljite si ga) i prolongiranje natječaja dok na vrbi konačno ne urodi količina plodova adekvatna vrijednostima utvrđenima novim EVPG kalkulatorom (ili za svaki slučaj, i FAND-om pa utvrdite avg). Vjerojatno će biti potrebno desetljeće da neki natječaj odradite, kolokvijalno rečeno, iz prve (ali to može i kološ sa sinkopom pa nema mjesta slavlju), stoga vas molim sljedeće, jedan maleni korak naprijed: napravite barem jedan tekst natječaja (jer to sigurno nećete odrediti Pravilnikom) u kojem ćete obuhvatiti sve moguće iznimke vezane za umirovljenike (ali sve) i u kojemu nećete usput ispravljati krivine vezane za nejednako postupanje prema različitim organizacijskim oblicima prijavitelja. Pa da, ako ništa drugo, barem čitam 150 odgovora manje...“*

– na to je ovlaštena osoba predlagatelja Pravilnika odgovorila: *„Primljeno na znanje.“* [52]

---

<sup>30</sup> Prikladni pojam po izboru čitatelja (prvi je pozitivan, a drugi ima negativne konotacije), op.a.

## 6. ZAKLJUČAK

Stanje i razvojna perspektiva ruralnih područja u RH ovise kojom optikom gledate – ako ste ekolog, onda je stanje odlično (priroda ide sasvim dobro bez utjecaja čovjeka, a za sve što je čovjek napravio ruralnom prostoru pobrinut će se drugi zakon termodinamike); međutim, ako pak isto razmatrate optikom društvenih i državnih interesa koji impliciraju veću proizvodnju hrane kroz sintagmu „održivi razvoj“ – perspektiva se mijenja primarno uslijed negativnih demografskih trendova i neuspješnog financiranja projekata vezanih za poljoprivredu, stočarstvo i prehrambenu industriju. Sve navedeno u kombinaciji s našim odnosom prema zajedničkim sredstvima financiranja i zakonskoj regulativi općenito (uz najavljeno smanjenje sredstava u okviru zajedničke poljoprivredne politike) – nisu nešto što ulijeva nadu u socio-ekonomski ruralni razvoj! Percepcija stvarnosti i motivacija ljudi su izravno povezane te je iluzorno očekivati da će se stanje ruralnog razvoja mijenjati samo donošenjem propisa ili zbog intenzivne domoljubne kampanje „kupujmo hrvatsko“ (potrošači ipak slijede sličnu tržišnu logiku proizvođača i trgovaca). Ima li što pozitivno?! – ima; sadašnja slaba gospodarska aktivnost u ruralnim područjima zadržavaju i pretvaraju ista u potencijal održivog razvoja za neke buduće generacije, kao što turizam u nedostatku vlastitih trgovačkih lanaca (p)ostaje naša prehrambena izvozna mogućnost! Učinak nove zakonske regulative i moguće pozitivnu primjenu prethodnih neuspjelih rješenja (npr. najavljenju decentralizaciju u dodijeli poljoprivrednog zemljišta koja je već doživljena u vrijeme ministra Božidara Pankrećića) tek treba provjeriti u praksi – sigurno je da iskustva opovrgavaju hipotezu prema kojoj je zakonska regulativa u funkciji ruralnog razvoja! Ekonomska računica je jasna i davno provjerena; smanjenjem PDV-a povećava se profit ugostitelja i trgovaca, dok se smanjenjem proizvodnih inputa ide na ruku proizvođačima. Ako pak želimo ruralni razvoj trebat će nam nova paradigma u kojoj život na selu postaje stvar društvenog prestiža, dok će provedba politike ruralnog razvoja morati imati društveni konsenzus. Političari možda mogu i moraju slijediti „strange bedfellows“ logiku (pristanak na nespojiva savezništava), no dobro je kada znanstvenici i stručnjaci to ne čine (kao npr. 2009. u slučaju zabrane informiranja hrvatske javnosti o stanju u govedarstvu). Zaključno se može citirati francuski političar i ekonomist Jean-Baptiste Say (1767.–1832.): „*Cilj je dobre vlade poticati proizvodnju, a loše potrošnju.*“ (publikacija „*A treatise on political economy*“, str. 139, op.a), kao i misao američko-austrijskog ekonomista, Petera Ferninada Druckera (1909. – 2005.): „*lakše je odrediti što ne treba činiti, nego nabrojati što činiti*“ – o tome što činiti kako bismo razvili ruralni prostor jasnije je iz sinteze pojmova prikazanih na Slici br. 4.

<b>dobra struktura proizvodnje i visoka produktivnost</b>	<b>nova percepcija ruralnog i dobri demografski trendovi</b>	<b>okrupnjen posjed</b>
<b>udruženi proizvođači i organiziran lanac opskrbe</b>		<b>sustav upravljanja kvalitetom i standardiziran proizvod</b>
<b>socijalna uključenost</b>		<b>dostupnost kapitala</b>
<b>smanjenje PDV na hranu i proizvodne inpute</b>		<b>edukacija i stručni pristup</b>
<b>prilagođena davanja državi</b>		<b>inovacije i nove tehnologije</b>
<b>primjeren dohodak proizvođača</b>		<b>sustavna uvezanost s turizmom</b>
<b>održivi prinosi</b>		<b>primjenjiv strateški integriran normativni okvir</b>

*Slika br. 4 – Što želimo u ruralnom razvoju i treba li sve rješavati propisima?*

Ključni pojmovi i poruke s prethodne slike neće ništa značiti ako nismo u stanju jasno razlučiti što treba biti krajnje stanje; tek kada logički suvislo postavimo cilj, imat ćemo učinkovit ruralni razvoj; pri tome je namjerno izostavljen pojam „sustav ruralnog razvoja“. Je li nam cilj bio ulazak u EU?! – naravno, i tada se radilo o potpuno promašenom cilju! Hoćemo li ruralni razvoj mjeriti brojem objavljenih zakona, pravilnika i javnih natječaja (kao što smo svojevremeno uspjeh mjerili brojem zatvorenih pregovaračkih poglavlja)?! Hoćemo li našu učinkovitost razmatrati kroz vrijednost iskorištenih financijskih sredstava iz ESI fondova?! – kad god u javnom diskursu prevladava argumentacija sljedećeg tipa: donijeli smo propis, sredstva iz fondova ni/smo iskoristili, pada broj nezaposlenih osoba, naš fakultet ima najteže ispite i sl. – svima treba biti jasno kako su naše premise pogrešne i kako ništa ne razumijemo!

## 7. LITERATURA

- [1] Program ruralnog razvoja RH za razdoblje od 2014. do 2020, izdanje ažurirano 04.06.2018. pod naslovom: *Rural Development Programme of the Republic of Croatia for the Period 2014-2020*, Ministry of Agriculture, Directorate for Rural Development, dostupno na: [https://ruralnirazvoj.hr/files/documents/Programme\\_2014HR06RDNP001\\_5\\_3\\_en.pdf](https://ruralnirazvoj.hr/files/documents/Programme_2014HR06RDNP001_5_3_en.pdf), 08. 08. 2018.
- [2] Kotkin J. i sur. (2014): *The problem with megacities*, Chapman University - Center for Demographics and Policy, California, dostupno na: [https://www.chapman.edu/wilkinson/\\_files/mega-cities-updated-version.pdf](https://www.chapman.edu/wilkinson/_files/mega-cities-updated-version.pdf), 08. 08. 2018.
- [3] Crkvenčić B. i sur. (2011): *Model diferencijacije urbanih, ruralnih i prijelaznih naselja u Republici Hrvatskoj – metodološke upute br. 67*, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb (2011), dostupno na: [https://www.dzs.hr/hrv/publication/metodologije/metod\\_67.pdf](https://www.dzs.hr/hrv/publication/metodologije/metod_67.pdf), 08. 08. 2018.
- [4] Pročišćeni tekst Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15. i 123/17.
- [5] *Eurostat regional yearbook (2017)*, Publications office of the European Union, Luxembourg (2017), dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8222062/KS-HA-17-001-EN-N.pdf/eaebe7fa-0c80-45af-ab41-0f806c43376373>, 08. 08. 2018.
- [6] *Pravilnik o provedbi mjere 202 - priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja unutar IPARD programa*, NN br. 24/13.
- [7] *Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020.*, Ministarstvo poljoprivrede, Uprava za upravljanje EU fondom za ruralni razvoj, EU i međunarodnu suradnju (2015), dostupno na: <http://www.mps.hr/ipard/default.aspx?id=129>, 09. 08. 2018.
- [8] *Pravilnik o provedbi tipa operacije 6.1.1. „Potpora mladim poljoprivrednicima“, i tipa operacije 6.3.1. „Potpora razvoju malih poljoprivrednih gospodarstava“ iz Programa ruralnog razvoja RH za razdoblje 2014.–2020*, NN br. 21/18.
- [9] *Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council*, Official Journal of the European Union L347 (2013), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:347:FULL&from=EN>, 09. 08. 2018.
- [10] Belajac S., Vrdoljak D. (2009): *Urbanizacija kao svjetski proces i njegove posljedice*, Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Splitu 2009/2010 br. 2-3 (2015), dostupno na: [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=200773](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=200773), 08. 08. 2018.
- [11] DESA Report: *World Population Ageing 2017*, United Nations, New York (2017), dostupno na: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/index.shtml>, 08. 08. 2018.

- [12] Potočnik D., Adamović M. (2018.): *Iskustvo migracije i planirani odlasci mladih iz Hrvatske*, Friedrich-Ebert-Stiftung (2018), dostupno na: [http://www.fes-croatia.org/fileadmin/user\\_upload/Migracije\\_mladih\\_WEB\\_verzija.pdf](http://www.fes-croatia.org/fileadmin/user_upload/Migracije_mladih_WEB_verzija.pdf), 09.08.2018.
- [13] *Priopćenje Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske br. 7.1.2*, (2018), dostupno na: [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2018/07-01-02\\_01\\_2018.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/07-01-02_01_2018.htm), 09.08.2018.
- [14] Buljan O. (2011.): *Kako mladi ljudi doživljavaju selo i život na selu: Istraživanje u seoskoj zajednici općine Velika Kopanica*, Sveučilište u Zagrebu, Agronomski Fakultet (2011), dostupno na <http://unizg.academia.edu/OzanaBuljan>, 09.08.2018.
- [15] Veronika S. (2018.): *Stjepan Šterc: U Hrvatskoj su svi parametri demografije negativni*, internetki portal Kamenjar.com, dostupno na <https://kamenjar.com/dr-stjepan-sterc-u-hrvatskoj-su-svi-parametri-demografije-negativni/>, 10.08.2018.
- [16] *Robna razmjena Hrvatske u 2016. godini*, Hrvatska gospodarska komora (2017.).
- [17] *Priopćenje Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske br. 4.2.2*, (2018), dostupno na: [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2018/04-02-02\\_01\\_2018.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/04-02-02_01_2018.htm), 10. 08. 2018.
- [18] *Strategija ruralnog razvoja RH 2008. – 2013*, Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja RH (2008), dostupno na <http://www.europski-fondovi.eu/content/strategija-ruralnog-razvoja-republike-hrvatske>, 09.08.2018.
- [19] Tomašević S. (2017): *Što jedemo i zašto*, web portal FunkyMEM, dostupno na: <https://funkyemem.com/zones/sto-jedemo-i-zasto>, 10. 08. 2018.
- [20] Katalenić M. (2007): *Što je hrana*, Hrvatski časopis za javno zdravstvo br. 9 (elektroničko izdanje), Hrvatski zavod za javno zdravstvo (2007), dostupno na <https://hcjz.hr/index.php/hcjz/issue/view/62>, 10. 08. 2017.
- [21] *Poljoprivreda i ruralni razvoj*, Centar za održivi razvoj i projektni inženjering, dostupno na: <http://www.og-corpimg.hr/lokalni-i-ruralni-razvoj/poljoprivreda-i-ruralni-razvoj.html>, 11. 08. 2018.
- [22] Kissinger H. A. (1974.): *NSSM 200 report - „Implications of Worldwide Population Growth or U.S. Security and Overseas Interests*, US National Security Council, dostupno na: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pcaab500.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaab500.pdf), 11.08.2018.
- [23] Engdahl F. W. (1995.):, *Sjeme uništenja*, Detecta d.o.o, Zagreb (2005).
- [24] Izjava F. W. Engdahla povodom prosvjeda protiv američke kompanije Monsanto, reportaža TV kanala Russia Today (2013), dostupno na: <https://www.rt.com/op-edge/monsato-manipulation-food-chain-799/>, 23.01.2018
- [25] Dokumentarni film, predavanje Hansa Roslinga: *Don't Panic – The Facts About Population*, Wingspan Productions (2013), dostupno na: <https://vimeo.com/79878808>, 11. 08. 2018. (objavljen pod nazivom *Overpopulated* u produkciji BBC)

- [26] Krajnović A. i sur. (2011.): *Strateško upravljanje razvojem ruralnog turizma – problemi i smjernice*, časopis *Oeconomica Jadertina* br. 1/2017 (30-45), Odjel za ekonomiju Sveučilišta u Zadru (2011), dostupno na: [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=toc&id\\_broj=5477](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=toc&id_broj=5477), 12. 08. 2018.
- [27] *Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede*, Vlada RH (2018.), NN br. 48/18.
- [28] *Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj*, Vlada RH (2014.), NN br. 129/14.
- [29] Grbavac K. (2017.): *Osvrt na provedbu pristupa lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice: zašto provoditi pristup lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice u urbanim sredinama?*, *Sociologija i prostor* br. 55/2 (245-249), Institut za društvena istraživanja Zagreb (2017.), dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/sociologija-i-prostor>, 12. 08. 2018.
- [30] *Pravilnik o mreži za ruralni razvoj*, Ministarstvo poljoprivrede RH (2018.), NN br. 67/18.
- [31] *Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske*, NN br. 30/09.
- [32] *Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske*, NN br. 75/17.
- [33] *Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine*, NN br. 55/13.
- [34] *Strateški plan Ministarstva poljoprivrede do 2020. godine*, NN br. 55/13.
- [35] *Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2018. – 2020.*, Vlada RH (2018.), NN br. 2/18.
- [36] *Strategy for Croatia*, Europska banka za obnovu i razvoj (2017.), dostupno na: <https://www.ebrd.com/news/2017/ebrd-approves-new-strategy-for-croatia.htm/>, 14. 08. 2018.
- [37] *Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske*, NN br. 147/14. i br. 123/17.
- [38] *Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014 – 2020.: popis mjera s osnovnim informacijama*, Ministarstvo poljoprivrede (2015.), dostupno na: <http://www.hmrr.hr/hr/multimedija/publikacije/program-ruralnog-razvoja-rh-za-razdoblje-2014-2020/>, 15. 08. 2018.
- [39] Margeta Z. C. (2009.): *Zabranjena informacija*, [blogdnevnik.hr](http://blog.dnevnik.hr/agropolitika/2009/01/index.html), dostupno na: <https://blog.dnevnik.hr/agropolitika/2009/01/index.html>, 15. 08. 2018.
- [40] Kuskunović M. (2018.): *Ukida se Agencija za zemljište i dodijela zemlje vraća na općine i gradove*, web portal Agrobiz, dostupno na: <https://agrobiz.vecernji.hr/agrovijesti/ukida-se-agencija-za-zemljiste-i-dodijela-zemlje-vraca-na-opcine-i-gradove-8169>, 15. 08. 2018.



- [41] Salaj B. i Kovač M. (2009.): *Hrvatsko govedarstvo na kobnom raskršću*, web portal Agroklub, dostupno na: <https://www.agroklub.com/stocarstvo/hrvatsko-govedarstvo-na-kobnom-raskrscu/2014/>, 15. 08. 2018.
- [42] Rukovanjski D. (2018.): *Malima treba osigurati uvjete i omogućiti život a ne ih braniti od naplate 72 kune godišnje*, web portal Agroklub, dostupno na: <https://www.agroklub.com/kolumna/malima-treba-osigurati-uvjete-i-omoguciti-zivot-a-ne-ih-braniti-od-naplate-72-kune-godisnje/41781/>, 15. 08. 2018.
- [43] Hadžić R. (2018.): *Kuda idu obiteljska poljoprivredna gospodarstva?*, web portal Agroklub, dostupno na: <https://www.agroklub.com/kolumna/kuda-idu-obiteljska-poljoprivredna-gospodarstva/39014/>, 15. 08. 2018.
- [44] Hadžić R. (2017.): *Nema budućnosti za našu proizvodnju pšenice?*, web portal Agroklub, dostupno na: <https://www.agroklub.com/kolumna/nema-buducnosti-za-nasu-proizvodnju-psenice/36970/>, 15. 08. 2018.
- [45] Đulić G. (2012.): *Živo selo: Punom parom u prehrambenu ovisnost II.*, web portal Slobodni filozofski, dostupno na: <https://slobodnifilozofski.com/2012/11/zivo-selo-punom-parom-u-prehrambenu.html>, 15. 08. 2018.
- [46] Oharek T. (2018.): *Seljaci pitaju gdje je nestalo 850.000 hektara poljoprivrednog zemljišta*, tportal.hr, <https://www.tportal.hr/biznis/clanak/seljaci-pitaju-gdje-je-nestalo-850-000-hektara-poljoprivrednog-zemljista-foto-20180111>, 15. 08. 2018.
- [47] MMK (2013.): *Nazovimo stvari pravim imenom*, web portal Agroklub, dostupno na: <https://www.agroklub.com/kolumna/nazovimo-stvari-pravim-imenom/10658/>, 15. 08. 2018.
- [48] Lasić I. (2018.): *Zakon pogoduje velikima, mali propadaju*, web portal Deutsche Welle, dostupno na: <https://www.dw.com/hr/zakon-pogoduje-velikima-mali-propadaju/a-42253186>, 15. 08. 2018.
- [49] Neautorizirani članak: *Strategija razvoja poljoprivrede*, web portal Mreža TV, dostupno na: <http://mreza.tv/strategija-razvoja-poljoprivrede/>, 15. 08. 2018.
- [50] *Kako ostvariti potporu za IAKS mjere iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2020.?*, Ministarstvo poljoprivrede (2018.), dostupno na: <https://www.apprrr.hr/kako-ostvariti-potporu-za-iaks-mjere-iz-programa-ruralnog-razvoja-rh/>, 15. 08. 2018.
- [51] Guevara-Stone L. (2013.): *Güssing, Austria Powered Entirely By Renewable Energy*, web portal Clean Technica, dostupno na: <https://cleantechnica.com/2013/10/16/renewable-energy-powered-austrian-town-gussing/>, 17. 08. 2018.
- [52] Savjetovanje (2018.): *Prijedlog Pravilnika o provedbi tipa operacije 6.4.1. „Razvoj nepoljoprivrednih djelatnosti u ruralnim područjima“ u okviru podmjere 6.4. „Ulaganja u stvaranje i razvoj nepoljoprivrednih djelatnosti“*, Mjera 6 „Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovanja“ iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., Središnji državni portal Vlade RH, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=7132>, 15. 08. 2018.

## 8. SAŽETAK

Ovim radom raspravlja se o utjecaju ruralnog razvoja na globalnu prenapučenost i nacionalnu ekonomiju. Analizirani su ruralna politika i zakonodavstvo Hrvatske, kao i učinkovitost javne administracije. U tu svrhu je razvijena i predstavljena nova analitička metodologija. Istraživanja su pokazala kako nedavni demografski trendovi i migracije igraju značajnu ulogu u hrvatskim ruralnim područjima. Niža razina financijske potpore i broj propisa koje donosi vlada nisu glavna hrvatska tema - postaje razumljivije što se događa kada ciljevi nisu jasno prepoznati i kada provedba propisa nije dosljedna. Neuspjeh Programa ruralnog razvitka u Hrvatskoj možda nije prihvatljiv, ali nije niti iznenađujuć! Međutim, Hrvatska i dalje zadržava značajan potencijal u razvoju poljoprivrede, stočarstva i ruralnog turizma.

**Ključne riječi:** ruralna područja, održivi razvoj, poljoprivreda, ruralni turizam, politika i zakonodavstvo.

## 9. SUMMARY

This paper will discuss impact of rural development on the global overpopulation and the national economy. Croatian rural policy and legislation have been analyzed, as has been the efficiency of the public administration. The new analytic methodology has been produced and presented for this purpose. Studies have shown that recent demographic trends and migration play significant development role in Croatian rural areas. The lower level of financial support and number of regulations issued by government are not a major Croatian issue – it is becoming more understandable what happens when goals are not clearly recognized and the implementation of the regulations is inconsistent. Failure of Rural Development Programme in Croatia may not be plausible, but is not surprising too! However, Croatia still has a considerable potential to improve agriculture, animal husbandry and rural tourism.

**Key words:** rural areas, sustainable development, agriculture, rural tourism, policy and legislation.

**10. POPIS SLIKA:**

	Broj	Naziv	Str.
Slika	1	Drugi pogled na ruralno i urbano	3
	2	UN-ove projekcija starenja stanovništva 2017. i 2050. godina	7
	3	Institucionalni okvir EU/RH u razvoju ruralnih područja	13
	4	Što želimo u ruralnom razvoju i treba li sve rješavati propisima?	36

**11. POPIS TABLICA:**

	Broj	Naziv	Str.
Tablica	1	Prirodni demografski prirast stanovništva Republike Hrvatske	8
	2	Migracije stanovništva u/iz Republike Hrvatske	8
	3	Raspodjela okvirnih sredstava po mjerama ruralnog razvoja	15
	4	Zakonska regulativa u 2017. ne/izravno vezana za ruralni razvoj	16
	5	Zakonska regulativa (siječanj - kolovoz 2018.) ne/izravno vezana za ruralni razvoj	19
	6	Analiza relativne učinkovitosti državne administracije u funkciji normativnog reguliranja ruralnog razvoja	30

**12. POPIS GRAFIKONA:**

	Broj	Naziv	Str.
Grafikon	1	Normativna usporedba: 2017. – 2018.	31



## TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
Fakultet agrobiotehničkih znanosti u Osijeku  
Sveučilišni diplomski studij, smjer: Agroekonomika

Diplomski rad

### Nova zakonska regulativa u funkciji ruralnog razvoja

Marijana Klepo

**Sažetak:** Ovim radom raspravlja se o utjecaju ruralnog razvoja na globalnu prenapučenost i nacionalnu ekonomiju. Analizirani su ruralna politika i zakonodavstvo Hrvatske, kao i učinkovitost javne administracije. U tu svrhu je razvijena i predstavljena nova analitička metodologija. Istraživanja su pokazala kako nedavni demografski trendovi i migracije igraju značajnu ulogu u hrvatskim ruralnim područjima. Niža razina financijske potpore i broj propisa koje donosi vlada nisu glavna hrvatska tema - postaje razumljivije što se događa kada ciljevi nisu jasno prepoznati i kada provedba propisa nije dosljedna. Neuspjeh Programa ruralnog razvitka u Hrvatskoj možda nije prihvatljiv, ali nije niti iznenađujuć! Međutim, Hrvatska i dalje zadržava značajan potencijal u razvoju poljoprivrede, stočarstva i ruralnog turizma.

**Rad je izrađen pri:** Poljoprivredni fakultet u Osijeku

**Mentor:** dr. sc. Tihana Sudarić, izv. prof.

**Broj stranica:** 43

**Broj grafikona i slika:** 5

**Broj tablica:** 6

**Broj literaturnih navoda:** 53

**Broj priloga:** 0

**Jezik izvornika:** hrvatski

**Ključne riječi:** ruralna područja, održivi razvoj, poljoprivreda, ruralni turizam, politika i zakonodavstvo

**Datum obrane:**

**Stručno povjerenstvo za obranu:**

1. prof.dr.sc.Ružica Lončarić, predsjednik

2. izv.dr. sc. Tihana Sudarić, mentor

3. dr.sc.Jelena Kristić, član

**Rad je pohranjen u:** Knjižnica Fakulteta agrobiotehničkih znanosti u Osijeku, Sveučilištu u Osijeku, Kralja Petra Svačića 1d.



## BASIC DOCUMENTATION CARD

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek  
Faculty of Agrobiotechnical Sciences  
University Graduate Studies, Agricultural Economics

Graduate thesis

### The New Rural Development Legislative Framework

Marijana Klepo

**Abstract:** This paper will discuss impact of rural development on the global overpopulation and the national economy. Croatian rural policy and legislation have been analyzed, as has been the efficiency of the public administration. The new analytic methodology has been produced and presented for this purpose. Studies have shown that recent demographic trends and migration play significant development role in Croatian rural areas. The lower level of financial support and number of regulations issued by government are not a major Croatian issue – it is becoming more understandable what happens when goals are not clearly recognized and the implementation of the regulations is inconsistent. Failure of Rural Development Programme in Croatia may not be plausible, but is not surprising too! However, Croatia still has a considerable potential to improve agriculture, animal husbandry and rural tourism.

**Thesis performed at:** Faculty of Agrobiotechnical Sciences in Osijek

**Mentor:** dr. sc. Tihana Sudarić, Associate Professor

**Number of pages:** 43

**Number of figures:** 5

**Number of tables:** 6

**Number of references:** 53

**Number of appendices:** 0

**Original in:** Croatian

**Key words:** rural areas, sustainable development, agriculture, rural tourism, policy and legislation

**Thesis defended on date:**

**Reviewers:**

1. prof.dr.sc.Ružica Lončarić, The President

2. izv.dr. sc. Tihana Sudarić, mentor

3. dr.sc.Jelena Kristić, member

**Thesis deposited at:** Library, Faculty of Agrobiotechnical Sciences in Osijek, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Kralja Petra Svačića 1d



