# Implementacija zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj

**Jurlina, Ivana**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2018**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:455884

*Rights / Prava:* In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-03-29**




*Repository / Repozitorij:*

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations








Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

Ivana Jurlina

# IMPLEMENTACIJA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE U HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2018.

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

# IMPLEMENTACIJA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE U HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Mentorica: doc.dr.sc., Ana Petek

Studentica: Ivana Jurlina

Zagreb

rujan, 2018

Izjavljujem da sam diplomski rad (Implementacija Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj), koji sam predala na ocjenu mentorici (doc.dr.sc. Ani Petek) , napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Ivana Jurlina

**Sadržaj**

Uvod ..... 1
Implementacija ..... 3
Metodološki pristup ..... 10
Definiranje i opis poljoprivredne politike u Hrvatskoj ..... 15
Empirijski prikaz implementacije ZPP-a u Hrvatskoj ..... 21
Zaključak ..... 30
Literatura ..... 32
Sažetak ..... 34

# Tablice

Tablica 1 – Shema kodiranja: Razlozi implementacijskog deficita poljoprivredne politike u Hrvatskoj ..... 13
Tablica 2 – Upravne organizacije Ministarstva poljoprivrede zadužene za provedbu ZPP-a.. 21

# Uvod

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) najrazvijenija je javna politika Europske unije koju provode sve zemlje članice i na koju se troši najveći dio sredstava iz europskog proračuna. Međutim, u Republici Hrvatskoj poljoprivredni se potencijali ne iskorištavaju dovoljno, a poljoprivredni se sektor rijetko istražuje u znanstvenim radovima. Radove napisane nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju teško se može pronaći, a rijetki su i radovi koji raspravljaju o implementaciji Zajedničke poljoprivredne politike nakon što se ona transferirala u Hrvatsku (Jurišić, 2013; Franić, Ljubaj, 2015). Proces stvaranja javnih politika, pa tako i Zajedničke poljoprivredne politike, sastoji se od nekoliko faza, a jedna od njih je implementacija. Ukoliko je faza implementacije neuspješna, neuspješna je i javna politika u cjelini. Može se reći kako je upravo implementacija Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj ključna problematična točka u stvaranju ove politike. Iz tog razloga, ovu se politiku opravdano može označiti pojmom implementacijskog deficita.

Republika Hrvatska postala je članicom Europske unije u srpnju 2013. godine i kao takva se obvezala primjenjivati Zajedničku poljoprivrednu politiku zemalja članica Unije. Ministarstvo poljoprivrede odgovorno je za provođenje Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj, za što ga je ovlastila Vlada Republike Hrvatske. Ministarstvo poljoprivrede zato mora donositi potrebne propise koji će osigurati implementaciju europskih direktiva na nacionalnoj razini. Ministarstvo poljoprivrede izrađuje i prosljeđuje upute svim provoditeljima Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. O provoditeljima, ali i o nizu drugih unutarnjih i vanjskih faktora, ovisi uspješnost i efikasnost implementacije. Stoga istraživačko pitanje glasi: u kojoj su mjeri ostvarene pretpostavke uspješne implementacije Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj? Iako Hrvatska kao članica Europske unije mora primjenjivati europske uredbe i direktive, početna teza glasi kako implementacija Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj nije efikasna i da u velikoj mjeri odstupa od europskih uredbi. Očekuje se da implementacija Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj predstavlja najkritičniju fazu u procesu stvaranja ove javne politike.

Cilj ovoga rada je opisati implementaciju Zajedničke poljoprivredne politike od ulaska Hrvatske u Europsku uniju, odnosno utvrditi razinu neefikasnosti i implementacijskog deficita u provedbi ove politike te opisati ostvarenost pretpostavki implementacije. Rad spada u područje javnih politika unutar politološkog polja društvenih znanosti i temelji se na analizi strateških dokumenata hrvatske poljoprivredne politike. Uz to, provest će se i intervjui s

akterima poljoprivrednog sektora u Hrvatskoj, provoditeljima i korisnicima politike te stručnjacima koji se aktivno bave hrvatskom poljoprivrednom politikom. U radu se analizi implementacije pristupa odozgo prema dolje (*top down* pristup) i očekuju se najveće poteškoće prilikom provedbe već donesenih odluka, na razini provoditelja. Putem polustrukturiranih intervjua i analizom strateških dokumenata, nastojat će se prikazati implemetacija ZPP-a u Hrvatskoj. Poseban naglasak bit će na utvrđivanju ispunjenosti (pred)uvjeta uspješne implementacije Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Analiza implementacije pokazat će koje su ključne zadaće za buduće istraživače, ali i aktere hrvatske poljoprivredne politike.

U početnom dijelu rada koji označava teorijski okvir, definirat će se proces stvaranja javnih politika, odnosno njegov fazni model. Potom će se definirati i opisati implementacija koja je jedna od najznačajnijih faza procesa stvaranja javnih politika. Prikazat će se ograničenja i obilježja imlementacije o čijem uspjehu ovise rezultati cijele javne politike. Posljednji dio teorijskog prikaza opisuje implementacijski deficit i navodi uvjete koje je potrebno zadovoljiti da bi neka implementacija bila uspješna. Te će karakteristike poslužiti za utvrđivanje glavnih razloga implementacijskog deficita Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. U radu će se analizi implementacije pristupiti odozgo prema dolje (*top down*), putem pristupa koji uviđa važnost hijerarhije i zadanih procedura. Isto tako, naglasit će se i posebnost implementacije politika Europske unije unutar pojedinih nacionalnih država (Colebatch, 2004; Hill, 2010; Grdešić, 1995; Kekez Koštro, 2013).

U metodološkom dijelu opisuju se uporabljene kvalitativne metode: intervjuiranje i selekcioniranje dokumenata te kodiranje (Burnham i sur, 2006; Marsh i Stoker, 2005; Landman, 2008). Ključni dokumenti hrvatske poljoprivredne politike kodirat će se i upariti s problemima koje istaknu ispitanici u intervjuima kako bi se odredila ispunjenost pretpostavki koje ukazuju na deficit implementacije Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Zatim slijedi kratak povijesni prikaz dosadašnjeg stanja u hrvatskoj poljoprivrednoj politici, ali će određeni dio opisivati i europska dostignuća na području Zajedničke poljoprivredne politike. Najveći dio rada odnosit će se na empirijski prikaz prikupljenih podataka o implementaciji, te će se ti podaci analizirati i interpretirati. Tako će se istaknuti prednosti i nedostaci implementacijskog procesa, a uočit će se i glavni razlozi implementacijskog deficita Zajedničke poljoprivredne politike.

## Implementacija

„Politički je proces kontinuirani tijek aktivnosti istodobnog otkrivanja i definiranja problema, rješavanja i provođenja“ (Grdešić, 1995: 117). Proces stvaranja javnih politika u političkoj se teoriji najčešće razumije kao kružni proces u kojem se najznačajnije faze pravilno nastavljaju jedna na drugu. Međutim, budući da se radi o ciklusu aktivnosti, moguće je opisivati i pojedinačne faze što je slučaj i u ovome radu kad se opisuje samo faza implementacije neke politike. Proces stvaranja javnih politika izrazito je dinamičan i složen, stoga je moguće analizirati pojedinačne faze ciklusa, a upravo se implementacija kroz radove prikazuje jednom od najproblematičnijih faza, fazom u kojoj se brojne poteškoće u radu provoditelja negativno odražavaju na cijeli proces stvaranja neke politike.

Ideja *policyja* počiva na trima pretpostavkama: instrumentalnosti, koherentnosti i hijerarhiji. One označavaju sredstvo postizanja određenog cilja, povezanost faza i podfaza ciklusa te jasne procedure i pravila koje se trebaju slijediti. Sve su ove pretpostavke preduvjet i uspješne implementacije neke politike koja unutar sebe treba zadovoljavati ove pretpostavke. Proces stvaranja javnih politika teži postići zadane ciljeve koje odlučitelji s vrha piramide predaju na birokratsku razinu, a oni ih pak približavaju krajnjim korisnicima politike. Svi koraci ovoga procesa trebaju biti usklađeni kako bi ciklus u konačnici bio uspješan. Dakle, vlade donose odluke koje su rezultat pažljivog odabira najboljeg rješenja za prethodno određene ciljeve. Vlade odlučuju što je potrebno činiti, a što se treba izbjegavati kako bi se javna politika uspješno provodila i te direktive upućuju birokratima. Pritom je važno napomenuti da se radi o hijerarhijskom odnosu, odlučuju oni koji su za odlučivanje i ovlašteni, dok provoditelji odluka nužno trebaju slijediti upute vladajućih, uz određeni stupanj diskrecije u radu (Colebatch, 2004).

Može se govoriti o nekoliko različitih modela stvaranja javnih politika, a svaki od njih opisuje različite faze, „ali, najsažetije, proces se dijeli na postavljanje dnevnog reda, formulaciju, odlučivanje, implementaciju i evaluaciju. U osnovi je faznoga modela logika rješavanja problema: problem se najprije prepoznaje, potom se predlažu rješenja i bira najbolje rješenje koje se primjenjuje i na kraju se ocjenjuju ostvareni rezultati“ (Petek, Petković, ur, 2014: 133). Izuzetno je važno da su sve faze procesa stvaranja javnih politika usklađene, da zadovoljavaju tri navedene pretpostavke, kako bi u konačnici cijeli proces bio uspješan. Ta logika rješavanja problema koju nude javne politike ogleda se u mogućnosti racionalnog izbora između različitih alternativa. „Izraz *policy* označuje sadržajnu dimenziju

političkog života, način postupanja političke sfere u rješavanju problema koji postoje u nekoj zajednici, kao djelovanje na temelju pisanog ili nepisanog plana kojim se žele rješavati problemi bitni za tu zajednicu“ (Petak, 2008, 445).

Dakle, u političkoj teoriji odvijanje *policy* ciklusa prikazano je logičnim i sistematičnim, kreatori politika uočavaju problem, o njemu raspravljaju, donose odluke koje treba provesti, a potom i vrednovati izmjene. Na taj se način jasno razaznaje je li neka javna politika uspješna ili ne, odnosno treba li nastaviti s politikom ili je reformirati, a ponekad ju je potrebno i u potpunosti odbaciti. Pritom je vidljivo prožimanje provedbe i vrednovanja javne politike, ali i velika odgovornost koja se nameće službenicima koji odluku provode i o kojima uvelike ovisi uspjeh cijelog ciklusa. Javne politike se zbog toga „shvaćaju kao neka vrsta provedbene politike i svode se na problem nadzora, odnosno na to na koji način osigurati da se politika usvojena na vrhu logikom hijerarhije provede kroz cjelokupan organizacijski sustav“ (Petek, Petković, ur, 2014: 94). Hijerarhijsko provođenje odluka naglašava „ulogu neposrednih provoditelja, najniže razine javnih službenika (*street level bureaucrats*), tvrdeći da rutine koje uspostavljaju i instrumenti koje inoviraju kako bi se mogli nositi s nepredvidivošću i radnim pritiskom, u stvari postaju javne politike koje oni provode“ (Petek, Petković, ur, 2014:70). Implementacija se tako pokazuje ključnom fazom *policy* procesa, fazom koja je puna neizvjesnosti i pritisaka, zbog čega ju je nužno istraživati.

„Implementacija se najčešće definira kao niz radnji kojima se neki program ili *policy* provodi, realizira“ (Grdešić, 1995: 104). Faza implementacije ili provedbe javne politike odnosi se na sve aktivnosti koje uslijede nakon donošenja legitimne odluke od strane *policy* kreatora. Ova faza procesa stvaranja javnih politika odnosi se na izravnu primjenu, provedbu javne politike važne za neku zajednicu. Za mnoge je ovo najznačajnija faza cijelog kružnog procesa budući da „se tek u njoj mogu vidjeti dva iznimno važna aspekta neke javne politike: kakva je vrsta intervencije poduzeta i kakve će posljedice ona imati na društvo odnosno na pojedine društvene skupine“ (Petek, Petković, ur, 2014: 70).

Prilikom donošenja neke važne odluke, ne zna se s kakvim će se poteškoćama provoditelji susresti u radu, kako će zajednica reagirati, ni hoće li politika uspješno zaživjeti izvan arene političkog odlučivanja. Implementacija se različito interpretira, kao učenje, kao koalicija viđena kroz suradnju raznih aktera, evolucija, odgovornost i povjerenje. Ona se nužno odnosi na suradnju različitih organizacija zaduženih za provedbu donesenih ciljeva pojedine javne politike (Hill, 2010: 194). Radi se o složenom implementacijskom lancu, lancu u kojem sitne pogreške vode do velikog neuspjeha cijelog *policy* procesa, a naglašava se

administrativni rad službenika i poteškoće s kojima se susreću u procesu postizanja zadanih ciljeva (Kekez Koštro, 2013).

Budući da se odluke vezane za Zajedničku poljoprivrednu politiku unutar Europske unije donose izrazito hijerarhijski, prilikom implementiranja ove politike u Hrvatskoj, hijerarhijski se slijede pravila Ministarstva poljoprivrede. Iz tog razloga, u ovome se radu implementacija analizira putem *top down* pristupa. Na fazi implementacije je da osigura podudaranje donesenih odluka i ishoda provedbe slijedeći preuzete obveze i procedure. Provoditelji javne politike stoga snose dio odgovornosti za (ne)uspješno vrednovanje cijelog procesa koji će uslijediti nakon faze implementacije. Stoga nakon odlučivanja dolazi do jednako važne, ako ne i važnije, faze implementacije donesenih odluka, koja se odvija na način da donositelji odluke ovlaste podređene za provedbu. „Kada se namjere kreatora politike provedu, trebao bi biti ostvaren i željeni cilj: to je implementacija“ (Colebatch, 2004: 50).

Međutim, implementacija je gotovo uvijek problematična, a ishodi javnih politika nerijetko se u potpunosti ili djelomično razlikuju od zadanih ciljeva i namjera. Ipak, takve izmjene ne moraju značiti neuspjeh cijelog procesa. „Tipovi *policy*-promjena, u svojim idealnim osobinama, su: inovacija, zamjena, nastavak i ukidanje“ (Grdešić, 1995: 118), a one će uvelike ovisiti o neposrednim provoditeljima i njhovim radnim tehnikama. Hal Colebatch navodi neke od mogućih razloga za neuspjeh implementacije: neodređenost donesene odluke, neusklađenost s drugim politikama, nedostatak sredstava, slab utjecaj na ciljanu skupinu neke politike, niska zainteresiranost korisnika, vrijeme i slab utjecaj provedenih odluka (2004: 50).

Implementacija se, kao jedna od faza *policy* procesa, u radovima počinje istraživati 70-ih godina prošlog stoljeća, na način da povezuje kreiranje i provedbu, odnosno politiku i administraciju zaduženu za provođenje donesenih odluka. Do tog razdoblja, implementacija je bila izuzetno zapostavljena. Smatralo se da je implementacija automatski proces koji se bez ikakvih problema odvija nakon legalizacije neke odluke. Implementacija se shvaćala kao samorazumljiv proces, zbog čega se nije niti promatrala odvojeno od legalizacije odluke, već kao njezin sastavni dio (Grdešić, 1995: 104). Implementacija je itekako zaseban proces, zahtijeva i bogatstvo resursa i školovanog i sposobnog osoblja, a vrlo često ni to nije dovoljno za pozitivan ishod ovog procesa, što se ozbiljnije uzima u obzir prilikom istraživanja nažalost tek od 1970-ih godina.

Istraživanja implementacije dijele se na dva pristupa, od dna prema vrhu (*bottom up*) koji se temelji na međuodnosu različitih aktera koji se dogovaraju i pregovaraju, te na pristup od vrha prema dnu (*top down*). U ovom se radu koristi *top down* model analize primjene političkih odluka od strane birokracije putem hijerarhije, odnosno od vrha prema dnu. Iako je implementaciji ove politike moguće pristupiti i od dna prema vrhu, pristup odozgo prema dolje jedini se koristi u ovome radu. Ovaj klasični model polazi od Maxa Webera koji birokraciji pridaje epitete neutralnosti, efikasnosti, objektivnosti, racionalnosti i profesionalnosti. Uz to, *top down* model uz sebe veže i pojam implementacijskog deficita koji nastaje ukoliko se ne zadovoljavaju potrebni uvjeti za uspješnost neke politike.

Sukladno odabranom pristupu istraživanja implementacije, službenici bi trebali slijediti upute koje dobivaju od donositelja odluke. Da bi se izbjegao implementacijski deficit, službenici trebaju koristiti zadane procedure i pravila za uspješno provođenje politike prema zadanom planu donositelja odluke. Međutim, pravila ponekad nije moguće strogo provesti po nametnutim procedurama jer se službenici u svom radu susreću s nizom neočekivanih prepreka. Zbog toga je važno naglasiti da, „implementacija nije samo ostvarenje nečeg novog već često i prevladavanje inercije postojećega, njezina zamjena novim“ (Grdešić, 1995: 104). Implementacija se sastoji od organizacije, interpretacije i primjene i u svakoj od ovih podfaza mogu nastati poteškoće. Ako odluku provodi postojeća organizacija koja djeluje prema već usvojenim pravilima i iskustvu, može se dogoditi da ne zna odgovoriti na nove aktivnosti i potrebe. Osnivanje nove organizacije pak vodi do visokih troškova. Interpretacija je nužna za način daljnjeg postupanja, birokrati sami odgovaraju na niz pitanja putem kojih trebaju otkriti smisao svog zadatka. U posljednjoj podfazi, birokrati su suočeni s nepredvidljivim problemima izvršenja i provedbe zadatka koji nužno izmjenjuju njihovu interpretaciju (Grdešić, 1995: 106).

„U implementaciji osoblje je najkritičniji element, kako po broju tako i po osposobljenosti. Kadrovi su posebno problematični u novim programima i novim situacijama, kada još ne postoje iskustva i akumulirana znanja“ (Grdešić, 1995: 107). Novom situacijom smatra se i ulazak Hrvatske u Europsku uniju, odnosno primjena Zajedničke poljoprivredne politike, zbog koje su provoditelji zasigurno morali usvojiti nova znanja i vještine. Stoga je važno službenicima osigurati određeni stupanj diskrecije, sankcija i podrške u radu kako bi se potaknula njihova motiviranost, samostalnost i nepristranost te kako bi se lakše nosili s nepredviđenim teškoćama. Provoditelji su dužni informirati korisnike o uslugama na koje imaju pravo, zato im je važno pružiti potrebna znanja, tehnike i sredstva za izvršavanje radnih

obaveza. „Što su jasnije formulirani svrha i ciljevi odluke, to je moguće očekivati bolju implementaciju. Ako su ciljevi samo općenito opisani političkim frazama, oni koji odluke moraju provesti interpretirat će ih sukladno svojim interesima“ (Grdešić, 1995: 107). Jasno je da rad provoditelja velikim dijelom ovisi i o kvaliteti donesenih odluka, o uputama s vrha, a usprkos znanjima i vještinama službenika, uviđa se da su u praksi odluke često realizirane drugačije ili čak suprotno od zamišljenog.

Prvi istraživači implementacijskog procesa, Pressman i Wildavsky tvrde kako se o uspjehu implementacije može govoriti jedino ako se u obzir uzmu ciljevi koje je trebala postići, a zanima ih i način prijenosa javnih politika kroz različite političke sustave. Isto tako, ovi autori bave se i „stupnjem u kojemu uspješna implementacija ovisi o vezama između različitih organizacija i ureda na lokalnoj razini“ (Hill, 2010: 190). Kako bi se neka politika uspješno implementirala, važna je suradnja svih tijela koja su zadužena za rad s korisnicima usluga neke politike. Implementiranje politika Europske unije nameće dužnost nacionalnim državama da ponovno formuliraju svoje politike, u ovom slučaju poljoprivrednu politiku. Tako se implementacija Zajedničke poljoprivredne politike može promatrati i kao oblikovanje dotadašnje poljoprivredne politike u Hrvatskoj.

Nakon što se u fazi odlučivanja usvoji nova i drugačija poljoprivredna politika, prelazi se na fazu implementacije. Ona zahtijeva da službenici usvoje i primijene niz novih znanja kako bi približili novu politiku korisnicima. Potrebno je svim provoditeljima uputiti nove zahtjeve, objasniti im nove uvjete i poučiti ih novim vještinama kako bi implementacija u konačnici bila uspješna. Hill opisuje utjecaje na proces implementacije i pritom navodi važnost samih javnih politika, njihove različitosti utječu na formuliranje, vertikalni transfer politika, horizontalni odnos sličnih organizacija koje nužno surađuju. Budući da je Zajednička poljoprivredna politika često opisana kao „najeuropskija“ javna politika, naravno da su i formulacija, a potom i implementacija ove politike pod velikim utjecajem pravila i procedura Europske unije.

„Transfer javnih politika najšire se definira kao proces u kojemu se znanje o politikama, administrativnom uređenju, institucijama i idejama u jednome političkom sustavu koriste za razvoj politika, administrativnih uređenja, institucija i ideja u drugome političkom sustavu“ (Petek, Petković, ur, 2014: 164). Uz nužno poštivanje europskog političkog sustava s kojeg se javna politika transferira, potrebno je otkloniti unutranje probleme, moguće negativne reakcije korisnika politike, u ovom slučaju svih ljudi na koje poljoprivredna politika u Hrvatskoj izravno utječe. Nije zanemariva ni unutarnja razlika pojedinih organizacija, poput

razlika u osoblju i resursima, jer ta razlika može značiti i različitu interpretaciju i formulaciju onoga što je potrebno učiniti. „Implementacija je uvijek kraj nekog ili nečeg, ali i nečiji ili nekakav početak, implementacije u smislu kreacije, destrukcije i inovacije“ (Grdešić, 1995: 110).

*Top down* model jasno čini razliku između procesa kreiranja i provedbe javnih politika. Tako se proces stvaranja Zajedničke poljoprivredne politike uistinu može promatrati u zasebnim fazama, formulacija u institucijama Europske unije i implementacija na razini Republike Hrvatske, na razini hrvatskih provoditelja Zajedničke poljoprivredne politike. Implementacijski proces ponovno potvrđuje važnu pretpostavku hijerarhije. *Top down* pristup potvrđuje hijerarhijsko organizacijsko djelovanje koje se svodi na spuštanje uputa s vrha na razinu službenika koji upute slijede u svom radu. „Ono što organizacija čini objašnjeno je pozivanjem unatrag, na vidljive izbore njihovih vođa“ (Colebatch, 2004: 11).

Da bi implementacijski proces bio efikasan iz perspektive pristupa odozgo prema dolje potrebno je slijediti zadana pravila, zakonske procedure koje su odlučitelji prenijeli na službeničku razinu, mjere koje su određene za postizanje željenih aktivnosti. Nužno je slijediti donesene odluke i propisane postupke za njihovo ostvarenje „kako različiti sudionici ne bi išli svaki svojim putem, neovisno o tome je li riječ o različitim odjelima jedne organizacije ili o različitim organizacijama unutar šireg ’vladina´ okvira“ (Colebatch, 2004: 11). Za provedbu Zajedničke poljoprivredne politike zaduženo je hrvatsko Ministarstvo poljoprivrede, stoga ono mora osigurati suradnju i usklađen rad službenika iz svojih različitih odjela i ostalih podređenih tijela, poput agencija. Efikasnom implementacijom ishodi na dnu podudarat će se s prethodno donesenim odlukama na temelju vlasti.

Okomita dimenzija javnih politika koja *policy* promatra kroz pravila, odnosi se i na „sposobnost ili kapacitet podređenih dužnosnika da pokrenu te odluke (’problem implementacije’) i način strukturiranja procesa vladanja“ (Colebatch, 2004: 25). Službenici za svoj rad trebaju biti obrazovani, sudjelovati na edukacijama koje prate usvajanja novih pravila i procedura. Da bi implementacija bila efikasna, moraju se poštovati vremenski rokovi i odrađivati aktivnosti u onom obujmu u kojem su se isplanirale. Kako bi to bilo moguće, važno je osigurati i provesti zaposlenje dovoljnog broja službenika koji će sve te aktivnosti odraditi u zadanom periodu. Tvorci politike očekuju efikasnu i uspješnu implementaciju, koja se ogleda u ostvarenju ciljeva putem zadanih sredstava „ali ako se ono što nailazimo na površini znatnije razlikuje od tih ciljeva, onda *policy* nije proveden“ (Colebatch, 2004: 50).

Najjednostavnije rečeno, efikasna implementacija realizira ciljeve javnih politika na način da ostvari zadane aktivnosti u zadanom vremenu.

Zaključno, potrebno je istaknuti da pristup od vrha prema dnu (*top down*) ističe nekoliko temeljnih pretpostavki za uspješnu implementaciju. To su: 1. jasni ciljevi; 2. dostupni resursi; 3. zapovjedni hijerarhijski lanac; 4. poštivanje vremenskih rokova; 5. savršena unutarnja i međuorganizacijska komunikacija; 6. izostanak ograničavajućih okolnosti izvan provedbene agencije; 7. postojanje jedinstvene provedbene agencije; 8. prethodno donošenje potrebnih zakona i propisa (Parsons, 1995: 464 - 466). Ukoliko neka od ovih pretpostavki nije zadovoljena, a posebno više njih, ti se mali deficiti akumuliraju i stvaraju veći neuspjeh, čine neku politiku neefikasnom. Tada se opravdano može govoriti o implementacijskom deficitu.

## Metodološki pristup

Rad se temelji na kvalitativnoj analizi sadržaja dobivenog putem uzorkovanja dokumenata i intervjuiranja. Budući da se radom nastoji utvrditi je li implementacija Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj uspješna, ključni dokumenti su oni koji opisuju provedbu iste. Na taj način, odijelit će se provedene aktivnosti od onih neprovedenih i istaknuti razlozi zbog kojih se određene aktivnosti nisu provele. Odabrani su dostupni dokumenti Ministarstva poljoprivrede od ulaska Hrvatske u Europsku uniju pa sve do danas. Hrvatska se ulaskom u Europsku uniju obvezala provoditi Zajedničku poljoprivrednu politiku i iz tog razloga se obrađuju dokumenti nakon 2013. godine. Autor tih dokumenata je Vlada Republike Hrvatske, odnosno Ministarstvo poljoprivrede, čija su tijela zadužena za provedbu ove politike. Ključni su dokumenti Godišnja izvješća o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede od ulaska Hrvatske u Europsku uniju do danas, jer se u njima popisuju sve provedene i neprovedene aktivnosti u godišnjem razdoblju.

Uz to, naglasak u ovom radu nije stavljen na donošenje odluka pa se nisu intervjuirali kreatori javne politike, već prvenstveno njezini provoditelji, zatim istraživači poljoprivredne politike te korisnik Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Službenici ili provoditelji Zajedničke poljoprivredne politike najbolji su izvor podataka o ograničenjima i izazovima implementacijskog procesa s kojima se susreću u svom radu, a o njima uvelike ovisi uspjeh provedbe neke politike. Iz tog je razloga ključno povezati njihove odgovore na pitanja s prednostima i nedostacima implementacije pronađenima u ključnim dokumentima o provedbi ove politike. Za kvalitativno istraživanje često je namjerno odabran uzorak, biraju se oni ispitanici koji su usko povezani s istraživačkim pitanjem i koji će u velikoj mjeri utjecati na zaključke istraživanja. Isto tako, odabrani uzorak mora otkrivati obilježja populacije iz koje je izvučen (Burnham i sur., 2006: 174-175). Smatra se da obzirom na svoju ekpertizu i iskustvo u radu, provoditelji mogu pružiti potrebne informacije za analizu implementacije Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj.

Kvalitativne metode ključne su za razumijevanje istraživanih fenomena u političkim znanostima. Njihova je zadaća da istraživačima pomognu objasniti i staviti u kontekst ispitivani fenomen. Kvalitatitivnim metodama, kao što su analiza dokumenata i intervju, ne žele se predvidjeti buduća ponašanja, nego opisati i razumjeti trenutno iskustvo i praksu. Uz to, odabranim kvalitativnim metodama može se odgovoriti na istraživačko pitanje ovoga rada, što je i jedini uvjet za njihov odabir (Marsh i Stoker, 2005). Prikupljeni podaci analiziraju se

putem kvalitativne analize sadržaja. „Kvalitativnim se metodama nastoje utvrditi i razumjeti svojstva, obilježja i značajke objekata istraživanja“ (Landman, 2008: 33). Dakle ovaj rad ne želi brojčane pokazatelje implementacije, već utvrditi i razumjeti prednosti i nedostatke s kojima se Hrvatska susreće u implementaciji javne politike kreirane u Europskoj uniji. Najveća prednost analize sadržaja je mogućnost sustavnog raščlanjivanja veće količine značajnih dokumenata za zadanu temu.

Ispitanici su u intervjuima odgovarali na niz otvorenih pitanja, a takva je pitanja znatno teže kodirati u odnosu na brojčane odgovore. Zato su bile potrebne jasne upute koje se ogledaju u unaprijed pripremljenoj shemi kodiranja. „Kvalitativno intervjuiranje zahtijeva dovoljno pažljivo slušanje kako bi se čula značenja, interpretacije i razumijevanja koji daju oblik svjetovima intervjua“. (Rubin i Rubin, 1995: 7, cit. prema Burnham i sur, 2006: 227). Intervjui su se provodili dok nije došlo to točke zasićenja, odnosno do trenutka kad su ispitanici počeli pružati slične informacije i kad se iz njihovih odgovora nisu više pronalazili značajni novi uvidi potrebni za rješavanje istraživačkog pitanja ovoga rada. Stoga se za potrebe rada provelo ukupno 6 intervjua, po dva sa stručnjakinjama, a 3 s provoditeljima Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Uz to, proveo se još jedan intervju s korisnicom ove politike, koja je pružila nešto drugačiji uvid u implementaciju ZPP-a u Hrvatskoj.

Iz prethodno navedenih ključnih dokumenata i odrađenih intervjua, izvađeni su dijelovi koji se odnose na provedbu Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Ministarstvo poljoprivrede u svojim je dokumentima jasno naznačilo koje su od navedenih aktivnosti vezane isključivo za provedbu politike označivši ih slovom P. Isto tako u Tablici 1 navedeni su poneki razlozi neizvršavanja pojedinih aktivnosti, a ispitanici su u intervjuima odgovarali na pitanja vezana za provedbu ove politike. Metodom kodiranja dobiveni se podaci pojednostavljuju kako bi se lakše moglo zaključiti o uspješnosti provedbe Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Podaci se segmentiraju u jedinice kodiranja koje potom dobivaju svoju šifru. Prema tematskom kriteriju, veličina jedinice kodiranja je tema unutar dijelova izabranih tekstova. Iz Godišnjih izvješća o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede, izvađeni su dijelovi koji se odnose na razlog neobavljanja određenih aktivnosti. Stoga razlog neobavljanja aktivnosti predstavlja temu koja se u odabranim dokumentima tražila.

Iz dokumenata su segmentirani dijelovi teksta, od kvazi-rečenice do nekoliko rečenica koje opisuju razloge zbog kojih neke aktivnosti provedbe nisu izvršene. Ponekad je razlog

naveden u kratkoj rečenici, a ponekad u više njih. Tim jedinicama kodiranja dodijeljeni su naslovi koji predstavljaju niz kodova koji tvore shemu kodiranja. Ti su kodovi najvećim dijelom deskriptivni, ali zastupljeni su i oni interpretativni. Prilikom razvoja sheme kodiranja koristio se hibridni pristup, i deduktivna i induktivna strategija. Rad je deskriptivan jer analizira sadržaj kodova koji su prikazani u shemi kodiranja. U Tablici 1 prikazana je shema kodiranja razloga implementacijskog deficita ZPP-a u Hrvatskoj. Osam nadkategorija ove sheme podijeljene su na niz podkodova prikazanih na lijevoj strani tablice. Razlozi neprovođenja implementacijskih aktivnosti grupirani su u nadkategorije sheme, koje predstavljaju glavne dimenzije ove sheme kodiranja. Razlozi su grupirani u 8 nadkategorija sheme kodiranja koji prate preduvjete uspješne implementacije opisane u prethodnom dijelu rada. Svaka od tih glavnih dimenzija je razrađena na niz podrazloga zbog kojih se aktivnosti nisu provele, a koji su proizašli iz dokumenata i provedenih intervjua.

Dakle, riječ je o aktivnostima koje su u ključnim dokumentima označene neobavljenima, djelomično obavljenima ili koje su još uvijek u tijeku. S desne strane Tablice 1 prikazano je nekoliko primjera izravno preuzetih iz službenih dokumenata Ministarstva poljoprivrede na temelju kojih su se i stvarali kodovi. Njima su pridruženi i podaci dobiveni iz 6 intervjua. Prilikom slanja upita za intervjue tijelima Ministarstva poljoprivrede, naišlo se na razne poteškoće. Pojedina tijela na upite nisu ni odgovorila, neka nisu bila niti svjesna da su djelomično zadužena za provedbu ZPP-a. Uglavnom se prosljeđivao kontakt nekog drugog tijela koje se redovito navodilo kao jedino tijelo Ministarstva zaduženo za provedbu. Pitanja su okarakterizirana preopćenitima, a u isto vrijeme preteškima jer na njih, prema tvrdnji jedne provoditeljice, može odgovoriti tek jedna ili dvije osobe zaposlene u Ministarstvu poljoprivrede. Stručnjaci za poljopivrednu politiku rado su se odazvali intervjuu, ne samo jer se i sami bave istraživanjem, nego i jer zagovaraju veću ulogu stručnjaka u cijelom procesu stvaranja ove javne politike. Odabrani dijelovi njihovih odgovora također su pretvoreni u jedinice kodiranja.

Jedinica kodiranja samo je jedan put upotrijebljena u nadkategoriji kao i u podkategoriji. Odabranim dijelovima dokumenata i intervjua dodijenjeni su naslovi, oni su zatim pridruženi glavnom kodu kojem pripadaju i samo jednom podkodu na koji je raščlanjen glavni kod. U nastavku rada se stoga opisuje implementacija ZPP-a u Hrvatskoj, neprovedene su aktivnosti implementacije razlučene od provedenih i prikazane u tablici. Na taj način, uviđanjem količine neprovedenih aktivnosti i razloga za neobavljanje istih, može se zaključiti o efikasnosti Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Budući da se ovim radom

nastoji utvrditi postoji li implementacijski deficit i koji su njegovi uzroci, prikazat će se razlozi zbog kojih u posljednje tri godine nije provedeno ukupno 95 aktivnosti, kako to navodi Ministarstvo poljoprivrede. U Tablici 1, koja predstavlja shemu kodiranja, nalaze se stoga nalazi iz dokumenata i podaci dobiveni metodom intervjuiranja šestero ispitanika.

**Tablica 1 – Shema kodiranja: Razlozi implementacijskog deficita poljoprivredne politike u Hrvatskoj**

| | |
|---|---|
| **NEJASNI CILJEVI**<br>- **Odstupanje od ciljeva**<br>- **Preopćeniti ciljevi** | Stoga je razlog djelomično odstupanje od zadanog cilja udio tovnih farmi u odnosu na ukupni broju farmi koji se vodi u registru farmi svinja (HPA baze podataka) |
| **NEDOSTATAK RESURSA**<br>- **Vremenski resursi**<br>- **Tehnološki resursi**<br>- **Financijski resursi**<br>- **Ljudski resursi** | Strategija koja je izrađena nije ažurirana zbog velikog obima tekućih poslova na više radnih mjesta koje obavlja jedan službenik raspoređen na jednom radnom mjestu<br><br>Sudjelovanje ministarske delegacije otkazano zbog drugih obaveza ministra<br><br>Edukacije nisu provedene zbog bolesti djelatnica Odjela za zaštitu životinja i duljih bolovanja i nedostatnog broja djelatnika<br><br>Zabrana zapošljavanja |
| **ZAPOVJEDNI LANAC**<br>- **Naredbe o izmjenama funkcija**<br>- **Hijerarhija institucija**<br>- **Dominacija europskih institucija** | Odluka rukovodstva Ministarstva, od 8. lipnja 2015., da će funkciju Tijela za ovjeravanje za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo provoditi Uprava ribarstva, a ne Samostalna služba<br><br>Da bi se provodile državne potpore potrebno je odobrenje/notifikacija od strane EK.<br><br>U tijeku je izrada nove Strategije upravljanja rizicima Ministarstva poljoprivrede sukladno novim uputama Ministarstva financija |
| **VREMENSKI ROKOVI**<br>- **Duga priprema/obrada dokumentacije**<br>- **Produljivanje rokova**<br>- **Kašnjenje zakona i procedura**<br>- **Zakašnjele isplate potpora** | Projekt je otkazan zbog dugotrajnosti pripreme dokumentacije<br><br>Aktivnost je prebačena za 2018.<br><br>Veći dio procedura je izrađen<br><br>Nije donesen novi ZMR, izrada je započeta 2015. godine |
| **UNUTARNJA I MEĐUORGANIZACIJSKA KOMUNIKACIJA**<br>- **Komunikacija unutar Ministarstva** | Nije postignut dogovor na razini MP vezano uz područje vina, a niti s MZ vezano uz akreditirane i MLU metode za koje će se ovlašćivati laboratorije |

| | |
|---|---|
| **poljoprivrede**<br><br>- **Komunikacija s ministarstvima**<br><br>- **Neuspjela koordinacija aktera**<br><br>- **Neaktivne jedinice lokalne samouprave** | Kašnjenje MRRFEU u pripremi cijelog sustava za akreditaciju |
| **OGRANIČAVAJUĆE OKOLNOSTI IZVAN PROVEDBENE AGENCIJE**<br><br>- **Isključenost znanstvene zajednice**<br><br>- **Isključenost poljoprivrednika**<br><br>- **Odustajanje partnera**<br><br>- **Tehničke poteškoće**<br><br>- **Utjecaj politike** | U trenutku izrade godišnjeg Plana monitoringa nije bilo ovlaštenog laboratorija za navedene analize<br><br>SAD je odustao od provođenja Projekta Dolphin 16 u Republici Hrvatskoj<br><br>Zbog nepostojanja nacionalnog službenog laboratorija u kojem bi se mogli pretražiti uzorci aktivnost uzorkovanja nije provedena<br><br>Zbog izbora i raspuštanja Sabora nije se stiglo provesti proceduru |
| **NEJEDINSTVENOST PROVEDBENE AGENCIJE**<br><br>- **Provedbene aktivnosti HGK i SPH**<br><br>- **Kašnjenje drugih ministarstava** | Vodiče dobre prakse će u skladu s člankom 13. Uredbe Vijeća broj 1099/2009 o zaštiti životinja u vrijeme usmrćivanja izraditi Hrvatska gospodarska komora zajedno sa SPH<br><br>Kašnjenje MRRFEU u pripremi cijelog sustava za akreditaciju |
| **ZAKONI I PROPISI**<br><br>- **Izostanak zakonodavnog temelja**<br><br>- **Nepostojanje pravilnika**<br><br>- **Opsežnost dokumentacije**<br><br>- **Previše zakona i propisa**<br><br>- **Nejasne odredbe** | Nije izrađen Pravilnik o ovlašćivanju službenih i referentnih laboratorija za hranu, hranu za životinje i zdravlje životinja<br><br>Preduvjet za provođenje ove aktivnosti je donošenje Zakona o vodnim uslugama<br><br>Zakon o poljoprivredi, kojim se uređuje ova materija nije donesen u 2017. godini<br><br>Izrada prijedloga i ažuriranje Strategije upravljanja rizicima Ministarstva poljoprivrede<br><br>Izrada Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede i Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva poljoprivrede |

## Definiranje i opis poljoprivredne politike u Hrvatskoj

Zajednička poljoprivredna politika nastala je Rimskim ugovorom iz 1957. godine kad se vodeće europske zemlje ujedinjuju s ciljem stvaranja zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda. Smjeralo se podizanju poljoprivredne produktivnosti, smanjenju nestašica hrane, osiguranju životnog standarda poljoprivrednika i stabilizaciji tržišta ovih proizvoda. Proračun tadašnje Europske ekonomske zajednice je u prvim godinama za poljoprivredu izdvajao čak dvije trećine od ukupnih sredstava. To je izazivalo brojne kritike, ali je nesumnjivo i dokaz da je poljoprivredna politika „najeuropskija“ u odnosu na bilo koju drugu politiku sadašnje Europske unije (Mikuš, Ramani, Franić, 2010: 348).

Zajednička poljoprivredna politika do danas je prošla kroz 5 većih i značajnijih reformi, pa je tako različit i priljev financijskih sredstava za pojedino razdoblje. Isprva se na ZPP izdvajala glavnina sredstava iz europskog proračuna, dok se danas udio proračuna namijenjen poljoprivredi smanjio. Međutim, Europska unija sve je bogatija brojem članica pa tako raste ukupni proračun Unije, što znači da i iznos sredstava namijenjenih ZPP-u ostaje visok. Uz to, Europska komisija sve više nastoji uključiti građane Europske unije u donošenje odluka vezanih za Zajedničku poljoprivrednu politiku. ZPP se danas sve više odnosi na pitanja okoliša, zaposlenosti, bioraznolikosti, klimatskih promjena, a na tomu trebaju raditi svi građani Unije a ne samo njezine institucije (Mikuš, Ramani, Franić, 2010). Zajednička poljoprivredna politika razmatra se u proračunskom razdoblju od 7 godina, a trenutno je na snazi programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine.

Ulaskom u Europsku uniju 2013. godine, hrvatska je poljoprivreda postala dijelom Zajedničke poljoprivredne politike, odnosno njenih dvaju stupova uvedenih 1992. i 2000. godine. Prvi stup uređuje jedinstveno tržište poljoprivredno-prehrambenih proizvoda zemalja članica Unije, osigurava izravna plaćanja poljoprivrednicima te štiti njihov nepovoljan položaj u odnosu na proizvođače nekog drugog sektora gospodarstva. Drugi stup odnosi se na mjere ruralnog razvoja, razmatra infrastrukturu i raspon djelatnosti u poljoprivredi, strukturna pitanja poput konkurentnosti ili modernizacije i pitanja korištenja resursa. Ova dva stupa Zajedničku poljoprivrednu politiku usko vezuju uz politiku ruralnog razvoja i zahtijevaju suradnju provoditelja dviju politika. Na provoditeljima Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj (ZPP) je da se pridržavaju pravila i mjera ovih dvaju stupova te da politiku približe njezinim neposrednim korisnicima. Europski poljoprivredni garancijski fond (EAGF) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) služe za financiranje provedbe

Zajedničke poljoprivredne politike, a dosad su korišteni u omjeru 70:30, EAGF za prvi stup, a EAFRD za drugi (Jurišić, 2007: 214, 215,216).

Prije ulaska Hrvatske u Europsku uniju, poljoprivredna se politika suočavala s lošom zemljišnom politikom i prevelikim oslanjanjem poljoprivrednika na pomoć države. Uz to, hrvatsko gospodarstvo nije bilo doraslo zapadnoeuropskima s kojima u Uniji treba surađivati. Različitosti svojih regija Hrvatska nije znala iskoristiti te je bila nespremna na udruživanje zbog svojih nejasnih prioriteta (Mikuš, Ramani, Franić, 2010: 356). Prilikom pretpristupnih pregovora, Hrvatska je provodila mjere u sklopu programa IPARD (*Instrument for Preaccession Assistance – Rural Development*) i osnovala Poljoprivrednu komoru 2009. godine kako bi zaštitila interese svojih poljoprivrednika. Stipan Bilić zaključuje kako je Hrvatskoj prije ulaska u Europsku uniju „nedostajala organizacijsko-politička prisila za drukčiji koncept poljoprivrede" (Bilić, 2005: 115) i da će upravo članstvo u Europskoj uniji vremenom dokinuti taj nedostatak.

Ulazak Hrvatske u Europsku uniju može se odrediti kao kraj nedorečenosti i proizvoljnosti u stvaranju poljoprivredne politike. Hrvatska je neprestano mijenjala svoju poljoprivrednu politiku, stoga bi ulazak u Europsku uniju konačno trebao donijeti stabilnost (Bilić, 2005: 123). Ipak, uspjeh Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj ovisi o „administrativnim kapacitetima središnje administracije (priprema programskih dokumenata i funkcioniranje provedbenog tijela – agencija za plaćanja), lokalnoj administraciji i ustanovama u poljoprivredi (u informiranju i pružanju podrške korisnika u pripremi projektne dokumentacije) i konačno o interesu i financijskim kapacitetima potencijalnih korisnika" (Jurišić, 2014: 219).

Domovinski rat negativno je utjecao na rezultate hrvatske poljoprivredne politike. Proizvodnja je bila izuzetno niska, stoga je Hrvatska imala zadatak prilagoditi svoju poljoprivredu očekivanjima i standardima Europske unije. Prema ekonomskim i poljoprivrednim pokazateljima Hrvatska još nije uspjela ostvariti bolje rezultate od onih koje je imala u prijeratnim godinama. To vodi do zaključka kako se, usprkos administrativnoj i institucionalnoj prilagodbi, proizvodnja na hrvatskim selima nije dovoljno uskladila sa zahtjevima Zajedničke poljoprivredne politike. Razlog tomu može biti starost poljoprivrednika koji nemaju dovoljno resursa za obrazovanje, ali i nesnalaženje hrvatske administracije. Ciljevi ove javne politike nisu bili jasni, kao ni mjere za postizanje istih. Administracija je odrađivala aktivnosti zbog pritisaka iz Europske unije, no njihova slaba izvedba negativno je utjecala i na današnju proizvodnju (Franić, Ljubaj, 2015: 142).

Ratne godine stavile su prioritet na političku stabilnost, pa se institucionalnom dizajnu pristupilo naknadno, a institucije su ključne u provedbi bilo koje javne politike. Zametke implementacijskog deficita stoga nalazimo u tvorbi najvažnijih poljoprivrednih institucija koja je tekla izuzetno sporo i nekoordinirano. Nove su institucije nastajale na temeljima socijalizma, u vrijeme iseljavanja velikog broja hrvatskih građana, posebno sa sela. Vlast nije pristupila modernizaciji poljoprivredne politike, koja se u to vrijeme vezivala uz Zajedničku poljoprivrednu politiku, budući da se odvijalo razdoblje razaranja i pustošenja nacionalnih resursa.

Nadalje, osnutkom samostalne Republike Hrvatske pristupilo se i izradi prvih strateških dokumenata. Hrvatska je isprva nastojala zaštititi svoje prirodne resurse vode i zemlje pa je 1991. godine posjedovala 33 posto poljoprivrednog zemljišta. Vlasništvo se reguliralo Zakonom o poljoprivrednom zemljištu čija se implementacija pokazala neefikasnom. Iako se početkom novog tisućljeća odvijala privatizacija državnih zemljišta, implementacija se i u ovom slučaju pokazala neuspješnom. Naime, tek je 20,6% od planiranih 42 posto državne imovine ponuđeno na javnim natječajima, a razlog neuspjeha su neusklađene zemljišne knjige (Franić, Ljubaj, 2015). Uz to, zemljišna imovina u državnom vlasništvu najčešće je u potpunosti neiskorištena.

Nakon raspada komunizma, novonastala Republika Hrvatska okrenula se zapadnim zemljama. Radi željenog članstva u Europskoj uniji, prilagodila je svoju poljoprivrednu politiku uvođenjem državnih poticaja i zajamčenih cijena poljoprivrednih proizvoda. Strategija razvitka hrvatske poljoprivrede iz 1995. godine označila je zaokret prema europskom protekcionizmu poljoprivrednika, a trebala je dovesti do ekonomskog rasta zemlje. „Hrvatske mjere poljoprivredne politike bile su neka vrsta 'hibridnog ZPP-a', izravno povezane s proizvodnim sektorom, ali još uvijek neuspješne u ostvarivanju domaćih *policy* ciljeva povećane produktivnosti i samodostatnosti“ (Franić, Ljubaj, 2015: 144). Hrvatski *policy* model bio je neodvojiv od proizvodnje, ali nije pratio europsko kretanje prema zaštiti okoliša, sigurnosti hrane ili dobrobiti životinja. Zakonodavstvo se usmjerilo na zaštitu nacionalnih interesa, zadržavanje ljudi na selu, ali zbog prevelike orijentacije na proizvodnju, rezultati novih zakona i mjera bili su ograničeni.

Pregovori s Europskom unijom započeli su 2005. i označili su zaokret u hrvatskoj poljoprivrednoj politici. Hrvatska se nužno trebala prilagoditi standardima Zajedničke poljoprivredne politike, a to je učinila osnivanjem Agencije za plaćanja u poljoprivredi. Poljoprivredna komora također je postala jedinstvena nova institucija na temelju Zakona o

poljoprivredi iz 2009. godine. Uz to, bilo je potrebno reorganizirati administraciju, više se posvetiti bioraznolikosti, pošumljavanju, klimatskim promjenama, a nešto manje samoj proizvodnji. Hrvatska se nalazila u procesu „učenja ruralnog razvoja“ kroz pretpristupne i pristupne programe SAPARD i IPARD koji su smjerali povećanju poljoprivredne i ruralne kompetitivnosti. Od 2006. i 2008. godine, kad su ovi programi usvojeni, Hrvatska se kretala prema većoj tržišnoj efikasnosti i razvoju cjelokupnog ruralnog gospodarstva (Franić, Ljubaj, 2015).

Ova su dva programa pokazala velike nedostatke hrvatske poljoprivrede među kojima su administrativne prepreke, slabo informiranje poljoprivrednika, njihova slaba poslovna inicijativa. Na nju je najvećim dijelom utjecala lošija financijska pozadina hrvatskih poljoprivrednika koji nisu imali dovoljno sredstava za proširenje ili pokretanje novih poslova. Implementacija je bila neuspješna i 2008. godine, a vezivala se uz Strategiju ruralnog razvitka Republike Hrvatske od 2008. do 2013. godine. Naime, administracija nije uspijevala približiti korisnicima važnost novih mjera javne politike, zbog čega iste mjere nisu niti provedene. Uz to, Hrvatska je zaostajala za Europskom unijom jer je poljoprivrednu politiku još uvijek temeljila na izravnim plaćanjima, a ne na pretpristupnim fondovima ruralnog razvoja i zaštite okoliša. Republika Hrvatska je po uzoru na europske zemlje, poput Slovenije, trebala reformirati svoju poljoprivrednu politiku, smanjiti sustav zajamčenih cijena i uključiti se u trgovinske integracijske procese. Isticala se potreba jačanja konkurentnosti hrvatskih proizvoda na tržištu, koja bi onda omogućila snažniji ruralni razvoj (Kumrić, Franić, 2005).

Najznačajnija se promjena dogodila donošenjem Poljoprivrednog zakona 2012. godine. Naime, ova je godina označila početak planova o organskoj proizvodnji i usmjeravanje na ruralni razvoj i zaštitu ruralnih vrijednosti. Jasno su se razdvojila dotadašnja izravna plaćanja od novih potpora ruralnom razvoju. Poljoprivredni zakon bio je izvrsna uvertira za pristupanje Hrvatske Europskoj uniji koje je uslijedilo 2013. godine i koje je označilo usvajanje svih pravila Zajedničke poljoprivredne politike. Hrvatski poljoprivrednici nisu se najbolje snašli s novim evidencijama i registrima, koji se nisu odlikovali visokom kvalitetom, niti s povećanom administrativnom kontrolom troškova. Nedostajalo je zemljišnih registara što je naškodilo tržištu zemljišta, čemu treba pridodati i spor proces ažuriranja zemljišnih knjiga (Svržnjak, Franić,2014). Tek u svibnju 2015. godine, Europska je komisija odobrila Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske u razdoblju od 2014. do 2020. godine. On označava kretanje Hrvatske u europskom smjeru, naglašava ekološku proizvodnju, potiče poljoprivredno poduzetništvo i jača lokalne poljoprivredne inicijative (Franić, Ljubaj, 2010).

Hrvatski se poljoprivredni sektor suočava s nizom zahtjeva: smanjiti siromaštvo i nejednakost sela, osigurati dobrobit životinja, jačati ekološku proizvodnju, oslanjati se na znanje i inovacije u poljoprivredi. Iz Europske unije pristižu i novi zahtjevi vezano za zaštitu okoliša i očuvanje ekosustava. Iako je Hrvatska uložila znatne napore u administrativno i institucionalno prilagođavanje Europskoj uniji, financijski status poljoprivrednika nije se znatno popravio, a nije niti porasla produktivnost koliko se izvorno planiralo. Nadalje, Hrvatska i dalje uvozi puno više poljoprivrednih proizvoda nego što ih uspije izvesti. Razlog tomu je što je europeizacija hrvatske poljoprivredne politike počivala na ekonomskim institucijama i ulozi države, ali izostao je socijalni kapital i kvalitetne javne politike (Franić, Ljubaj, 2015: 149). Međutim, porastao je javni interes za ovu politiku, produktivnost u Uniji raste, štite se potrošači, povećava se briga o sigurnosti hrane, ruralna se područja sve više iskorištavaju, ne samo kao tvornice poljoprivrednih proizvoda, već i kao ugodno mjesto za život.

U periodu prilagodbe stečevinama Europske unije, Republika Hrvatska propuštala je ili je nedovoljno razradila pojedine korake *policy* procesa. Formiranje ciljeva zaštite okoliša primjer je za to, kao i nedostatak evaluacije, slaba implementacija novih politika, nedostatak financijskih sredstava i loša procjena postojećih politika. Razlog za to nalazi se u nižoj socioekonomskoj poziciji Hrvatske u odnosu na ostale zemlje članice, ali i u neravnoteži dvaju stupova. U slučaju naše zemlje neravnoteža je otišla na stranu I. stupa (izravne potpore proizvodnji), te tako naštetila ruralnom razvoju Republike Hrvatske. Danas se izravna plaćanja ZPP-a nude za postizanje ekoloških standarda, za porast zelenih površina. Hrvatski poljoprivrednici nisu najbolje odgovorili na nove europske zahtjeve, na što su ih trebale pripiremiti hrvatske institucije. „Jedan od glavnih razloga gospodarske neučinkovitosti poljoprivrede nalazi se u nepovoljnim agrarnim strukturama“ (Svržnjak, Franić,2014: 52). Svržnjak i Franić pritom misle na neobrađenu i zapuštenu zemlju, rascjepkane parcele, neiskorištenu državnu imovinu, gubitak zemlje zbog urbanizacije, loš zakonodavni okvir. Ne treba zanemariti ni vlasnike zemljišta koji ih ne namjeravaju obrađivati, ali su za njih emotivno vezani i žele ju ostaviti u naslijeđe (Svržnjak, Franić, 2014).

Najveći prioritet ostaje ruralni razvoj, s naglaskom na posebnost pojedinih teritorija i regija. Zbog toga je važno poznavati različitosti pa razvojne obrasce i javne politike prilagođavati njima. Možda je pritom najbolje rješenje osloniti se na jedinice lokalne samouprave koje su najbolji poznavatelji svoga kraja, ali to bi iziskivalo neke dodatne troškove. Veliki je problem prosječno obrazovanje hrvatskih poljoprivrednika koje je

poprilično nisko. Zbog toga se oni često puta opiru inovacijama u poljoprivredi, a ponajviše mijenjaju korištenih i dotrajalih praksi u procesu proizvodnje. Uspjeh *policy* promjena velikim dijelom ovisi i o političkom kadru. U vremenima pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, političarima je nedostajalo znanstvenih argumenata prilikom pregovaranja, zbog toga bi svakako trebalo sve više uključivati stručnjake poljoprivredne politike u procese kreiranja i provedbe poljoprivredne politike u Hrvatskoj.

## Empirijski prikaz implementacije ZPP-a u Hrvatskoj

U Tablici 2 prikazana su tijela Ministarstva poljoprivrede koja su zadužena za provedbu poljoprivredne politike. Njima treba pridodati i tijela koja je osnovalo Ministarstvo poljoprivrede, a misli se prvenstveno na Agenciju za plaćanja u poljoprivredi. U Tablici 2 su razlučena podtijela zadužena za provedbu od onih koja nisu bila zadužena za provedbene aktivnosti poljoprivredne politike u Hrvatskoj. U zagradi je naznačeno koje tijelo u dokumentima Ministarstva nije zaduženo za provedbu ove politike. Ključni dokumenti Ministarstva poljoprivrede koja izvještavaju o provedenim i neprovedenim aktivnostima ZPP-a pokazuju da su ponekad i druga Ministarstva zadužena za provedbene aktivnosti. Kašnjenja u njihovu radu negativno utječu na rad službenika u Ministarstvu poljoprivrede i provedbu poljoprivredne politike. Ipak, za provedbu ove politike izravno je zaduženo samo Ministarstvo poljoprivrede zbog čega se prikazuju samo njegove upravne organizacije.

**Tablica 2 – Upravne organizacije Ministarstva poljoprivrede zadužene za provedbu ZPP-a**

| | |
|---|---|
| **Kabinet ministra** | **Uprava poljoprivrede i prehrambene industrije**<br>1.Sektor poljoprivrede i prehrambene industrije<br>2. Sektor za potpore i analizu<br>3.Sektor inspekcija u poljoprivredi<br>(nema naznačenih aktivnosti provedbe) |
| **Samostalna služba za odnose s javnošću i protokol** | **Uprava za upravljanje EU fondom za ruralni razvoj, EU i međunarodnu suradnju**<br>1.Sektor za upravljanje EU fondom za ruralni razvoj<br>2.Sektor za EU poslove i međunarodnu suradnju |
| **Samostalna služba za akreditaciju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju i potvrđivanje provedbe programa potpore u ribarstvu**<br>1.Odjel za akreditaciju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju<br>2.Odjel za potvrđivanje programa potpora u ribarstvu | **Uprava kvalitete hrane i fitosanitarne politike**<br>1.Sektor za označavanje i kvalitetu hrane<br>2. Sektor fitosanitarne politike<br>3. Sektor fitosanitarne inspekcije |

| | |
|---|---|
| **Samostalna služba za unutarnju reviziju**<br>(nema naznačenih aktivnosti provedbe) | **Uprava za veterinarstvo i sigurnost hrane**<br>1.Sektor za upravne europske i financijske poslove<br>2.Sektor veterinarskog javnog zdravstva i sigurnosti hrane<br>3.Sektor veterinarske inspekcije |
| **Glavno tajništvo**<br>1.Sektor za ljudske potencijale, sigurnosne poslove i nabavu<br>*2.*Sektor za informacijske sustave i logistiku | **Uprava šumarstva, lovstva i drvne industrije**<br>1.Sektor šumarstva<br>2.Sektor lovstva<br>3. Sektor inspekcija u šumarstvu i lovstvu<br>4. Sektor drvne industrije |
| **Uprava za pravne i financijske poslove**<br>1.Sektor za pravne poslove<br>2.Sektor za financijsko-planske i računovodstvene poslove | **Uprava ribarstva**<br>1.Sektor za ribarski monitoring centar, upravljanje flotom i prikupljanje podataka<br>2.Sektor za upravljanje resursima i akvakulturu<br>3.Sektor za upravljanje EU fondovima u ribarstvu<br>4.Sektor ribarske inspekcije |

(Izvor: Vlada RH, 2018).

Ministarstvo poljoprivrede u svojim je Godišnjim izvješćima o ostvarivanju Godišnjeg plana rada za 2015., 2016. i 2017. godinu navelo broj neuspješno izvedenih aktivnosti provedbe. U 2015. godini nije se realiziralo 37 implementacijskih aktivnosti, 2016. Ministarstvo označava 25 neprovedenih aktivnosti, a 2017. je riječ o 33 neizvršene aktivnosti vezane za provedbu. Za svaku ovu godinu ukupno se navodi oko 400 aktivnosti provedbe. U sve tri navedene godine sve su svoje aktivnosti na vrijeme izvršili: Kabinet ministra, Samostalna služba za odnose s javnošću i protokol te Samostalna služba za unutarnju reviziju. Vrijedi istaknuti i Upravu šumarstva, lovstva i drvne industrije koja je dvije od tri godine također izvršila sve aktivnosti provedbe koje su joj dodijeljene.

Dokumenti Ministarstva poljoprivrede i odrađeni intervjui pokazali su razloge neprovođenja određenih aktivnosti. Nejasni ciljevi nisu se mogli jasno iščitati iz dokumenata, zbog čega je u tablici naveden samo jedan primjer za podkod Odstupanje od ciljeva. Ono se odvija zbog situacije na terenu, a često i zbog nejasnih odredbi donesenih zakona, čime se uočava veza različitih podkodova (Nejasni ciljevi te Zakoni i propisi). Iako je nejasnih ciljeva

u dokumentima malo, izvrsno su ih prepoznali ispitanici, posebno jedna od stručnjakinja koja ih je okarakterizirala preopćenitima (Ispitanica 4, 2018). Druga ispitana profesorica također ciljeve smatra preopćenitima, mjere za postizanje istih nisu ni konkretne ni striktne, a proračun ZPP-a se stalno smanjuje što „razvodnjava“ svaku reformu koja se nastoji ostvariti (Ispitanica 5, 2018).

Njoj treba pridodati i mišljenje korisnice poljoprivredne politike koja je iznimno nezadovoljna odnosom Ministarstva poljoprivrede prema ekološkoj poljoprivredi kojom se bavi. Navodi kako je cilj ZPP-a veća proizvodnja organske hrane, a njenu proizvodnju nitko ne štiti od pesticida sa susjednih zemljišta. Vlasnik zemljišta koji uzgaja organsku hranu mora se uvlačiti 3 ili 5 metara od proizvođača koji koristi pesticide. „Potiču organsku proizvodnju, a deprivilegiraju takve poljoprivrednike“ (Ispitanica 3, 2018). Politika se provodi na način da se ona mora odmicati od kemikalija, umjesto da to čini korisnik kemijskih sredstava koji njenu proizvodnju ugrožava. Dodaje kako bi i Ministarstvo zdravstva trebalo promovirati zdravu hranu, jer se općenito jako malo govori o organskom.

Dosadašnje ciljeve poljoprivredne politike podrobno je opisala jedna od dvije ispitane stručnjakinje za poljoprivrednu politiku. U svojim je odgovorima navela kako je, do pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, domaću agrarnu politiku karakterizirao velik broj dokumenata s izuzetno općenito navedenim ciljevima politike. Prvi Zakon o poljoprivredi donesen je tek 2001. godine nakon što se godinama slijedila Strategija razvitka poljoprivrede iz 1995. Nacionalni program izradio se samo jednom, a u proračunu Ministarstva poljoprivrede prevladavale su potpore proizvodnji i 15 godina nakon što ih je Europska unija napustila. Profesorica smatra da su ciljevi ove politike dobro usmjereni na konkurentnost, zaštitu okoliša i kvalitetu života u ruralnim mjestima. Međutim, u svijesti korisnika, ali i kreatora ove politike, nužno su potrebne promjene u vidu usmjeravanja na potpore, a ne na poticanje proizvodnje (Ispitanica 4, 2018).

Nedostatak resursa podijeljen je na 4 podkoda koji se jasno uočavaju u dokumentima i u svim provedenim intervjuima. Pritom treba istaknuti ljudske i financijske resurse kao dominantne i kao one koji često u paru ograničavaju uspjeh provedbe ZPP-a. Nedostatak financijskih sredstava uzrokuje nedostatak ljudskih resursa i obratno. Primarno je riječ o nedostatku radne snage, zbog čega jedan provoditelj obavlja prevelik obujam zadataka. Dokumenti su pokazali da niti vrh hijerahije Ministarstva ne može obaviti zadane aktivnosti, pri čemu se misli na ministra i njegove zamjenike. Uz nedostatak provoditelja, nedostaje i financijskih sredstava što uzrokuju rebalansi cijelog državnog proračuna ili proračuna samog

Ministarstva poljoprivrede. To je zasigurno jedan od razloga zabrane zapošljavanja koja je navedena kao uzrok neprovođenja zadane aktivnosti. Zbog istog razloga, radna mjesta ostaju nepopunjena te se krše vremenski rokovi. Zbog nedostatka resursa nije moguće provoditi edukacije, kako s korisnicima tako i s provoditeljima. Zabrinjavajuć je podatak da se edukacije ne mogu održati zbog bolovanja jedne djelatnice, koja zamjenu za takvu aktivnost nema. Provedba aktivnosti zato se prečesto mora odgoditi ili prebaciti na sljedeće proračunsko razdoblje.

Kod Zapovjedni lanac odnosi se na europske, ali i hrvatske institucije koje mogu ograničiti provedbu Zajedničke poljoprivredne politike. Ministarstvo poljoprivrede mora poštovati naredbe o izmjenama funkcija svojih tijela, ali i usvajanje novih planova nadređenih institucija. Nužno je poštovati procedure i odluke tijela Europske unije, odobrenja iz Europske komisije i Europskog parlamenta, ali i odobrenja i upute iz Ministarstva financija. Ukoliko dolazi do kašnjenja u bilo kojoj od navedenih institucija, kasnit će i provedba Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Prema mišljenju profesorice, stroga hijerarhijska struktura koči provođenje mjera. Zakoni i pravilnici izrađuju se u prevelikoj količini i često su tek doslovno prevedeni zahtjevi Europske unije (Ispitanica 5, 2018). Intervjuirana službenica Ministarstva poljoprivrede istaknula je univerzalnu prirodu europskih uredbi koje Hrvatska bezrezervno slijedi poput svih ostalih zemalja članica Unije. Komunikacija s europskim institucijama stoga nije dovedena u pitanje. Ipak, smatra kako je provedbu poljoprivredne politike potrebno pojednostavniti, što će se nastojati postići novim reformskim paketom. Uz to, potrebno je sve više podupirati istraživanje i razvoj, pojednostavniti mjere ZPP-a i informatizirati cijeli sustav (Ispitanica 2, 2018).

Profesorica s Agronomskog fakulteta u Zagrebu dodaje koji su danas najveći problemi implementacije ZPP-a u Hrvatskoj. To su: "nerazumijevanje specifičnosti i procesa kreiranja poljoprivredne politike, kašnjenje u provedbama, neprilagođen sustav za zajedničko tržište, moderne trendove i prijetnje. Doslovno prepisivanje zakona EU, nesposobnost određivanja nacionalnih prioriteta u zadanim okvirima" (Ispitanica 5, 2018). Hrvatska se uskladila sa zahtjevima Europske unije u formalno-pravnom smislu, međutim, administracija i ciljana populacija nespremne su za implementaciju. Hrvatska ne provodi mjere Zajedničke poljoprivredne politike na način da maksimalno iskoristi mogućnosti koje su joj na raspolaganju (Ispitanica 5, 2018). S njom se slaže i provoditelj politike koji smatra kako provedba ZPP-a u Hrvatskoj dosta vjerno prati europsku direktivu. Ipak, uočava kako se

slijeđenje europske direktive dosta lošije odražava u ulaganjima u proizvodne kapacitete“ (Ispitanik 6, 2018).

Vremenski su rokovi, zbog prethodno navedenih kašnjenja u institucijama, jedan od glavnih kodova prikazanih u shemi kodiranja u Tablici 1. Vremenska ograničenja mogu nastati izvan Ministarstva poljoprivrede, ali i unutar njega. Pritom se misli na dug period pripreme, zaprimanja i obrađivanja dokumentacije, produljivanje vremenskih rokova, kašnjenja u izradi potrebnih procedura i zakona, a posljedično i kasnim isplatama potpora korisnicima. Pravilnici se ne izrađuju na vrijeme, pa se natječaji obrađuju sukladno starima što onemogućuje objavljivanje novih i dovodi do niza pritužbi koje usporavaju cijeli proces. Službenici odstupaju od dogovorenih pravila ako je neka mjera značajna važnoj interesnoj skupini u društvu, a ponekad i ako administracija nije pripremljena za nove zadatke i ne stiže ih odraditi na vrijeme. Na vremenske rokove negativno utječe povećana pozornost javnosti i vrijeme nakon izbora nove stranačke opcije. Ako se zakoni i propisi uspiju donijeti na vrijeme, implementacija ipak najčešće kasni. To se najbolje vidi u površnom povlačenju sredstava iz EU fondova jer nema dovoljno prijava na natječaje (Ispitanica 5, 2018).

Komunikacija unutar Ministarstva poljoprivrede odnosi se na usklađen rad svih tijela navedenih u tablici 2. Jedan od primjera neuspjele koordinacije aktera u dokumentima se navodi kao nemogućnost dogovora ovlaštenih laboratorija za službene analize. Prema mišljenju stručnjakinje ZPP-a, tijela Ministarstva poljoprivrede nisu dovoljno usklađena u svom radu zbog političkih previranja. Sukladno stranačkim interesima, mijenjaju se osobe na određenim pozicijama što rezultira nekompetentnošću administracije (Ispitanica 5, 2018). Na taj se način uočava veza između kodova komunikacije i nedostatka ljudskih resursa. Birokracija je nepoznanica, korisnici su često primorani angažirati konzultanta jer se sami ne snalaze u brojnim zahtjevima. Ljudski faktor problem je kako izvan, tako i unutar Ministarstva poljoprivrede, a implementaciju narušavaju i nedostatak sredstava te nezainteresiranost poljoprivrednika. Ipak, iskustvo korisnice s provoditeljima jako je pozitivno, smatra ih susretljivima i profesionalnima (Ispitanica 3, 2018).

Ne samo da Ministarstvo poljoprivrede mora osigurati izvrsnu povezanost vlastitih tijela, nego je za uspješnu implementaciju nužna uspješna suradnja s ostalim hrvatskim ministarstvima, europskim institucijama i jedinicama lokalne i područne samouprave. Iako se u dokumentima jedinice lokalne samouprave ne spominju u kontekstu neizvršavanja zadanih aktivnosti, ispitanici u intervjuima njihovu pasivnost navode kao veliki problem, a njihovo uključivanje kao ogroman korak prema uspješnoj implementaciji. Ispitana profesorica tako

naglašava važnost jedinica lokalne i regionalne samouprave koje trebaju pokazati inicijativu i provoditi aktivnosti uz pomoć sredstava iz EU fondova (Ispitanica 5, 2018). Važnost jedinica lokalne samouprave ne isključuje ni korisnica Zajedničke poljoprivredne politike. Smatra da je izuzetno važno educirati korisnike poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Zbog toga jedinice lokalne samouprave nužno moraju opstati i biti nositelji aktivnosti na samom terenu (Ispitanica 3, 2018).

Ograničavajuće okolnosti izvan provedbene agencije podijeljene su na 5 podkodova. Poljoprivrednici otežavaju implementaciju zbog svoje dobi koja je ograničavajući faktor za njihovu elektronsku pismenost. Zbog toga oni nisu upoznati s ponekad kompliciranim procedurama za dobivanje sredstava iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi ili Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (Ispitanica 1, 2018). Parcele su rascjepkane te na taj način zaustavljaju željeno povećanje konkurentnosti, koja je svakako jedan od ciljeva Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Poljoprivrednici posluju individualno, neskloni su bilo kojem obliku udruživanja, slabo su informirani, što zbog svoje dobi, što zbog nižeg obrazovanja koje su stekli (Ispitanica 4, 2018).

Uzroke implementacijskog deficita provoditeljica poljoprivredne politike vidi u slabijem razvoju ruralnih područja i nižem standardu poljoprivrednika. Hrvatska je obvezna ispunjavati stroge zahtjeve, mali je udio dobiti u lancu hrane, a javlja se problematika pokretanja proizvodnje te nepoštenih trgovačkih praksi. Hrvatski su poljoprivrednici slabo pozicionirani u lancu opskrbe hrane te je nužna jača pozicija proizvođača na tržištu i njihova veća konkurentnost. Rješenje vidi u udruživanju proizvođača u proizvođačke organizacije koje iz godine u godinu raste, ali još uvijek je izražen otpor poljoprivrednika prema udruživanju i loša iskustva iz prošlosti vezana za zadrugarstvo (Ispitanica 2, 2018). Tehničke se poteškoće, kao još jedan od podkodova vanjskih ograničenja, nabrajaju u dokumentima. Odnose se na neprikladnost softvera, otežano unaprjeđenje aplikacija koje bi ubrzale rad provoditelja i općenito informatičku nepovezanost. Važan je i politički faktor, stranačka previranja prečesto se negativno odražavaju na brzinu i kvalitetu provedbe Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj pa tako nema ovlaštenog laboratorija za analize. Slijedom toga, može doći i dolazi do odustajanja partnera od planiranih projekata.

Isključena je i akademska zajednica čiji se savjeti i mišljenja rijetko uvažavaju. Znanstvena je zajednica premalo uključena u cijeli proces stvaranja poljoprivredne politike. Njezine preporuke rijetko se usvajaju iako se u znanstvenim radovima stručnjaka utvrđuju najznačajniji problemi poljoprivrednika što je izvrsna uvertira za definiranje budućih ciljeva

politike. To se negativno odražava na cijeli *policy* proces, a posebno na evaluaciju koju ispitanica smatra najkritičnijom fazom stvaranja poljoprivredne politike, a nastavlja se nakon implementacijskog dijela. Iako se Hrvatska obvezala provoditi politiku kreiranu u institucijama Europske unije, može birati između različitih mjera koje Europska komisija nudi svojim zemljama članicama. Iz tog je razloga potrebno uključiti akademsku zajednicu u proces oblikovanja politike, provoditi što više analiza kako bi se birale najprikladnije mjere te argumentirati odabir određene mjere za postizanje zadanih aktivnosti (Ispitanica 4, 2018). S njom se slaže i profesorica s Agronomskog fakulteta govoreći: „Kako bi se unaprijedila provedba poljoprivredne politike u Hrvatskoj potrebno je bezrezervno uključiti struku u proces donošenja odluka, analizirati stvarno stanje na terenu i inzistirati na većem angažmanu svih aktera oko povlačenja EU sredstava“ (Ispitanica 5, 2018).

Nejedinstvenost provedbene agencije u dokumentima se ne pojavljuje kao čest uzrok neprovođenja neke aktivnosti. Ministarstvo poljoprivrede je zaduženo za provedbu poljoprivredne politike u Hrvatskoj, međutim, važno je spomenuti rad ostalih ministarstava. Ponajviše se u dokumentima spominje Ministarstvo zaštite okoliša, Ministarstvo zdravstva i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Rad ovih tijela, a posebno njihova kašnjenja u radu, negativno utječu na provedbu ZPP-a. Uz navedena ministarstva, ističe se i Hrvatska gospodarska komora te različiti sindikati. Unatoč tome, ispitana provoditeljica smatra kako provedba poljoprivredne politike u potpunosti prati europske uredbe i da su tijela Ministarstva usklađena u svome radu na provedbi ZPP-a (Ispitanica 1, 2018).

Unutar dokumenata, najlakše se moglo uočiti aktivnosti koje se nisu provele zbog lošeg zakonodavnog okvira, koji je osnovni preduvjet izvršavanja zadanih ciljeva. Kod Vremenski rokovi prethodno je pokazao da zakoni često nisu doneseni na vrijeme. Zakoni često nisu niti izrađeni, a prema dokumentima, ponekad nisu ni prilagođeni novim odredbama iz Europske unije. U Izvješćima za sve tri obrađene godine, Ministarstvo poljoprivrede navodi nedostatak pravilnika, kašnjenje u izradama i izmjenama zakona i propisa. Ispitanici također navode da zakona i propisa ima previše pa ih teško mogu pratiti provoditelji, a pogotovo korisnici politike. Dokumentacija koju je potrebno priložiti uz natječaje je preobilna i otežava implementacijski proces, slijedom čega se krše vremenski rokovi. Jedna je provoditeljica kao implementacijski problem istaknula opsežnost dokumentacije potrebne za prijavu na mjere iz Programa ruralnog razvoja RH za razdoblje 2014.- 2020. Zbog toga od prijave do dodjele sredstava protiče jako puno vremena što se negativno odražava na provedbu poljoprivredne politike u Hrvatskoj (Ispitanica 1, 2018).

Intervjuirana korisnica poljoprivredne politike ekološki je proizvođač i prerađivač organske hrane. Koristila je sredstva IPARD projekta 2012. godine i korisnica je brojnih mjera Ministarstava poljoprivrede i turizma. U intervjuu je istaknula nepovezanost hrvatskog zakonodavstva s provedbom Ministarstva poljoprivrede, što se često pokazalo i u dokumentima koji opisuju provedbu. Potpuno slijeđenje europskih uredbi smatra negativnim jer Hrvatska ne potiče udruživanje poljoprivrednika, već samo prepisuje zakone. Porezna uprava je sa zakonima neusklađena, a i ministarstva međusobno. Porezna uprava na poticaj gleda kao na prihod i oporezuje poljoprivrednike koji nisu informirani da se mogu zaštititi ulaskom u sustav poreza na dobit. Inspekcije su redovite, ali trebale bi imati savjetodavnu funkciju, što trenutno nije slučaj. Ni hrvatski službenici nisu upoznati sa svim zakonima, kojih ima previše, a pogotovo korisnici, za što okrivljuje unutarnje političke sukobe (Ispitanica 3, 2018).

Iako su ključni dokumenti provedbe pokazali da postoji ukupno 95 neprovedenih aktivnosti koje ukazuju na deficite u implementaciji, važno je napomenuti da je aktivnosti provedbe u dokumentima izuzetno mnogo. Primjerice, za 2015. godinu navedene su čak 433 aktivnosti vezane za provedbu od kojih nije provedeno njih 37. Iako je riječ o 8,55% neprovedenih aktivnosti za tu godinu, što nije izrazito visok postotak, one su u potpunoj suprotnosti s kriterijima uspješne implementacije. Analiza dokumenata i 6 provedenih intervjua s provoditeljima, stručnjakinjama i korisnicom poljoprivredne politike u Hrvatskoj potvrdili su postojanje svih preduvjeta implementacijskog deficita koji su prikazani putem niza podkodova. Ispitanici su odgovarali na pitanja koja prate shemu kodiranja, ali pružili su i dodatne informacije koje se ne mogu iščitati iz službenih dokumenata. Intervjui su pružili novi pogled na poteškoće u implementaciji ZPP-a u Hrvatskoj, ali i mogućnosti koje bi Ministarstvo poljoprivrede trebalo iskoristiti u cilju što efikasnije provedbe ove politike. Stoga bi uistinu trebalo što više uključiti zajednicu, a posebno onu znanstvenu, u cijeli proces stvaranja Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj.

Rad je pokazao pojavu svih 8 međusobno povezanih glavnih kodova, kao i intervjui s odabranim ispitanicima. Nejasni ciljevi nisu se često pronalazili u dokumentima, ali su izuzetno dobro povezani s aktivnostima vezanima za zakone i propise. Nejedinstvenost provedbene agencije i Nejasni ciljevi, imena su kodova koji se najrjeđe pojavljuju unutar dokumenata. Štoviše, o njima su znatno više govorili ispitanici nego izvješća Ministarstva poljoprivrede. Nedostatak resursa ponekad je rezultat loše komunikacije aktera, zbog čega je važno naglasiti i ovu vezu. Ipak, kršenje vremenskih rokova, ograničenja izvan Ministarstva

poljoprivrede te nedostaci u zakonima i propisima najčešći su razlozi neizvršavanja aktivnosti.

Zapovjedni lanac, odnosno njegova stroga hijerarhijska struktura koju Hrvatska slijedi, izrazito utječe na ostale kodove, a posebno na tri prethodno navedena. Ovakvi nalazi u skladu su s odabranim *top down* pristupom implementaciji. Potvrđeno je hijerarhijsko organizacijsko djelovanje, jer Ministarstvo poljoprivrede slijedi upute s vrha i službenicima dodjeljuje pravila kojih se trebaju pridržavati. Međutim, ovaj je rad pokazao da niti jedan od osam pokazatelja uspješne implementacije poljoprivredne politike nije u potpunosti zadovoljen. Iz toga razloga, opravdano se može govoriti o implementacijskom deficitu Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj.

# Zaključak

Analiza dokumenata i provođenje intervjua, te kodiranje dobivenog materijala, dokazali su postojanje implementacijskog deficita u provedbi Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Iako se ne radi o visokom postotku neobavljenih aktivnosti, razlozi njihova neobavljanja u skladu su s 8 glavnih kodova kreiranih iz teorijskog okvira. Iako ih nema mnogo, provoditeljima je svakako u cilju broj neprovedenih aktivnosti svesti na minimum. I mali broj neprovedenih aktivnosti može proizvesti loše rezultate i neuspjeh neke politike. Nadalje, svi su uzroci implementacijskog deficita u Hrvatskoj povezani, na način da primjerice nedostatak zakonodavnog okvira uzrokuje kršenje vremenskih rokova. Ono potom uzrokuje pojačano trošenje financijskih sredstava, ali i prevelik broj zadataka za jednog službenika. Uzroci implementacijskog deficita se prožimaju, nastavljaju jedan na drugi i tako ograničavaju rad službenika i kvalitetu politike koju provode. Svi su elementi implementacijskog deficita pronađeni u dokumentima i potvrđeni u intervjuima, posebno kršenje vremenskih rokova, ograničenja izvan Ministarstva te nedostaci zakona i propisa.

Ispitanici su putem intervjua izrazili svoje nezadovoljstvo implementacijom Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Smatraju kako je cijeli proces izrazito obilježen nedostatkom resursa, političkim sukobima, ali i nezainteresiranošću kako službenika, tako i korisnika ove politike. Kako bi implementacija ZPP-a u Hrvatskoj bila uspješna, potrebno je što više uključiti znanstvenu zajednicu u cijeli proces stvaranja ove politike, educirati i korisnike i službenike. Uz to, jedinicama lokalne i područne samouprave treba omogućiti puno više ovlasti kako bi provodile ovu politiku znatno efikasnije nego dosad. Dokumenti i intervjui ne samo da ukazuju na implementacijski deficit iskazan preko 8 glavnih kodova i niza potkodova, nego su ujedno i pokazatelj potrebnih izmjena u radu hrvatskih službenika. Uočavanjem dosadašnjih pogrešaka, poljoprivredna bi politika uz potrebne izmjene, lako mogla postati efikasna.

U posljednje tri godine, Ministarstvo poljoprivrede je u svojim Izvješćima o provedbi Zajedničke poljoprivredne politike istaknulo broj neobavljenih planiranih aktivnosti, kao i razloge neobavljanja istih. Intervjui su potvrdili i nadopunili najveće deficite koji dolaze iz Ministarstva poljoprivrede, a koji zaustavljaju efikasnost provedbe. Ciljevi su nejasni, nedostaje resursa i dobre komunikacije, krše se vremenski rokovi i izostaju potrebni zakoni. Hijerarhija usporava implementacijski proces, a zapovjedni lanac čini implementaciju rigidnom, ograničenja postoje i unutar i izvan Ministarstva. Hrvatska ne odstupa od europskih

uredbi koje je dužna usvojiti, međutim, pokazalo se i preko dokumenata i nakon intervjuiranja da Hrvatska doslovno usvaja i prevodi europske zahtjeve. Štoviše, zakona i propisa ima previše, sustav je prekrut i neprilagođen hrvatskim posebnostima. Stoga je zaključak da bi Hrvatska trebala što više koristiti mogućnosti vlastita kreiranja mjera i aktivnosti provedbe, što Europska unija i dozvoljava.

Usprkos doslovnom slijeđenju europskih naputaka, implementacija Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj nije efikasna. Ne samo da to dokazuju dokumenti koji prikazuju svih 8 karakteristika neuspješne implementacije, već i stavovi svih ispitanika. Korisnica poljoprivredne politike slaže se sa stručnjakinjama o potrebi što većeg uključenja lokalnih jedinica u provedbu politike, ali i struke. Istaknule su nekompetentnost, prevelik broj zakona i propisa te rigidnost sustava koji ne usvaja znanstvene savjete. Provoditelji su dali znatno suzdržanije odgovore. Smatraju provedbu u potpunosti europeiziranom na pozitivan način, što je u suprotnosti sa stavom ostalih ispitanica. Ne uočavaju odstupanja od pravila niti vremenskih rokova iako su ih dokumenti jasno pokazali. Sve to vodi do zaključka da se najveća promjena treba dogoditi iznutra, u Ministarstvu poljoprivrede, u njegovim službenicima. Kako bi se izmijenila svijest korisnika, prvotno treba izmijeniti svijest provoditelja na način da svjesno priznaju propuste kako bi ih u budućnosti pretvorili u prednosti.

## Literatura


Bilić, Stipan (2005) Izazovi ulaska u EU za hrvatsku poljoprivredu: očekivani status seljaka, zadruga i poljoprivrednih poduzeća. *Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja*, 43 (1): 109-127.

Burnham, Peter, Karin Gilland, Wyn Grant i Zig Layton-Henry (2006) *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Colebatch, Hal K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Franić, Ramona, Ljubaj, Tihana (2015) Common Agriculture Policy: The Case of Croatia. U: Damjan Lajh i Zdravko Petak (ur.), *EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union* (str.141-152 ) Ljubljana: Faculty of Social Sciences.

Grdešić, Ivan (1995) *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.

Hill, Michael (2010) *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Jurišić, Žaklina (2013) Hrvatska poljoprivreda u zajedničkoj poljoprivrednoj politici Europske unije: sadašnjost i sutrašnjica. *Civitas Crisiensis*, 1(1): 207-221.

Kekez Koštro, Anka (2013) Što se misli pod implementacijom javnih politika? *Političke analize*, 4(13): 65-67.

Kumrić, Ornella, Franić, Ramona (2005): Using Slovenian Experience in the Croatian Agricultural Policy Adjustment to EU Requirements. *Agriculturae Conspectus Scientificus*, 70(1): 29–36.

Landman, Todd (2008) *Teme i metode komparativne politike: uvod*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Marsh, David i Gerry Stoker, (ur.) (2005) *Teorije i metode političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 191-209.

Mikuš, Ornella, Ramani, Denis, Franić, Ramona (2010) Smjernice Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije nakon 2013. godine. *Agronomski glasnik*, 72(6): 345-358.

Parsons, Wayne (1995) *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenhalm: Edward Elgar Publishing Ltd, 464-466.

Petak, Zdravko (2008) Javne politike i problemi modernog upravljanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 8(2): 443-462.

Petek, Ana i Petković, Krešimir (2014) *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Svržnjak, Kristina, Franić, Ramona (2014): Developing Agrarian Structure through the Disposal of State-owned Agricultural Land in Croatia. *Agroeconomia Croatica*, 4(1): 50–57.

Vlada RH (2016) Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2015. godinu http://www.mps.hr/datastore/filestore/123/Godisnje_izvjesce_o_ostvarivanju_Godisnjeg_plana_rada_Ministarstva_poljoprivrede_za_2015.xml (Pristupljeno: 31.07.2018)

Vlada RH (2017) Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2016. godinu http://www.mps.hr/datastore/filestore/123/Godisnje_izvjesce_o_ostvarivanju_Godisnjeg_plana_rada_Ministarstva_poljoprivrede_za_2016.xml

Vlada RH (2018) Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2017. godinu http://www.mps.hr/datastore/filestore/123/Godisnje_izvjesce_o_ostvarivanju_Godisnjeg_plana_rada_Ministarstva_poljoprivrede_za_2017.pdf (Pristupljeno: 31.07.2018)

Zakon o poljoprivredi. *Narodne novine*, 149/09.

Zakon o poljoprivredi. *Narodne novine*, 50/12.

Zakon o poljoprivredi. *Narodne novine*, 120/12.

## Sažetak

Uspješna implementacija Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj uvjetuje uspjeh cijelog procesa stvaranja ove javne politike. Za implementaciju Zajedničke poljoprivredne politike zaduženo je Ministarstvo poljoprivrede, koje osigurava suradnju i usklađen rad službenika iz različitih tijela. Podudaranje donesenih odluka i ishoda provedbe, najveći je zadatak implementacijskog procesa. Ovim radom nastoji se utvrditi u kojoj su mjeri ostvarene pretpostavke uspješne implementacije. Analizirali su se službeni dokumenti Ministarstva poljoprivrede koji govore o efikasnosti provedbe Zajedničke poljoprivredne politike. Provelo se i šest intervjua s provoditeljima, stručnjakinjama i korisnicom ove politike. Dobiveni se materijal pojednostavnio metodom kodiranja. Radom se dokazuje implementacijski deficit Zajedničke poljoprivredne politike u Hrvatskoj jer je zadovoljeno svih osam kriterija koji ukazuju na neefikasnost provedbenog procesa.



**Ključne riječi**: implementacija, Zajednička poljoprivredna politika, Ministarstvo poljoprivrede, provoditelji

## Abstract

The successful implementation of the Common Agricultural Policy in Croatia is a condition for the success of the entire process of creating this policy. The Ministry of Agriculture is responsible for the implementation of the Common Agricultural Policy, which ensures cooperation and harmonized work of officials from different bodies. Matching the decisions made and the implementation outcomes is the most important task of the implementation process. This paper tries to determine the extent to which the assumptions of successful implementation have been realized. Official documents of the Ministry of Agriculture were analyzed, which indicate the efficiency of the implementation of the Common Agricultural Policy. Six interviews with executives, experts and beneficiaries of this policy were also conducted. The material obtained was simplified by the coding method. This paper demonstrates the implementation deficit of the Common Agricultural Policy in Croatia, as all eight criteria that point to the inefficiency of the implementation process have been met.

**Key words**: implementation, Common Agricultural Policy, Ministry of Agriculture, Executives