

Europsko partnerstvo za inovacije u zajedničkoj poljoprivrednoj politici

Ključan alat za inovacije u poljoprivredi EU-a, ali njegov se potencijal ne iskorištava u potpunosti



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 17 | **Glavne poruke**

01 – 07 | **Zašto je ovo područje važno**

08 – 17 | **Nalazi i preporuke Suda**

18 – 63 | **Detaljnije o opažanjima Suda**

18 – 33 | Provedba Europskog partnerstva za inovacije u zajedničkoj poljoprivrednoj politici nije bila dovoljno usmjerena na potrebe poljoprivrednika za inovacijama

19 – 22 | Gotovo trećina projekata nije bila izravno povezana s poljoprivredom

23 – 26 | Potrebe poljoprivrednika za inovacijama nisu bile prioritet

27 – 30 | Zahvaljujući aktivnom sudjelovanju poljoprivrednika u projektima povećali su se izgledi za uspjeh

31 – 33 | Manje od polovice projekata bilo je usmjereno na povezivanje istraživanja s poljoprivrednim praksama

34 – 49 | U okviru više od polovice projekata nisu stvorene uspješne inovacije

34 – 36 | U otprilike četvrtini projekata potencijalna inovacija nije testirana

37 – 43 | Za oko trećinu odabranih projekata nije bilo vjerojatno da će dovesti do inovacija u praksi

44 – 49 | Zbog nepostojanja konkurencije za dobivanje financijskih sredstava i neodgovarajućih postupaka odabira smanjio se potencijal za inovacije

50 – 63 | Rezultati projekta često se ne diseminiraju niti upotrebljavaju

51 – 54 | Rezultati iz otprilike polovice projekata bili su diseminirani

55 – 57 | Države članice upotrebljavale rezultate projekata ili stečeno znanje u maloj mjeri

58 – 63 | Zbog nedovoljne diseminacije ključnih rezultata ograničena je sposobnost Komisije da ocijeni djelotvornost Europskog partnerstva za inovacije u zajedničkoj poljoprivrednoj politici

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Kako je Sud procijenio jesu li projektima stvorene inovacije

Prilog III. – Poveznica na pojedinosti o procjeni 70 projekata iz uzorka i korelacijsku analizu koje su dostupne na platformi otvorenih podataka Suda

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

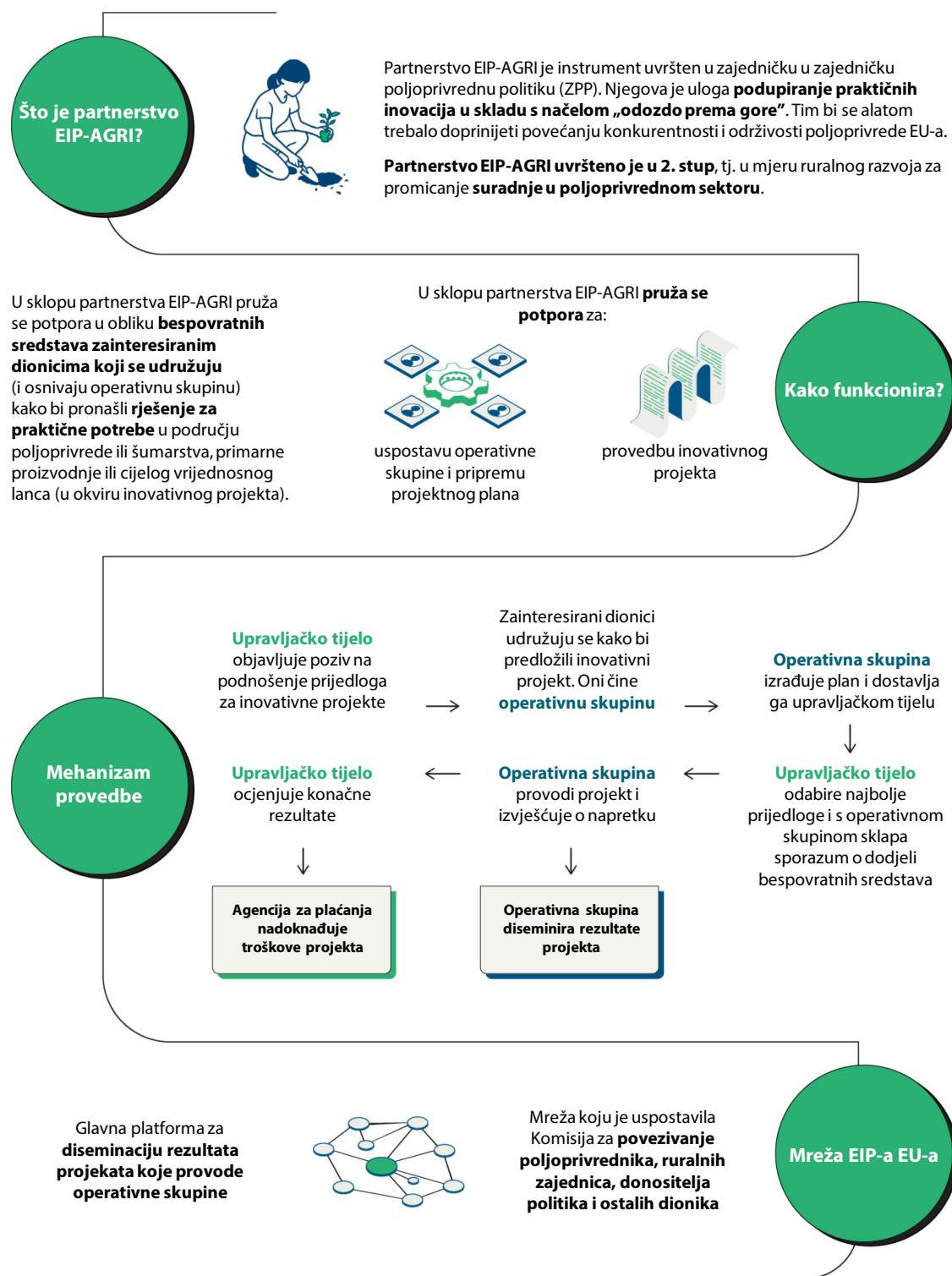
01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

- 01** Europsko partnerstvo za inovacije za produktivnost i održivost u poljoprivredi (EIP-AGRI) jedan je od ključnih alata u okviru politika namijenjen poticanju konkurentne i održive poljoprivrede na temelju zajedničkih inovacija. Financira se u sklopu zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) te politike EU-a u području istraživanja i inovacija (Obzor). U okviru partnerstva EIP-AGRI, koje je prvi put uvedeno u ZPP-u za razdoblje 2014. – 2022., pružena je podrška za više od 4 000 inovacijskih projekata i pritom je potrošena gotovo 1 milijarda eura sredstava EU-a i nacionalnih sredstava u okviru ZPP-a za razdoblje 2014. – 2022.
- 02** Države članice upotrebljavaju sredstva za ruralni razvoj u okviru ZPP-a kako bi sufinancirale inovacije u sklopu „projekata” partnerstva EIP-AGRI. Projekte moraju predlagati i provoditi „operativne skupine”, uključujući zainteresirane dionike kao što su poljoprivrednici, šumari, istraživači, savjetnici i poljoprivredno-prehrambena poduzeća, a svima njima je u interesu da se postignu ciljevi projekta. Svrha je pristupa partnerstva EIP-AGRI potaknuti članove operativnih skupina na suradnju i razvoj inovativnih rješenja za praktične probleme. Kako bi se zajamčilo da partnerstvo EIP-AGRI donosi koristi poljoprivrednom sektoru, od operativnih skupina zahtijeva se diseminacija rezultata njihovih projekata. Na [slici 1.](#) sažeto je prikazano partnerstvo EIP-AGRI u okviru ZPP-a.

Slika 1. | Europsko partnerstvo za inovacije u zajedničkoj poljoprivrednoj politici



Izvor: Sud.

- 03** Komisijina Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) uspostavila je partnerstvo EIP-AGRI u okviru ZPP-a na razini EU-a i upravlja njime te pruža smjernice, prati provedbu i ocjenjuje njegov učinak. GU AGRI odgovoran je i za uspostavu mreže EIP-a EU-a i upravljanje njome kako bi se povezale operativne skupine i diseminirali rezultati njihovih projekata. Države članice odgovorne su za integraciju partnerstva EIP-AGRI u svoje nacionalne strategije u okviru ZPP-a, organiziranje poziva na podnošenje prijedloga za projekte, odabir odgovarajućih projekata i procjenu njihovih rezultata.
- 04** Doprinos partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a u smislu inovacija u poljoprivredi uvelike ovisi o tome hoće li države članice odabrati i financirati inovacijske projekte te zatim diseminirati njihove rezultate kako bi se inovacije mogle primjenjivati u većem opsegu i kako bi se s vremenom mogao razviti inovacijski kapacitet tog sektora. U Komisijinim smjernicama¹ uspješna inovacija znači:
- (1) nova ideja ili postojeća ideja koja je prvi put upotrijebljena u određenom kontekstu;
 - (2) ideja koja se provodi u praksi;
 - (3) ideja koja se pokazala korisnom i
 - (4) ideja koja je široko prihvaćena.
- 05** Sud je proveo ovu reviziju jer inovacije postaju sve važnije u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027., a rezultati i učinak projekata operativnih skupina u sklopu partnerstva EIP-AGRI ocjenjeni su samo djelomično. Komisija se u komunikaciji o [viziji za poljoprivredu i hranu](#) obvezala da će i dalje pružati kontinuiranu potporu partnerstvu EIP-AGRI kao temelju sustava znanja i inovacija u poljoprivredi u državama članicama. Cilj je nalaza i preporuka Suda doprinijeti poboljšanju osmišljavanja i provedbe partnerstva EIP-AGRI.
- 06** Cilj revizije koju je proveo Sud bio je procijeniti je li partnerstvo EIP-AGRI u okviru ZPP-a financiranjem inovacijskih projekata i diseminacijom njihovih rezultata djelotvorno doprinijelo inovacijama u poljoprivredi EU-a. Sud je procijenio 70 projekata operativnih skupina u četirima državama članicama koje su donijele nacionalne i regionalne programe ruralnog razvoja: u Španjolskoj (na nacionalnoj razini i na regionalnoj razini: Andaluzija i Katalonija), Francuskoj (na regionalnoj razini: Burgundija – Franche-Comté i Normandija), Nizozemskoj i Poljskoj (u objema na nacionalnoj razini).

¹ Komisija, „Guidelines on programming for innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability”, 2014.

07 Sud je za sve projekte operativnih skupina iz uzorka provjerio njihovu relevantnost za poljoprivredu, inovativnost ispitanih ideja, mjeru u kojoj su te ideje provedene u praksi tijekom provedbe projekta, korisnost rezultata projekta za članove operativnih skupina i druge dionike te potencijal za široko prihvaćanje rezultata. Sud je ispitao i mehanizme za diseminaciju i upotrebu rezultata projekata², čiji je cilj potaknuti širu primjenu stvorenih inovacija i poboljšati inovacijski kapacitet u poljoprivredi EU-a. Dodatne informacije i pojedinosti o opsegu revizije i revizijskom pristupu navedene su u [Prilogu I.](#)

Nalazi i preporuke Suda

08 Partnerstvo EIP-AGRI u okviru ZPP-a ima znatan potencijal za poticanje inovacija i produktivnosti u poljoprivredi EU-a. Međutim, zbog nedostataka u njegovoj provedbi njegov je ukupni učinak ograničen. Iako je stvoreno nekoliko vrijednih inovacija, revizija koju je proveo Sud pokazuje da je doprinos partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a inovacijama u poljoprivredi EU-a smanjen zbog sljedećih razloga:

- ono nije usmjereno na potrebe poljoprivrednika (odlomci [18 – 33](#));
- samo je četvrtina odabranih projekata imala potencijal za to da postanu uspješne inovacije (odlomci [34 – 49](#)); i
- mehanizmi za diseminaciju rezultata projekata nisu zadovoljavajući (odlomci [50 – 63](#)).

09 Sud je utvrdio da su visokokvalitetne inovacije rezultat projekata koji su aktivno uključivali poljoprivrednike, kombinirali praktične potrebe s istraživanjima te su u fazi planiranja pokazali da imaju potencijal za postizanje korisnih rezultata (kako se zahtijeva inovacijskim modelom partnerstva EIP-AGRI).

10 Iako je partnerstvo EIP-AGRI ključan alat ZPP-a za potporu inovacijama kojima se zadovoljavaju praktične potrebe poljoprivrednika, Sud je utvrdio da je od 70 projekata obuhvaćenih revizijom više od četvrtine njih bilo samo neizravno povezano s potrebama poljoprivrednika ili uopće nije bilo s njima povezano. Čak se među projektima povezanim s poljoprivredom mali broj njih temeljio na praktičnim potrebama u poljoprivredi i aktivno uključivao poljoprivrednike. Kvalitetnije inovacije bile su rezultat projekata koji su bili usmjereni na potrebe poljoprivrednika (odlomci [18 – 26](#)).

² Uvodna izjava 45. i članak 57. stavak 3. [Uredbe \(EU\) br. 1305/2013.](#)

- 11** Sud je na temelju pregleda mehanizama u četirima državama članicama obuhvaćenim revizijom istaknuo dva čimbenika zbog kojih je partnerstvo EIP-AGRI u okviru ZPP-a bilo manje usmjereno na potrebe poljoprivrednika za inovacijama (odlomci **23 – 30**):
- države članice nisu utvrdile posebne ciljeve ili prioritete koji bi pomogli u određivanju opsega poziva na podnošenje prijedloga za inovacijske projekte; i
 - države članice oslanjale su se na operativne skupine kako bi zajamčile da su projekti usmjereni na potrebe poljoprivrednika, ali nisu pružile poticaj poljoprivrednicima da postanu članovi operativne skupine ili da imaju aktivnu ulogu u nekom projektu. Čak i kad su sudjelovali, poljoprivrednici su rijetko bili plaćeni za sudjelovanje, za razliku od drugih članova operativne skupine, kao što su istraživači ili savjetnici.
- 12** Analiza projekata koju je proveo Sud upućuje na to da su zahvaljujući aktivnom uključivanju poljoprivrednika u projekte ostvarene kvalitetnije inovacije te da su rezultati istraživanja bili uključeni u poljoprivrednu praksu (odlomci **27 – 33**).



Preporuka 1.

Potrebno je poboljšati usmjerenost Europskog partnerstva za inovacije u zajedničkoj poljoprivrednoj politici na potrebe poljoprivrednika za inovacijama

Komisija bi trebala:

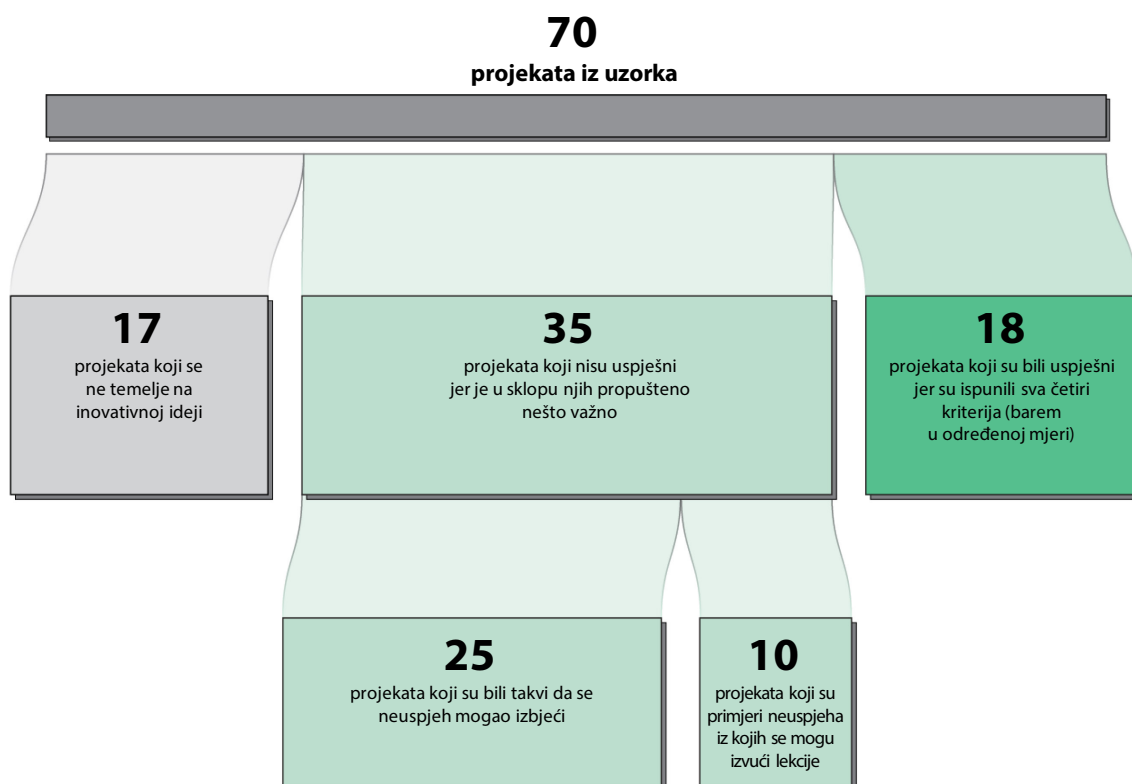
- (a) surađivati s državama članicama kako bi se zajamčilo da su projekti operativnih skupina u sklopu partnerstva EIP-AGRI prvenstveno usmjereni na potrebe poljoprivrednika za inovacijama;
- (b) uključiti u ZPP za razdoblje nakon 2027. posebnu mjeru potpore za operativne skupine u sklopu partnerstva EIP-AGRI u kao dio intervencije u okviru ZPP-a za razmjenu znanja i inovacija;
- (c) promicati ulogu poljoprivrednika i drugih provedbenih partnera u projektima operativnih skupina u sklopu partnerstva EIP-AGRI i razmjenjivati najbolje prakse o tome kako ih poticati na aktivno sudjelovanje.

Ciljni rok provedbe: 2027. za točku (a), 2028. za točku (b) i 2027. za točku (c).

13 Sud je utvrdio da oko četvrtina projekata iz uzorka (18 od 70) barem u određenoj mjeri ima sve četiri karakteristike uspješnog inovacijskog projekta (odlomci [34](#) i [35](#) i [slika 2.](#)). U sklopu tih projekata:

- (1) radilo se na novoj ideji ili postojećoj ideji koja je prvi put upotrijebljena u određenom kontekstu (novi proizvod, usluga, proizvodni proces ili nov način organizacije stvari);
- (2) ta se ideja provodila u praksi;
- (3) dokazano je da bi ta ideja mogla biti korisna;
- (4) bilo je zajamčeno da je ideja široko prihvaćena.

Slika 2. | Oko četvrtina projekata dovela je do široko prihvaćenih inovacija



Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

14 Od preostala 52 projekta Sud je utvrdio da su se u njih 10 slijedili svi koraci, ali u sklopu tih projekata i dalje nije bilo moguće pronaći praktično i inovativno rješenje – to su primjeri neuspjeha iz kojih se mogu izvući lekcije. Za preostala 42 projekta bilo je jasno još od faze planiranja da nije vjerojatno da će dovesti do uspješne inovacije ili da su to primjeri neuspjeha iz kojih se mogu izvući lekcije jer se njima nije ispitivala ideja za inovaciju (17 projekata), nisu bili usmjereni na postizanje praktičnog ishoda ili su se odnosili samo na posebne potrebe sudionika operativnih skupina (25 projekata). Pregled mehanizama u četirima državama članicama obuhvaćenim revizijom upućuje na to da je nekoliko čimbenika doprinijelo odabiru projekata bez inovacijskog potencijala ili s malim inovacijskim potencijalom (odlomci [36 – 49](#)):

- inovativnost projektnog prijedloga nije bila odlučujući kriterij za odabir projekata;
- potencijalna „korisnost rezultata” i „šira primjena” imali su tek manju ulogu; i
- konkurentski pritisak među projektima radi dobivanja financijskih sredstava bio je neznatan – neki su projekti primili potporu čak i ako su u fazi planiranja postojale naznake da njihovi ishodi neće imati četiri karakteristike da bi bili kategorizirani kao uspješna inovacija.



Preporuka 2.

Potrebno je ojačati postupke odabira za inovacijske projekte

Komisija bi trebala:

- (a) surađivati s državama članicama kako bi zajamčila da potencijal projekta za stvaranje inovacija s korisnim rezultatima koje mogu biti široko prihvaćene ima odlučujuću ulogu u odabiru projekata operativnih skupina u sklopu partnerstva EIP-AGRI u državama članicama;
- (b) zajamčiti razmjenu dobre prakse među državama članicama, uključujući usmjeravanje na praktične ishode, procjenu korisnosti predloženih rješenja i uzimanje u obzir već stečenog znanja.

Ciljni rok provedbe: 2027.

- 15** Od 70 projekata iz uzorka u njih 53 ispitana je ideja za inovaciju te su stoga dobivene vrijedne informacije koje bi trebalo uvelike razmjenjivati. Iako su za sve projekte iz uzorka dostavljeni podaci o njihovim aktivnostima, samo su za oko polovicu od 53 projekta diseminirani ključni rezultati i znanje koje je na temelju njih stečeno. Od 18 projekata kojima su se uspjeli ostvariti korisni rezultati samo je njih šest do 2025. dovelo do široko prihvaćene inovacije (odlomci [50](#) i [51](#)).
- 16** Sud je na temelju pregleda mehanizama na razini EU-a i na razini država članica istaknuo nekoliko čimbenika koji su doprinijeli nedovoljnoj diseminaciji rezultata projekata. Ti su čimbenici uključivali sljedeće (odlomci [52](#) – [57](#)):
- Operativnim skupinama nije bilo dovoljno jasno što obuhvaća „diseminacija rezultata”. Neke operativne skupine samo su priopćile svoje aktivnosti i nisu prenijele znanje stečeno u okviru projekta, uključujući neke slučajeve u kojima su sudionici operativnih skupina rezultate radije smatrali povjerljivim kako bi zadržali konkurentsku prednost.
 - Države članice nisu provjerile jesu li operativne skupine diseminirale rezultate projekata ili stečeno znanje te u dovršenim projektima nisu utvrdile inovacije koje su imale potencijal za šire prihvaćanje. To se dogodilo čak i kad su komunikacijske aktivnosti bile planirane i troškovi nadoknađeni. Štoviše, Sud nije pronašao poveznicu između takvih komunikacijskih aktivnosti koje su države članice platile i djelotvorne diseminacije rezultata.
- 17** Zbog činjenice da nije došlo do diseminacije rezultata bila je umanjena sposobnost država članica da izvuku pouke o vrstama projekata kojima se stvaraju inovacije. Nepostojanje pouzdanih podataka te informacija i pokazatelja o rezultatima projekata također je umanjilo Komisijinu sposobnost za evaluaciju partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a i poduzimanje mjera za njegovo poboljšanje (odlomci [58](#) – [63](#)).



Preporuka 3.

Potrebno je poboljšati diseminaciju rezultata i promicati rašireno znanje o inovacijama

Komisija bi trebala:

- (a) pojasniti obvezu diseminacije rezultata i surađivati s državama članicama kako bi zajamčila da su ključni rezultati i stečeno znanje javno dostupni, i za tekuće i za buduće projekte;
- (b) osigurati načine za potporu operativnim skupinama u djelotvornoj diseminaciji rezultata uspješnih inovacijskih projekata s potencijalom za širu primjenu.

Ciljni rok provedbe: 2027. za točku (a) i 2028. za točku (b).

Detaljnije o opažanjima Suda

Provedba Europskog partnerstva za inovacije u zajedničkoj poljoprivrednoj politici nije bila dovoljno usmjerena na potrebe poljoprivrednika za inovacijama

- 18** Partnerstvo EIP-AGRI trebalo bi imati važnu ulogu u ZPP-u kao ključni alat za pružanje potpore praktičnim inovacijama na razini poljoprivrednih gospodarstava, i to u skladu s načelom „odozdo prema gore”. Kako bi ostvarilo svoje ciljeve (odlomak [04 Priloga I.](#)), partnerstvo EIP-AGRI trebalo bi promicati brže i šire prenošenje inovativnih rješenja u poljoprivrednu praksu te premostiti jaz između istraživanja i poljoprivredne prakse. Sud je ispitao jesu li projekti operativne skupine u sklopu partnerstva EIP-AGRI (u daljnjem tekstu „projekti”) u državama članicama doprinijeli postizanju općih ciljeva tog partnerstva i pritom bili usmjereni na potrebe poljoprivrednika te je li se njima djelotvorno uklanjao jaz između istraživanja i poljoprivredne prakse.

Gotovo trećina projekata nije bila izravno povezana s poljoprivredom

- 19** Sud je ispitao doprinos projekata povećanju produktivnosti i održivosti u poljoprivredi. Utvrdio je da je većina projekata bila izravno povezana s poljoprivredom (48 projekata od njih 70) – uzgoj usjeva, uzgoj životinja te proizvodnja neprerađene hrane i sirovina – ali znatan broj njih to nije bio (22 projekta). Iako se na temelju pravila i ciljeva partnerstva EIP-AGRI jasno očekuje da će imati učinak na poljoprivredu, okvir EU-a omogućio je pružanje financijskih sredstava za poljoprivredu i širi prehrambeni sektor. U praksi su države članice tu povezanost tumačile vrlo široko i u nekim su slučajevima odabrale projekte za koje nije bilo vjerojatno da će imati ikakav učinak na poljoprivredu. U **okviru 1.** navedeni su primjeri projekata koji su neizravno povezani s poljoprivredom ili koji uopće nisu s njom povezani.

Okvir 1.

Primjeri projekata koji su neizravno povezani s poljoprivredom ili uopće nisu s njom povezani

Glavni cilj jednog projekta u Poljskoj bio je razviti i uvesti tehnologije za proizvodnju maslaca s duljim rokom trajanja koji je lakše namazati. Projekt je provelo veliko poduzeće za preradu mlijeka i u njemu nisu sudjelovali poljoprivrednici. Da se projektom povećala dobit od prodaje maslaca, tom bi se inovacijom blago doprinijelo gospodarskoj održivosti oko 2 500 proizvođača mlijeka i mliječnih proizvoda, i to bez utjecanja na njihove poljoprivredne djelatnosti.

Cilj jednog projekta u Španjolskoj (Katalonija) bio je promijeniti imidž robne marke lanca supermarketa i informirati potrošače o vrijednostima te robne marke. Projektne aktivnosti uključivale su standardne studije percepcije potrošača, istraživanje tržišta i izradu strategije za robnu marku. Sud u tom projektu nije utvrdio poveznicu s poljoprivredom.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

- 20** Operativne skupine moraju u svojim projektnim planovima opisati kako bi predložene inovacije doprinijele ostvarivanju cilja partnerstva EIP-AGRI, odnosno poboljšanju produktivnosti i održivog upravljanja resursima³. Međutim, ni Komisija ni države članice nisu pružile nikakve smjernice o tome kako bi se taj doprinos trebao procjenjivati ili mjeriti. Zbog toga se za svih 70 projekata iz uzorka Suda tvrdilo da utječu na produktivnost ili održivost u poljoprivredi iako 22 projekta nisu bila povezana s poljoprivredom ili su s njom bila samo neizravno povezana.
- 21** Sud je utvrdio da su uspješni projekti iz uzorka bili oni koji su zadovoljavali praktične potrebe poljoprivrednika. Uključivanjem poljoprivrednika i stručnjaka u projekte od početne faze planiranja do dovršetka projekta zajamčilo se da se s pomoću inovacija savladavaju stvarni izazovi s kojima se suočavaju poljoprivrednici, olakšava ispitivanje u praksi i kad su te inovacije bile uspješne, promiče njihovo šire usvajanje u poljoprivrednoj zajednici. U **okviru 2.** navodi se primjer projekta koji je potaknut potrebama poljoprivrednika.

Okvir 2.

Primjer uspješne inovacije potaknute potrebama poljoprivrednika

Uzgajivači riže u španjolskoj delti rijeke Ebro (Katalonija) proveli su projekt razvoja i prilagodbe tehnika suhe sjetve za rižu. Cilj je bio optimizirati potrošnju vode na temelju vrste tla, sorti usjeva i praksi gospodarenja usjevima te procijeniti učinak suhe sjetve na širenje puževa koji nanose znatnu štetu riži koja se sije u vlažnim uvjetima.

Poljoprivrednici su aktivno sudjelovali u svakoj fazi projekta. U suradnji s jednim istraživačkim institutom razvili su odgovarajuće tehnike suhe sjetve. Danas se suha sjetva riže uvelike prakticira u delti rijeke Ebro, a do 2024. ta je metoda bila primijenjena na 37 % područja na kojima se uzgaja riža. Prije početka projekta metoda suhe sjetve bila je potpuno nepoznata.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

³ Članak 57. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1305/2013.

22 Od 70 projekata iz uzorka Sud za njih 12 nije pronašao dokaze ili naznake da su potrebe koje su se nastojale zadovoljiti proizašle iz poljoprivredne prakse ili poljoprivredno-prehrambenog sektora općenito. Takve projekte obično su pokretala javna tijela ili istraživači i njima su se uglavnom ispitivala komercijalno dostupna rješenja. Od tih 12 projekata u sklopu njih šest ostvareni su rezultati koji su se upotrebljavali nakon završetka projekta, ali upotrebljavali su ih samo istraživači i korišteni su za daljnji znanstveni rad. U **okviru 3.** navedeni su primjeri projekata koji se nisu temeljili na potrebi proizašloj iz poljoprivredne prakse.

Okvir 3.

Primjeri projekata koji nisu odabrani na temelju potreba poljoprivrednika

Cilj jednog projekta u Francuskoj (Burgundija – Franche-Comté) bio je utvrditi komercijalno dostupne tehničke i digitalne inovacije kao što su senzori kako bi se olakšao rad uzgajivača pasmine goveda Charolais u toj regiji. Jedna od aktivnosti projekta bila je utvrditi posebne potrebe poljoprivrednika i ispitati bi li se postojećim rješenjima te potrebe zadovoljile. Većina poljoprivrednika već je raspolagala senzorima ili nije bila zainteresirana za digitalna rješenja. Projekt je pomogao eksperimentalnom poljoprivrednom gospodarstvu koje ga je pokrenulo da se pridruži [nacionalnoj mreži digitalnih poljoprivrednih gospodarstava](#).



Nizozemska je objavila nacionalni poziv na podnošenje prijedloga za projekte kako bi se zadovoljila potreba upravljačkog tijela za ispitivanjem potencijalnih godišnjih obveza u području okoliša i klime radi njihova uvođenja u ZPP za razdoblje 2023. – 2027. Ciljeve projekta iz uzorka Suda unaprijed su utvrdila tijela nadležna za javnu nabavu bez savjetovanja s poljoprivrednicima. Nizozemska tijela nisu mogla dokazati da su pri planiranju potpore u okviru ZPP-a za novo programsko razdoblje upotrijebila rezultate tog projekta.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

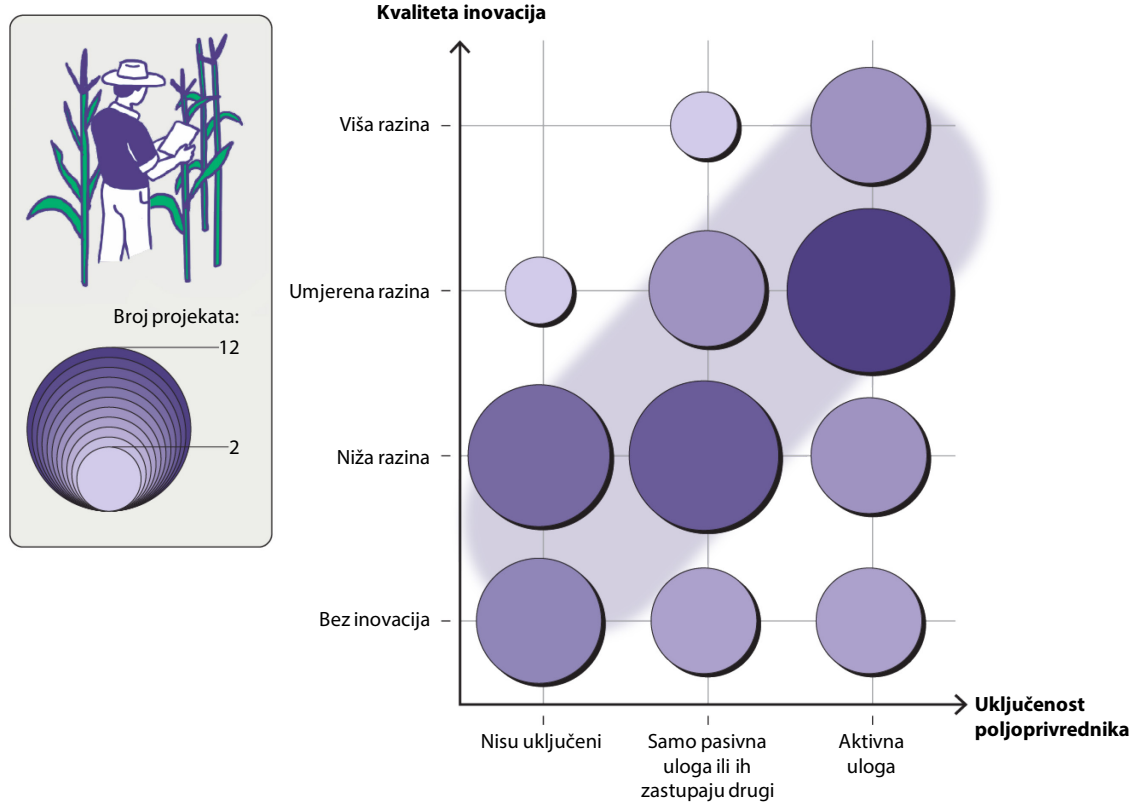
Potrebe poljoprivrednika za inovacijama nisu bile prioritet

- 23** Sud je utvrdio nekoliko čimbenika zbog kojih 12 projekata iz njegova uzorka nije bilo usmjereno na potrebe poljoprivrednika za inovacijama. Prvo, četiri cilja partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a definirana su vrlo široko, bez pojašnjenja njihova doprinosa postizanju općeg cilja povećanja produktivnosti i održivosti u poljoprivredi EU-a.
- 24** Drugo, u skladu s pristupom „odozdo prema gore” koji se primjenjuje u okviru partnerstva EIP-AGRI državama članicama omogućena je znatna fleksibilnost u utvrđivanju potreba i određivanju prioriteta za inovacije u poljoprivredi. Iako su države članice mogle poduprijeti cijeli niz projekata koji nisu bili izravno povezani s poljoprivrednom praksom, morale su opisati ulogu partnerstva EIP-AGRI u ostvarivanju prioriteta svojih programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2022. U tom pogledu nijedan od sedam programa ruralnog razvoja koje je Sud pregledao u četirima državama članicama iz uzorka nije uključivao opis njihovih posebnih potreba za inovacijama ili načina na koji bi ih partnerstvo EIP-AGRI zadovoljilo.
- 25** Treće, države članice i operativne skupine propustile su priliku iskoristiti rad skupina stručnjaka koje je uspostavila mreža EIP-a EU-a („fokusne skupine”) kako bi utvrdile prioritetna područja za poljoprivredu EU-a i potrebe za inovacijama koje su se trebale zadovoljiti projektima u državama članicama. Do kraja 2024. uspostavljeno je ukupno 55 fokusnih skupina, a njihovi nalazi i preporuke objavljeni su u završnim izvješćima koja je objavila mreža EIP-a EU-a. Sud je za četiri države članice obuhvaćene pregledom utvrdio nedostatak opće informiranosti o aktivnostima fokusnih skupina i nepostojanje dokaza da su se upravljačka tijela ili operativne skupine koristile njihovim radom.
- 26** Naposljetku, budući da na razini EU-a ili država članica nisu bile utvrđene očite potrebe, jamčenje da su projekti usmjereni na potrebe poljoprivrednika za inovacijama ovisilo je o sudjelovanju poljoprivrednika u operativnim skupinama. Iako u skladu s pravilima EU-a poljoprivrednici nisu morali sudjelovati u operativnim skupinama, u Komisijinim smjernicama i programima ruralnog razvoja država članica istaknuta je važnost aktivnog uključivanja poljoprivrednika u projekte. Od četiriju država članica obuhvaćenih pregledom Nizozemska i Poljska utvrdile su u svojim pozivima na podnošenje prijedloga za projekte sudjelovanje poljoprivrednika u operativnim skupinama kao jedan od uvjeta prihvatljivosti. U praksi se koncept „sudjelovanja” široko tumačio, što je poljoprivrednicima omogućilo pasivno sudjelovanje ili sudjelovanje preko različitih predstavničkih organizacija.

Zahvaljujući aktivnom sudjelovanju poljoprivrednika u projektima povećali su se izgledi za uspjeh

- 27** Unatoč tome što je naglasak stavljen na uključivanje krajnjih korisnika u stvaranje inovacija, Sud je utvrdio da poljoprivrednici nisu aktivno sudjelovali u više od polovice projekata iz uzorka (41 od 70). U tim projektima poljoprivrednici nisu bili članovi operativnih skupina ili je njihovo sudjelovanje bilo ograničeno na pasivno osiguravanje resursa kao što su poljoprivredna gospodarstva, zemljišta i strojevi za druge članove operativnih skupina kako bi provodili istraživanja.
- 28** Sud je utvrdio da su poljoprivrednici često bili neskloni sudjelovati u projektima operativnih skupina, a ključni razlog za to bio je taj što njihovo sudjelovanje nije bilo plaćeno. Na primjer, iako su u Francuskoj (Burgundija – Franche-Comté) pojedinačni poljoprivrednici ili njihove organizacije bili članovi operativnih skupina u sklopu 9 projekata od njih 10 koje je Sud obuhvatio pregledom, aktivno su bili uključeni u njih tri. Poljoprivrednici su bili jedini članovi operativne skupine koji nisu primili nikakav oblik plaćanja za sudjelovanje ni u jednom od tih devet projekata.
- 29** Pitanje plaćanja poljoprivrednicima za sudjelovanje u projektima nije bilo obuhvaćeno zakonodavstvom EU-a, kao ni smjernicama ni pravilima koja su utvrdile tri države članice od njih četiriju koje je Sud obuhvatio pregledom. Za razliku od znanstvenika ili savjetnika, poljoprivrednici ne potpisuju ugovore o radu niti primaju platne liste, a vrednovanje njihova rada može biti zahtjevno. Od četiriju država članica iz uzorka samo je Nizozemska imala odredbe za plaćanja poljoprivrednicima i postigla najvišu razinu aktivnog sudjelovanja poljoprivrednika. U Nizozemskoj je poljoprivrednicima bilo dopušteno prijaviti sate odrađene na projektu kao doprinos u naravi u vrijednosti od 35 eura po satu, koji je zatim isplaćen uz stopu potpore do 70 %. U okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. dvije regije u Francuskoj koje je Sud obuhvatio revizijom uključivale su i mogućnost plaćanja poljoprivrednicima za njihovo sudjelovanje u projektu, pri čemu su se plaćanja temeljila na osobnim izjavama i unaprijed definiranoj satnici.
- 30** U analizi koju je proveo Sud istaknute su koristi koje aktivno uključivanje poljoprivrednika u projekte može donijeti za kvalitetu osmišljenih inovacija. Projekti u kojima su poljoprivrednici aktivno doprinijeli razvoju i provedbi rješenja bili su uspješniji od onih u kojima je njihovo sudjelovanje bilo pasivno ili u kojima nisu sudjelovali (*slika 3.*).

Slika 3. | Aktivnim sudjelovanjem poljoprivrednika poboljšava se kvaliteta inovacija



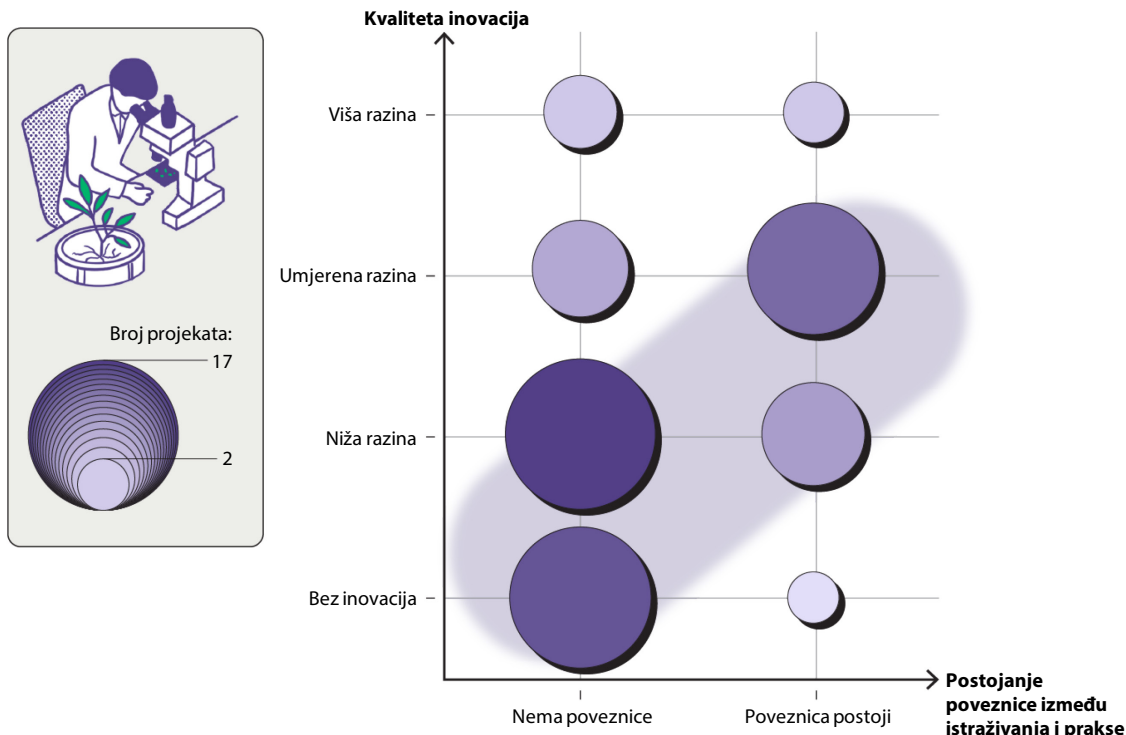
Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

Manje od polovice projekata bilo je usmjereno na povezivanje istraživanja s poljoprivrednim praksama

- 31** Jedan od četiriju ciljeva partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a bio je bolje povezati istraživanja s poljoprivrednom praksom „približavanjem najmodernijih spoznaja i tehnologije poljoprivrednicima”⁴. Projekti nisu bili namijenjeni provedbi primijenjenog istraživanja, nego su trebali doprinijeti približavanju istraživanja i prakse s pomoću elemenata partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a koji se temelje na pristupu „odozdo prema gore, zajedničkom stvaranju i umrežavanju. Nijedna od četiriju odabranih država članica nije poduzela nikakve mjere za promicanje projekata kojima se postojeći ili novi rezultati istraživanja integriraju u poljoprivredne prakse. U Francuskoj (Normandija) je u programu ruralnog razvoja čak naglašeno da bi projekti trebali biti usmjereni na provođenje primijenjenog istraživanja. Sud je općenito u svojem uzorku od 70 projekata utvrdio njih sedam koji su bili usmjereni samo na provođenje primijenjenog istraživanja, a ne na primjenu tog istraživanja u praksi.
- 32** Jedan od mogućih izvora nadahnuća za ideje za projekte partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a bio je program EU-a za istraživanje i inovacije Obzor 2020., u okviru kojeg je za istraživanje u području poljoprivrede i šumarstva za razdoblje 2014. – 2020. dodijeljeno više od 1,5 milijardi eura. Sud je utvrdio da nijedna od država članica iz uzorka nije aktivno promicala upotrebu rezultata istraživanja u sklopu programa Obzor u projektima partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a. Ni u jednom od 70 projekata iz uzorka Suda nije se upotrebljavalo konkretno znanje stečeno na temelju projekata u sklopu programa Obzor.
- 33** Sud je u projektima iz uzorka ispitao uključenost istraživača i jesu li se projekti sastojali isključivo od istraživanja, u kojima su poljoprivrednici i drugi stručnjaci bili tek predmet proučavanja, ili su projekti obuhvaćali zajednički razvoj rješenja. Od 70 projekata iz uzorka Sud je utvrdio da su njih 27 bili projekti utemeljeni na procesu zajedničkog stvaranja u skladu s pristupom „odozdo prema gore” kojima su se postojeća ili nova istraživanja provodila u praksi i koji su bili kvalitetniji od onih u kojima se takva istraživanja nisu provodila u praksi (*slika 4.*). Sud je utvrdio pozitivnu korelaciju između integracije istraživanja i poljoprivredne prakse te kvalitete stvorenih inovacija (*okvir 4.*).

⁴ Članak 55. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1305/2013.

Slika 4. | Povezivanjem istraživanja s praksom poboljšava se kvaliteta inovacija



Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

Okvir 4.

Studija slučaja na temelju uzorka projekata

Sud je analizirao uzorak od 70 projekata i proveo korelacijsku analizu. Utvrdio je da se kvaliteta inovacija poboljšala kad su se zadovoljavale praktične potrebe, kad su poljoprivrednici bili aktivno uključeni, kad su bile uspostavljene praktične veze između istraživanja i poljoprivrede te kad su se rezultati djelotvorno diseminirali. Nadalje, studija slučaja koju je proveo Sud upućuje na to da postoji pozitivna korelacija između praktičnih, relevantnih i dobro promicanih rješenja koja su uključivala dionike i kvalitete inovacija. Korelacijska analiza koju je proveo Sud i povezani podatci o uzorku od 70 projekata dostupni su na platformi otvorenih podataka ([Prilog III.](#)).

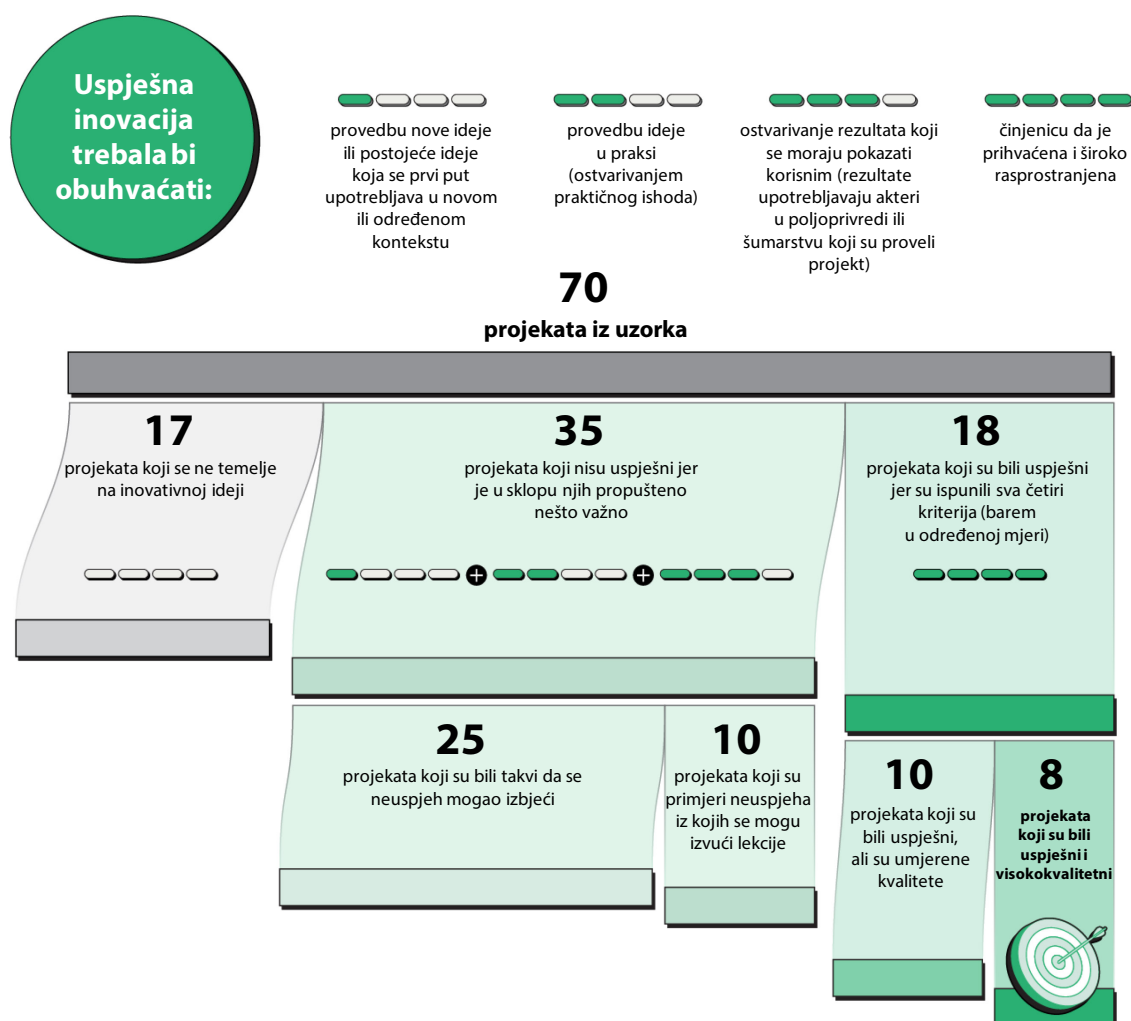
Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

U okviru više od polovice projekata nisu stvorene uspješne inovacije

U otprilike četvrtini projekata potencijalna inovacija nije testirana

- 34** U Komisijinim smjernicama o provedbi projekata operativne skupine uspješna inovacija u poljoprivredi definirana je kao nova ideja ili postojeća ideja koja je prvi put upotrijebljena u određenom kontekstu, provodi se u praksi, pokazala se korisnom i široko je prihvaćena. Sud je na temelju tih četiriju karakteristika procijenio kvalitetu inovacija za 70 projekata iz svojeg uzorka. Pojedinstvi procjene koju je proveo Sud navedene su u [Prilogu II.](#) i sažeto prikazane na [slici 5.](#)

Slika 5. | Samo je oko četvrtina projekata pokazala da, u određenoj mjeri, ima sve četiri karakteristike koje su dovele do uspješne inovacije



Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

35 Sud je utvrdio 18 projekata koji su, barem u određenoj mjeri, imali sve četiri karakteristike kako bi se mogli smatrati uspješnom inovacijom. Od tih je projekata u sklopu njih osam stvorena visokokvalitetna inovacija: provedene su inovativne ideje, njihovi rezultati danas se i dalje upotrebljavaju te su umnoženi ili prošireni. Ti su se projekti temeljili na postojanju šireg interesa, usmjerenim praktičnim ishodima i aktivnom uključivanju krajnjih korisnika planiranog rješenja. U *okviru 5.* prikazan je primjer uspješnog projekta s jednom od visokokvalitetnih inovacija. Rezultate preostalih 10 projekata koji su doveli do uspješnih inovacija trenutačno upotrebljavaju samo sudionici projekta, ali su diseminirani tako da se može olakšati njihova široka upotrebu u budućnosti.

Okvir 5.

Primjer projekta kojim je stvorena visokokvalitetna inovacija

U Poljskoj su sveučilišni istraživači utvrdili da se sve popularniji poljski sektor vina i dalje oslanja na zastarjele metode uzgoja i tehnike ručnog punjenja vina u boce. Zajedno sa 16 proizvođača vina osmislili su projekt za sveobuhvatno poboljšanje kvalitete vina proizvedenog na temelju postojećih praksi koje lokalni poljski proizvođači vina prije nisu primjenjivali. Taj je projekt obuhvaćao:

- (a) terensko i laboratorijsko ispitivanje kako bi se utvrdile najbolje sorte grožđa za svaki vinograd;
- (b) stvaranje mobilne punionice (vidjeti u nastavku) sa standardiziranim postupkom punjenja u boce uz upotrebu dušika, i
- (c) razvoj zajedničke robne marke za prodaju lokalnog vina i utvrđivanje sinergija u zajedničkoj distribuciji i prodaji.



Projekt je bio uspješno proveden. Proizvođači vina povećali su urod, smanjili troškove te su zahvaljujući boljoj kvaliteti i zajedničkom stavljanju na tržište uspjeli sklopiti dugoročne ugovore za opskrbu velikih maloprodajnih lanaca. Ta su rješenja zatim usvojili i drugi mali proizvođači vina u cijeloj Poljskoj.

36 Od 70 projekata iz uzorka u okviru njih 17 nisu stvorene nikakve inovacije jer se nisu temeljili na inovativnoj ideji.

- Osm projekata bili su standardni projekti suradnje, demonstracijski projekti ili drugi projekti ruralnog razvoja koji su se mogli financirati drugim mjerama u okviru programa ruralnog razvoja i njihova svrha nije bila stvaranje inovativnog rješenja.
- Preostalih devet projekata nije bilo usmjereno na inovativnu ideju (tj. novu ideju ili postojeću ideju koja je prvi put upotrijebljena u određenom kontekstu).

U **okviru 6.** naveden je primjer projekata u kojima ideja za inovaciju nije testirana.

Okvir 6.

Primjer projekata koji su se odnosili na suradnju, a ne na inovacije

U Poljskoj su se od 10 projekata iz uzorka Suda njih dva odnosila isključivo na stvaranje standardnih kratkih lanaca opskrbe, a pritom su troškovi projekata prvenstveno obuhvaćali kupnju dostavnih kombija. Za te projekte nije bila potrebna niti je provedena procjena inovativnosti prijedloga.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

Za oko trećinu odabranih projekata nije bilo vjerojatno da će dovesti do inovacija u praksi

37 Od 53 projekta koji se temelje na inovativnoj ideji, u okviru njih 35 nije došlo do uspješne inovacije jer nisu imali najmanje jednu od tri preostale karakteristike uspješne inovacije: odnosno da se ideja provodi u praksi, da se pokazala korisnom i da je široko prihvaćena. Od tih je projekata za njih 25 već u fazi planiranja bilo jasno da nije vjerojatno da će dovesti do inovacija u praksi, među ostalim, zbog sljedećih razloga:

- nije postojao plan za postizanje praktičnog ishoda;
- nisu bili usmjereni na rezultate koji bi mogli biti široko prihvaćeni; i
- realno se njima ne bi mogli ostvariti praktični ishodi prije završetka projekta.

Ti su se projekti mogli isključiti da su procesi odabira bili bolje osmišljeni. Preostalih 10 projekata primjeri su neuspjeha iz kojih se mogu izvući lekcije – njima je bila ispitana valjana ideja, ali u konačnici nisu doveli do inovacije, posebno zbog inherentnog rizika u takvim inicijativama.

- 38** Od 25 projekata koji nisu doveli do uspješne inovacije i koji nisu bili primjeri neuspjeha iz kojih se mogu izvući lekcije, njih šest nije imalo praktičan ishod. U vezi s tim projektima od početka je bilo planirano da se rad na njima zaključi osmišljavanjem teorijskog koncepta, modela ili plana za buduće inovacije. Primjer je naveden u [okviru 7](#).

Okvir 7.

Primjer projekta kojim se nije planirao ostvariti praktičan ishod

Cilj jednog projekta u Nizozemskoj bio je na temelju analize trenutačne situacije prvi put razviti akcijski plan za održive poljoprivredne prakse u tresetnim kolonijama u toj regiji. Radi potpore tom akcijskom planu projekt je uključivao i izradu projektne dokumentacije za devet prioriternih područja na koja će se odnositi devet budućih provedbenih projekata partnerstva EIP-AGRI. Za taj projekt nije bila planirana praktična provedba.

Od devet utvrđenih prioriternih područja samo je njih pet razrađeno u projektne planove ili opise projekata. Za preostala četiri projekta nije bila izrađena projektna dokumentacija jer je projekt bio prijevremeno prekinut zbog pomanjkanja interesa operativne skupine za nastavak projekta.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

- 39** Sud je utvrdio i da su u 13 od 25 projekata planirane aktivnosti utvrđene toliko usko da bi stvorena inovacija bila korisna samo za članove operativne skupine jer su projektne aktivnosti bile usmjerene na specijalizirane ili nišne potrebe članova operativne skupine ([okvir 8](#)).

Okvir 8.

Primjeri projekata sa specijaliziranim ili nišnim potrebama

Cilj jednog projekta u Nizozemskoj bio je osmisliti inovativan način za prenamjenu nekadašnjih poljoprivrednih zgrada u suradnji s poljoprivrednikom i lokalnom općinom. Planovi projekta bili su prilagođeni potrebama uključenog poljoprivrednika i nijedan dio inovacija razvijenih u okviru projekta nije se lako mogao prenijeti na ostale poljoprivrednike.

U Španjolskoj (Andaluzija) cilj jednog projekta bio je poboljšati potrošnju energije i vode u tvornici za preradu kozjeg mlijeka i promicati diversifikaciju proizvoda od kozjeg mlijeka. Sud je utvrdio da je projekt pomogao poduzeću da modernizira svoju infrastrukturu te smanji potrošnju vode i energije. Međutim, alati i modeli koji su na taj način razvijeni bili su prilagođeni infrastrukturi navedene tvornice i nisu se mogli nigdje drugdje ponovno upotrijebiti. U okviru projekta nisu bili razvijeni ni novi proizvodi od kozjeg mlijeka kako je prvobitno bilo predviđeno.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

40 Od 13 projekata sa specijaliziranom ili nišnom potrebom za njih sedam od samog je početka bilo jasno da nije vjerojatno da će inovacija biti široko prihvaćena. Svi ti slučajevi odnosili su se na inovacije proizvoda i njihovi projektni planovi nisu uključivali ispitivanje ili analizu tržišta. Na primjer, uključivali su razvoj:

- nove dugotrajnije vrste maslaca koji se lakše maže i soka od jabuka crvenog mesa koji ima korisna svojstva za zdravlje (Poljska);
- zdravih grickalica od voća i novih mliječnih proizvoda od kozjeg mlijeka (Španjolska).

Proizvodi razvijeni u okviru tih projekata nikad nisu komercijalizirani niti je za njih provedeno ispitivanje tržišta jer je bilo jasno da se ne mogu proizvesti uz razumne troškove.

41 Dva projekta u Poljskoj kojima se nastojala zadovoljiti nišna potreba (odlomak **40**) uključivala su velika ulaganja u imovinu kao što su proizvodne linije i strojevi od kojih su članovi operativne skupine u potpunosti imali koristi nakon dovršetka projekta. U skladu s pravilima unutarnjeg tržišta EU-a prihvatljivi troškovi takvih ulaganja u istraživačke i razvojne projekte trebali bi biti ograničeni na troškove amortizacije koji odgovaraju trajanju projekta. Budući da je do nepravilne nadoknade troškova za ulaganja u imovinu došlo zbog pravila koje se primjenjuje na nacionalnoj razini, Sud je utvrdio da je za 8 od 10 projekata iz uzorka u Poljskoj dodijeljeno više financijskih sredstava nego što je trebalo (*okvir 9.*). Takvi su slučajevi primjer oportunitetnog troška u odnosu na financiranje drugih, inovativnijih projekata.

Okvir 9.

Primjer projekta u kojem su financijska sredstva uglavnom potrošena na kapitalna ulaganja, a ne na inovacije

Jedan projekt u Poljskoj odnosio se na uvođenje inovativne tehnologije za pročišćavanje vode u zatvorenom sustavu navodnjavanja na plantaži brusnica. Kad je riječ o troškovima projekta, 92 % činili su troškovi ulaganja u iznosu od 1,5 milijuna eura za izgradnju nove plantaže brusnica uz stopu javne potpore od 50 %. Korisniku su nadoknađeni troškovi ulaganja u iznosu od 750 000 eura.



Troškovi amortizacije koji su odgovarali trajanju projekta iznosili su samo 94 000 eura, pa je nadoknada trebala biti ograničena na 47 000 eura. Stoga je oko 700 000 eura potpore EU-a isplaćeno za kapitalna ulaganja, a ne za inovacije, čime se krše pravila EU-a.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

- 42** Sud je utvrdio i da bi se pet od 13 specijaliziranih ili nišnih projekata u cijelosti ili djelomično provelo čak i bez bespovratnih sredstava (situacija poznata kao učinak „mrtvog tereta” – [okvir 10.](#)). Takvi su slučajevi primjer oportunitetnog troška u odnosu na financiranje inovativnijih projekata.

Okvir 10.

Primjeri korisnika specijaliziranih projekata koji su upotrijebili javna sredstva u vlastitu korist

Takvi korisnici projekata financiranih u sklopu partnerstva EIP-AGRI utvrđeni su, na primjer:

- (a) u Nizozemskoj, gdje je zadruga koja je globalni predvodnik u proizvodnji sastojaka na bazi krumpira tijekom projektnog razdoblja prijavila godišnji prihod u iznosu do 1 milijarde eura i dobit od više milijuna eura;
- (b) u Španjolskoj gdje je veliki proizvođač tradicionalnog španjolskog pjenušavog vina, u vlasništvu američkog društva privatnog kapitala, tijekom projektnog razdoblja prijavio godišnju dobit od oko 100 milijuna eura; i
- (c) u Poljskoj, gdje je veliko multinacionalno prehrambeno poduzeće tijekom projektnog razdoblja prijavilo godišnju dobit od oko 100 milijuna eura.

Svrha njihovih projekata bila je pružiti moderna rješenja za određeno poduzeće koje ga je već moglo financirati vlastitim sredstvima. Nijedan od tih korisnika nije objavio rezultate projekta. Javna sredstva stoga su upotrijebljena za poticanje velikih privatnih poduzeća, a širi sektor od njih nije imao koristi.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

- 43** Naposljetku, od 25 projekata koji nisu bili uspješni i čiji se neuspjeh mogao izbjeći, Sud je utvrdio da njih tri nisu trajala dovoljno dugo da bi se obavio sav rad potreban za stvaranje planirane inovacije kako je prikazano u [okviru 11](#). Tim se projektima nije mogla stvoriti uspješna inovacija zbog neusklađenosti planiranih ciljeva i trajanja projekta.

Okvir 11.

Primjeri projekata u sklopu kojih ciljevi nisu bili usklađeni s trajanjem projekta

Sud je u Poljskoj ispitaao dvogodišnji projekt izrade aplikacije za donošenje odluka na temelju modela strojnog učenja s pomoću umjetne inteligencije koji su poznati kao neuronske mreže. Proces razvoja takvih mreža obično je dulji od pet godina. Iako je projekt dovršen krajem 2022., aplikacija je još u izradi. Poljska je odobrila potporu za projekte koji traju do tri godine, a u iznimnim slučajevima i do pet godina.

U Španjolskoj (Andaluzija) dvije organizacije poljoprivrednika koji proizvode maslinovo ulje provele su dvogodišnji projekt kako bi dokazale da su intenzivni maslinici ekonomski isplativiji od tradicionalnih, što je poljoprivrednike uvjerilo da povećaju broj takvih maslinika. Polovica troškova projekta plaćena je kako bi se uklonilo 50 ha tradicionalnih nasada i umjesto njih zasadili intenzivni nasadi. S obzirom na to da bi novozasađeni nasad mogao dati prve plodove, i to u ograničenoj količini, za četiri do pet godina i najbogatiji urod tek za deset godina, izračuni povrata od ulaganja i produktivnosti navedeni u okviru tog projekta temeljili su se na procijenjenim podacima koji su već bili dostupni.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

Zbog nepostojanja konkurencije za dobivanje financijskih sredstava i neodgovarajućih postupaka odabira smanjio se potencijal za inovacije

- 44** Sud je na temelju pregleda nacionalnih mehanizama u četirima posjećenim državama članicama utvrdio nekoliko razloga zbog kojih više od polovice projekata iz uzorka vjerojatno neće dovesti do inovacija.

- 45** Prvo, Sud je utvrdio da među projektima gotovo ne postoji konkurencija za dobivanje financijskih sredstava u okviru partnerstva EIP-AGRI. Kad je riječ o tom partnerstvu, države članice moraju slijediti natječajni proces za odabir projekata u okviru kojih se prijave ocjenjuju prema kriterijima odabira, a zatim rangiraju radi utvrđivanja najboljih prijedloga. U svim četirima državama članicama iz uzorka za pozive na podnošenje prijedloga za projekte pristigao je znatan broj prijedloga. Na primjer, od 150 projektnih prijedloga zaprimljenih u razdoblju 2014. – 2022. u Francuskoj (Normandija) tijekom postupka odabira odbijeno je samo njih pet. Od tih pet projekata njih četiri bila su podnesena u prvom pozivu na podnošenje prijedloga za projekte kad je mjera bila nova i za podnositelje prijava i za upravljačko tijelo. U Španjolskoj, Nizozemskoj i Poljskoj proračun za mjeru suradnje, kojom je obuhvaćeno partnerstvo EIP-AGRI u programima ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2022., bio je povećan nekoliko puta jer su upravljačka tijela odlučila smanjiti selekcijski pritisak.
- 46** Drugo, Sud je utvrdio da inovativnost projektnog prijedloga, tj. činjenica da se u sklopu tog prijedloga ispituje nova ideja ili postojeća ideja u novom kontekstu, nije bila odlučujući kriterij za odabir projekata ni u jednoj od četiriju država članica iz uzorka. Na primjer, inovacijom se smatralo testiranje ili kupnja nove komercijalno dostupne opreme ili strojeva. To se dogodilo iako se u Komisijinim smjernicama za partnerstvo EIP-AGRI državama članicama savjetovalo da takve mjere isključe iz potpore. U slučaju Poljske zbog toga su operativnim skupinama isplaćeni znatni iznosi potpore za kapitalna ulaganja unatoč činjenici da je financiranje troškova dugotrajne imovine povrh amortizacije tijekom provedbe projekta bilo u suprotnosti s pravilima EU-a.
- 47** Dvije države članice (Francuska i Poljska) od njih četiriju odlučile su da će inovativnost projektnog prijedloga biti jedan od kriterija prihvatljivosti. U Poljskoj je upravljačko tijelo smatralo da je projektna ideja inovativna ako je potencijalni korisnik od sveučilišta ili istraživačkog instituta dobio pozitivno mišljenje o inovativnosti projekta. Taj proces nije bio transparentan i zbog njega je došlo do sukoba interesa; budući da je istraživački institut naplaćivao certifikaciju, nije bilo dovoljno poticaja za donošenje negativnog mišljenja. Kad su države članice kao jedan od kriterija za odabir uključile inovativnost, to nije uvijek imalo dovoljnu težinu kako bi se zajamčilo da se projekti s marginalnom ili niskom razinom inovativnosti isključe iz financiranja, kako je prikazano u [okviru 12](#).

Okvir 12.

Primjeri inovativnosti projektnog prijedloga koja je imala tek manju ulogu u procesu odabira

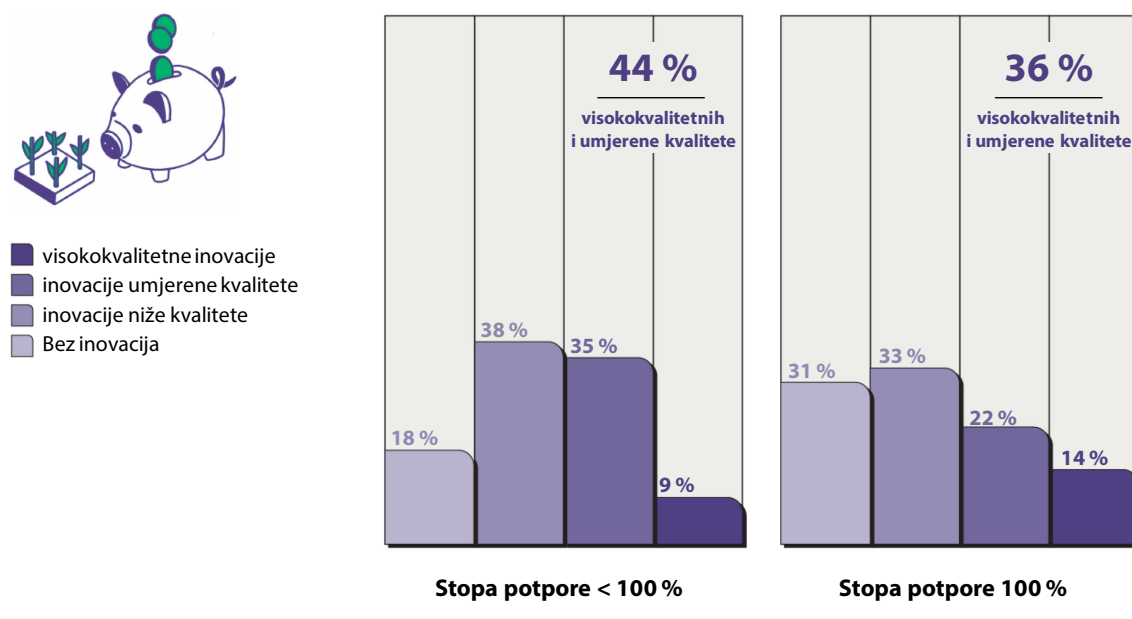
U Španjolskoj (nacionalni program ruralnog razvoja) projekti su za „stupanj inovacija” od 100 bodova mogli dobiti do 10, a od tih 10 samo su se 4 boda mogla dodijeliti za potencijal za inovativnost, a 6 bodova za izvedivost.

U Francuskoj (Normandija) projekti su za „stupanj inovacija” od 170 bodova mogli dobiti 30. Tim je kriterijem zasebno ispitano odnosi li se projektni prijedlog na tehničku, tematsku ili organizacijsku inovaciju pri čemu je za svaku vrstu inovacije dodijeljeno 10 bodova. Projekti su odabrani ako im je dodijeljeno najmanje 50 bodova i ako se njihova inovativnost smatrala dovoljnom iako nije definirano što znači „dovoljno” niti je za taj kriterij utvrđen minimalni prag.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

- 48** Treće, ako su definirani, kriteriji odabira za potencijalnu „korisnost rezultata” i „širu primjenu” imali su u odabiru projekata tek manju ulogu. Sud je u četirima državama članicama obuhvaćenim revizijom utvrdio da proces odabira nije bio usredotočen na procjenu potencijala za postizanje praktičnih ishoda koji bi mogli dovesti do široko prihvaćenih inovacija. Na primjer, iako je Francuska (Burgundija – Franche-Comté) uključila kriterije za procjenu „prenosivosti rezultata krajnjim korisnicima” i „ponovljivosti rezultata”, njima nije dodijeljen dovoljan ponder da bi se prednost dala projektima s potencijalom za umnožavanje rezultata ili njihovu širu upotrebu.
- 49** Naposljetku, Sud je na temelju analize Uredbe (EU) br. 1305/2013 utvrdio da, za razliku od mnogih drugih mjera u okviru programa ruralnog razvoja, u sklopu mjere suradnje nisu bile isključene nikakve kategorije troškova na razini EU-a te da su države članice mogle zatražiti nadoknadu do 100 % troškova projekta. Od 70 projekata iz uzorka za njih ukupno 36 prihvatljivi troškovi nadoknađeni su u potpunosti (u prosjeku 322 000 eura), što znači da članovi operativne skupine nisu morali snositi nikakav financijski rizik povezan s provedenim aktivnostima. Sud je utvrdio da osiguravanjem maksimalne stope potpore nije bilo stvoreno više inovacija (*slika 6.*).

Slika 6. | Na temelju veće potpore nije stvoreno više inovacija



Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

Rezultati projekta često se ne diseminiraju niti upotrebljavaju

- 50** Za stvaranje kulture inovacija koja dovodi do konkurentnije i održivije poljoprivrede potrebni su djelotvorni mehanizmi za diseminaciju rezultata projekata i potporu širokom usvajanju uspješnih rješenja. Sud je ispitao kako su se u okviru projekata iz uzorka razmjenjivale informacije o njihovim inovacijama te kako su Komisija i odabrane države članice poduprle diseminaciju tog znanja u okviru ZPP-a u korist tog sektora u cjelini.

Rezultati iz otprilike polovice projekata bili su diseminirani

- 51** Od 53 projekta koji se temelje na inovativnoj ideji u okviru njih 49 bili su pokriveni troškovi komunikacijskih i diseminacijskih aktivnosti, ali samo za njih 28 objavljeni su rezultati i razmijenjeno je stečeno znanje. To je uključivalo svih 18 projekata koji su obuhvaćali četiri karakteristike koje su dovele do uspješne inovacije: u okviru šest projekata pronađena su rješenja koja su široko prihvaćena u tom sektoru; u okviru njih 10 ostvareni su rezultati koje članovi operativnih skupina i dalje upotrebljavaju i koje bi mogli upotrijebiti i drugi, a u okviru njih dvaju zaključeno je da nova tehnologija ne odgovara profilu poljoprivrednih gospodarstava koja sudjeluju u operativnoj skupini, ali je razmijenjeno detaljno znanje o tome koja bi poljoprivredna gospodarstva trebala razmotriti upotrebu te nove tehnologije.

52 U skladu s odredbama ZPP-a operativne skupine trebaju diseminirati rezultate svojih projekata⁵. Iako je Komisija u svojim [smjernicama za države članice](#) navela da se bitni rezultati koji bi mogli biti korisni za druge moraju diseminirati, nijedna država članica iz uzorka nije jasno obavijestila operativne skupine o tome što je točno potrebno diseminirati ili u koju svrhu. To je značilo da su operativne skupine taj zahtjev općenito tumačile kao obvezu obavješćivanja o aktivnostima i ishodu projekta bez pojedinosti o rezultatima ili stečenom znanju. Da su države članice to učinile, to bi omogućilo drugim zainteresiranim dionicima, kao što su poljoprivrednici, savjetnici, istraživači ili javna tijela, da ih ponovno upotrijebe. U [okviru 13.](#) navedeni su primjeri projekata u okviru kojih je stečeno znanje ostalo interno.

Okvir 13.

Primjeri projekata u okviru kojih se stečeno znanje nije diseminiralo

Cilj jednog projekta u Nizozemskoj bio je razviti nove sorte krumpira primjenom inovativnih tehnika uzgoja te se pritom usredotočiti na povećanje njihove otpornosti na bolesti i omogućivanje visokih prinosa. Rezultat tog projekta bili su statistički modeli za odabir i uzgoj krumpira te su stvoreni markeri za predviđanje svojstava novih sorti i razvijeno je šest referentnih genoma. Međutim, nijedan od tih rezultata nije bio objavljen. Jedan član operativne skupine objavio je u suradnji s drugim autorima znanstveni rad koji je sadržavao samo ograničene informacije koje drugim poduzećima za uzgoj krumpira ne bi omogućile da iskoriste stečeno znanje.

Projekt u Španjolskoj bio je usmjeren na istraživanje alternativnih komercijalnih namjena za koru i koštice avokada koje čine oko 40 % ukupne mase prerađenih avokada i smatraju se otpadom koji treba spaliti ili odložiti na odlagališta. U okviru projekta stečeno je znanje o tome kako opisati, izdvojiti i provjeriti kvalitetu tvari u koštici i kori te kako preraditi te otpadne proizvode za proizvodnju hrane za životinje ili ih upotrebljavati za proizvodnju dodatka prehrani i aktivnih sastojaka u kozmetičkim proizvodima. Nijedno novostečeno znanje nije objavljeno.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

⁵ Članak 57. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1305/2013.

- 53** Drugi razlog za nepostojanje diseminacije rezultata koja bi donijela opće koristi bio je taj što su projekti osmišljeni tako da od njih koristi ima samo operativna skupina ili čak samo jedan njezin član koji je namjeravao interno upotrijebiti rješenje ili ga komercijalizirati nakon što projekt bude dovršen. Sudionici tih projekata obično su od samog početka planirali zadržati bitne rezultate za sebe kako bi održali konkurentsku prednost u slučaju uspjeha inovacije (**okvir 14.**). Od 15 takvih projekata njih šest bilo bi provedeno čak i bez javne potpore jer su rezultati bili toliko konkretni da ih nitko drugi ne bi mogao ponovno upotrijebiti čak i da su objavljeni.

Okvir 14.

Primjer projekta čiji su rezultati ostali interni kako bi se zadržala njegova konkurentska prednost

U Francuskoj (Normandija) je u okviru jednog projekta partnerstva EIP-AGRI razvijena internetska platforma koja bi trebala poljoprivrednike povezati s pružateljima poljoprivrednih usluga. Javna sredstva upotrijebljena su za razvoj baze podataka koja je uključivala sve pružatelje poljoprivrednih usluga u toj regiji, usluge koje su pružili i cijenu. Javnim sredstvima bio je plaćen i kalkulator koji poljoprivrednicima treba omogućiti da odluče je li ekonomski smislenije kupiti određenu opremu ili umjesto toga platiti poljoprivrednu uslugu, čime bi se riješio raširen problem francuskih poljoprivrednika koji se odnosi na visoke razine duga i prekomjerne količine opreme.

Na kraju projekta i zbog poslovne tajne operativna skupina nije objavila nikakve informacije o izrađenim programima i razvijenim funkcijama. Iako je ocjenjivač već u fazi planiranja utvrdio da su rezultati projekta bili namijenjeni za komercijalnu upotrebu, regionalna tijela nisu poduzela nikakve mjere kako bi zajamčila diseminaciju bitnih rezultata. U toj regiji trenutačno ne postoji javni referentni izvor podataka za pružatelje poljoprivrednih usluga i usluge koje oni nude.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

- 54** Sve četiri države članice odabrane za ovu reviziju platile su komunikacijske i diseminacijske aktivnosti, a da pritom nisu pravile razliku između tih aktivnosti. Za neke projekte iz uzorka troškovi komunikacije i diseminacije već su bili nadoknađeni kad su projekti bili u ranoj fazi i još nisu bili ostvareni nikakvi rezultati. Nadoknađeni troškovi uključivali su i izradu internetskih stranica projekta koje su na kraju projekta ukinute ili nisu sadržavale nikakve informacije o postignutim rezultatima. Sud je u uzorku projekata utvrdio da su se države članice prvenstveno usredotočile na plaćanje komunikacijskih aktivnosti tijekom provedbe projekta, a ne na djelotvornu diseminaciju rezultata (**okvir 15.**).

Okvir 15.

Primjer potpore za diseminaciju koja nije dovela do široke dostupnosti rezultata

U Španjolskoj su za svih 10 projekata iz nacionalnog programa ruralnog razvoja koji su obuhvaćeni revizijom primljena plaćanja za diseminacijske aktivnosti, i to u rasponu od 40 000 eura do 79 000 eura, što je do 17 % ukupnih troškova projekta. Poduprte aktivnosti uključivale su sudjelovanje u događanjima, organizaciju dana otvorenih vrata i objavljivanje članaka (u papirnatom obliku i na internetu). Te su se aktivnosti provodile tijekom različitih faza projekta, uglavnom na lokalnoj ili regionalnoj razini. Iako su informacije o aktivnostima poduzetim tijekom provedbe svih projekata bile navedene u završnim izvješćima i drugim projektnim rezultatima, Sud je utvrdio da su u samo u okviru šest projekata diseminirani bitni rezultati kako bi se stavili na raspolaganje i drugima. Od tih šest projekata samo se jedan nastavio primjenjivati u širim razmjerima i izrađena rješenja i dalje se upotrebljavaju za još dva projekta, ali ih upotrebljavaju isključivo članovi operativne skupine.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

Države članice upotrebljavale rezultate projekata ili stečeno znanje u maloj mjeri

- 55** Diseminacija rezultata projekata ključna je kako bi države članice saznale koje su vrste projekata najdjelotvornije i u skladu s tim prilagodile svoju provedbu partnerstva EIP-AGRI. Ti su rezultati ključni i za procjenu učinka partnerstva EIP-AGRI na poljoprivredni sektor, posebno na regionalnoj razini gdje je to partnerstvo ključan izvor javnog financiranja. Sud je u Francuskoj, Nizozemskoj i Poljskoj utvrdio opći nedostatak tehničkih kapaciteta za pravilnu pohranu i obradu rezultata projekata. Sud je utvrdio slučajeve u kojima upravljačka tijela nisu imala pristup bitnim rezultatima projekta jer su operativne skupine nakon zaključenja projekata prestale postojati. Budući da upravljačka tijela u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava nisu uvijek dovoljno detaljno utvrdila očekivana postignuća, operativne skupine nisu ih bile obvezne dostaviti na kraju projekta i često to nisu učinile iako je to moglo biti korisno (*okvir 16.*).

Okvir 16.

Primjer propuštene prilike za širenje rezultata projekta



Cilj jednog projekta u sektoru voćarstva u Španjolskoj (Andaluzija) bio je pronaći alternativu za svijeće na bazi parafina koje se upotrebljavaju za borbu protiv mraza u voćnjacima. Cilj tog projekta bio je smanjiti povezano onečišćenje i stvaranje oblaka dima od svijeća. Rezultat projekta bio je odabir grijača koji su prihvatljiviji za okoliš, ali je osim toga pronađen način za uštedu od 20 % na troškovima zaštite od mraza optimizacijom načina na koji su svijeće raspoređene u voćnjaku. Na regionalnoj ili nacionalnoj razini to je moglo dovesti do znatnih ušteda za sve proizvođače u jednom od ključnih poljoprivrednih sektora Španjolske. Upravljačko tijelo i agencija za plaćanja primili su završno izvješće o projektu u kojem se detaljno navodi algoritam upotrijebljen za raspored svijeća i ostvarene uštede, ali nisu poduzeli nikakve mjere za promicanje tog rješenja relevantnim dionicima.

Izvor: Sud, na temelju uzorka projekata.

- 56** Nijedna od četiriju država članica nije analizirala rezultate projekata za promicanje najperspektivnijih inovacija na regionalnoj ili nacionalnoj razini. Iako se u okviru ZPP-a državama članicama pruža mogućnost za upotrebu drugih financijskih sredstava za ruralni razvoj kako bi prenijele korisno znanje stečeno u projektima, i to u sklopu osposobljavanja, preko obrazovnih materijala ili savjetodavnih usluga, države članice to su rijetko činile.

57 Sud je u dvjema posjećenim francuskim regijama utvrdio samo tri slučaja u kojima su operativne skupine nakon završetka svojih projekata organizirale dane otvorenih vrata i demonstracijska događanja uz potporu EU-a. Do navedenog je došlo unatoč tome što se u Komisijinim smjernicama za partnerstvo EIP-AGRI ističe da su istorazinska komunikacija među poljoprivrednicima i šumarima te uključivanje inovacija u redovite savjetodavne usluge djelotvorni načini za umnožavanje ili širenje rezultata uspješnih projekata.

Zbog nedovoljne diseminacije ključnih rezultata ograničena je sposobnost Komisije da ocijeni djelotvornost Europskog partnerstva za inovacije u zajedničkoj poljoprivrednoj politici

58 Operativne skupine morale su nacionalnim ili regionalnim tijelima poslati završno izvješće sa sažetkom ishoda njihovih projekata. Nadležna tijela zatim su trebala Komisiji prosljediti te informacije. Međutim, države članice nisu se sustavno pridržavale tog zahtjeva. Sud je utvrdio da Francuska (Burgundija – Franche-Comté i Normandija) Komisiji nije poslala nikakve informacije o rezultatima financiranih projekata, dok su Španjolska, Nizozemska i Poljska dostavile samo djelomične informacije. Iako su sve četiri države članice uspostavile javnu bazu podataka za projekte partnerstva EIP-AGRI koji se financiraju u njihovoj zemlji, ni te baze podataka nisu sadržavale informacije o rezultatima projekata te su u nekim slučajevima sadržavale nepotpune informacije o provedenim projektima.

59 Zbog lošeg izvješćivanja o rezultatima kvaliteta informacija o projektima u [bazi podataka mreže EIP-a EU-a](#) nije zadovoljavajuća. Mreža EIP-a EU-a trebala bi uključivati ishode svih projekata koji se financiraju u okviru partnerstva EIP-AGRI u cijelom EU-u. Komisija je poticala države članice da što prije stave na raspolaganje rezultate projekata⁶. Međutim, Sud je utvrdio da države članice često prijavljuju projekte sa znatnim kašnjenjima, čak i nekoliko godina nakon završetka projekta. Za 70 projekata iz uzorka Sud je utvrdio da je baza podataka sadržavala informacije o ciljevima projekata i očekivanim ishodima, ali se kvaliteta informacija razlikovala. Međutim, nije bilo informacija o ostvarenim rezultatima i nisu bila uključena nikakva konkretna postignuća. Na nacionalnoj i regionalnoj razini države članice rijetko objavljuju postignuća projekata, što se odnosi i na završna izvješća.

⁶ Komisija, „[Guidelines for data on European Innovation Partnership \(EIP\) Operational Groups](#)”, listopad 2023.

- 60** Sveobuhvatni podatci potrebni su kako bi se pratile karakteristike i postignuća partnerstava koja se podupiru u okviru partnerstva EIP-AGRI te kako bi se utvrdilo koji su čimbenici doprinijeli najvećoj uspješnosti. Kad je riječ o ZPP-u za razdoblje 2014. – 2022., zahtjevi za izvješćivanje o podacima za partnerstvo EIP-AGRI utvrđeni su u [Komisijinu zajedničkom okviru za praćenje i evaluaciju](#), u skladu s kojim države članice moraju svake godine dostaviti informacije o samo dvama pokazateljima ostvarenja: o broju projekata koji su primili potporu partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a i o iznosu primljene javne potpore. Sud je utvrdio da ti podatci nisu bili pouzdani za dvije države članice od njih četiriju iz uzorka: Španjolska (Katalonija) je prijavila 778 projekata, a financirano ih je samo 282, dok je Nizozemska prijavila 493 projekta umjesto njih 437. Komisija nije bila svjesna tih pogrešaka u izvješćivanju.
- 61** Zajednički okvir za praćenje i evaluaciju nije uključivao pokazatelje rezultata ili učinka unatoč tome što su takvi pokazatelji uspješnosti bili ključni za procjenu postignuća⁷. Zbog nepostojanja relevantnih i pouzdanih podataka ograničena je sposobnost Komisije da ocijeni partnerstvo EIP-AGRI.
- 62** Komisija upotrebljava evaluacije programa i alate EU-a kako bi stekla detaljniji uvid u određenu politiku. Međutim, za partnerstvo EIP-AGRI nije provedena sustavna procjena načina na koji funkcioniraju operativne skupine ni učinka koji su projekti u razdoblju 2014. – 2022. imali na četiri cilja tog partnerstva u okviru ZPP-a. Jedina evaluacija provedena je 2016., u vrijeme kad još nijedan projekt partnerstva EIP-AGRI nije bio dovršen i rezultati nisu bili dostupni. Dodatne procjene malog broja prethodno odabranih studija slučaja provedene su 2018. i 2024. U tim procjenama nije u obzir uzet ukupni doprinos projekata postizanju ciljeva partnerstva EIP-AGRI.
- 63** Nalazi Suda u skladu su s onima iz izvješća OECD-a iz 2023. „[Policies for the Future of Farming and Food in the European Union](#)”, u kojem je istaknut opći nedostatak analize projekata operativnih skupina u sklopu partnerstva EIP-AGRI i naglašena potreba za većim brojem dokaza. U tom izvješću navodi se da je za partnerstvo EIP-AGRI potrebno više dokaza kako bi se zajamčio odgovarajući sustav pružanja povratnih informacija, s informacijama i analizom glavnih pokretača ishoda u području inovacija koji bi omogućili stjecanje boljeg uvida u politike i primjenu najboljih struktura i praksi među operativnim skupinama.

⁷ Paket instrumenata za bolju regulativu, poglavlje 5.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Joëlle Elvinger, na sastanku održanom u Luxembourggu 28. siječnja 2026.

Za Revizorski sud

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

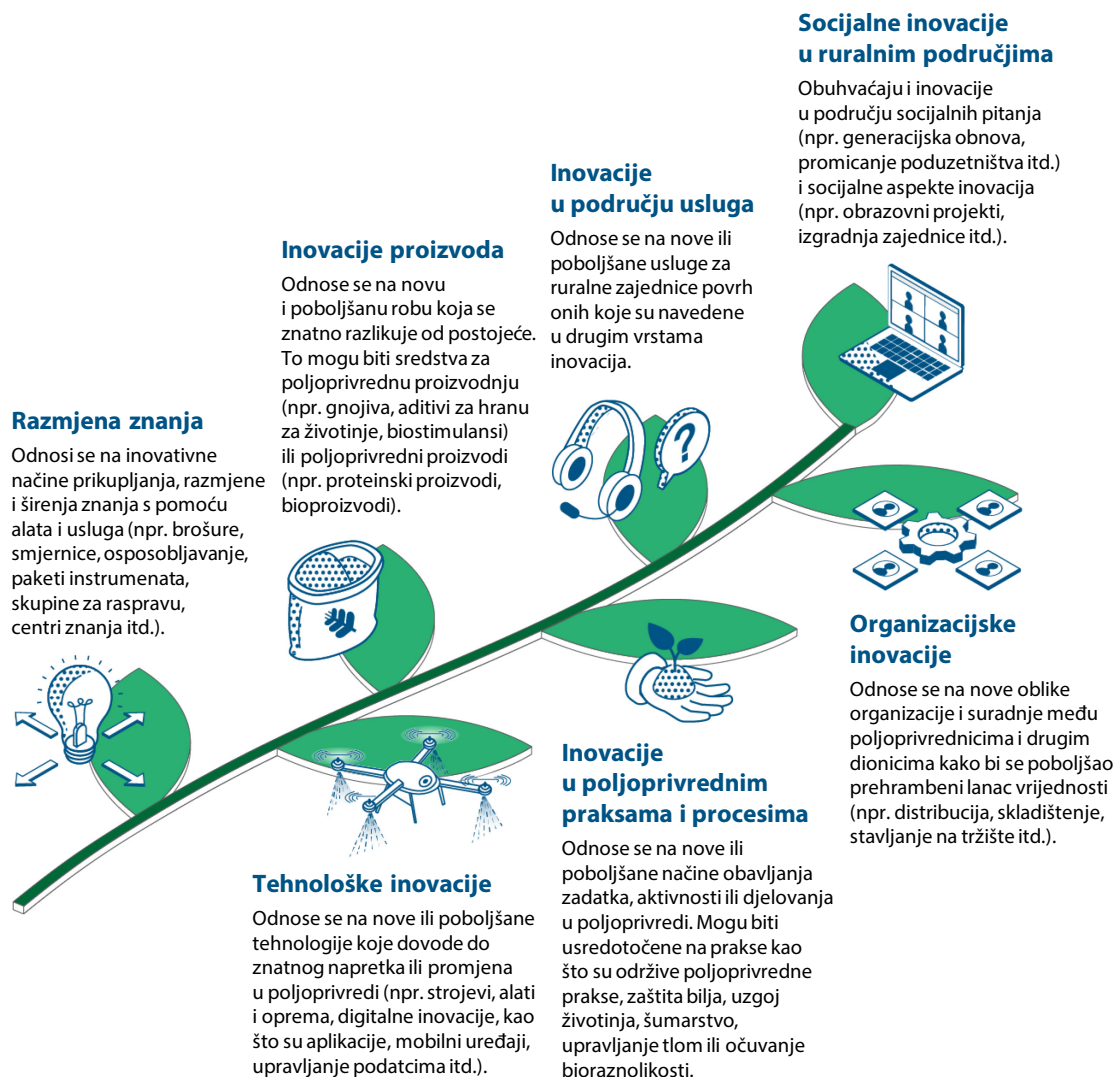
Inovacije u poljoprivredi

- 01** Inovacije imaju važnu ulogu u politikama EU-a jer djeluju kao ključna poluga za postizanje ekološke, gospodarske i socijalne održivosti poljoprivrednog sektora. Za razliku od drugih sektora istraživanje i razvoj u poljoprivredi prvenstveno se financiraju iz javnih izvora¹. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) važan je izvor financijskih sredstava EU-a za inovacije u poljoprivredi EU-a, a u razdoblju 2014. – 2022. u tom je području potrošena gotovo 1 milijarda eura javnih sredstava.

- 02** Komisija nema formalnu definiciju inovacija, ali smatra da je uspješna inovacija u poljoprivredi ideja (proizvod, usluga, proizvodni proces ili novi način organizacije stvari) koja se provodi u praksi te se pokazala korisnom i široko je prihvaćena. Inovacije mogu uključivati potpuno nove prakse ili primjenu postojećih praksi u novom geografskom ili ekološkom kontekstu. Poljoprivredne inovacije obuhvaćaju cijeli niz potreba u poljoprivredi, šumarstvu ili poljoprivredno-prehrambenom sektoru kako je prikazano na [slici 1](#).

¹ OECD, „Policies for the Future of Farming and Food in the European Union”, pregledi OECD-a o poljoprivrednim i prehrambenim politikama, 2023.

Slika 1. | Vrste poljoprivrednih inovacija



Izvor: Sud, na temelju klasifikacije koju je predložila mreža ZPP-a EU-a u svojoj studiji iz 2024. o ishodima projekata partnerstva EIP-AGRI koje su provele operativne skupine u okviru ZPP-a.

EIP za produktivnost i održivost u poljoprivredi u okviru ZPP-a

- 03** Od 2014. Europskim partnerstvom za inovacije za produktivnost i održivost u poljoprivredi (EIP-AGRI) u okviru ZPP-a osiguravala su se financijska sredstva za praktične inovacije u skladu s načelom „odozdo prema gore”, i to radi doprinosa povećanju konkurentnosti i održivosti poljoprivrede EU-a. Partnerstvo EIP-AGRI uvedeno je radi zadovoljavanja potreba u poljoprivredi i šumarstvu, i u primarnoj proizvodnji i u cijelom vrijednosnom lancu.

04 U ZPP-u za razdoblje 2014. – 2022. utvrđena su četiri opća cilja partnerstva EIP-AGRI²:

- (a) promicanje resursno učinkovitog, ekonomski isplativog, produktivnog, konkurentnog, klimatski povoljnog i otpornog poljoprivrednog i šumarskog sektora s niskim razinama emisije;
- (b) poticanje stabilne i održive opskrbe prehrambenim proizvodima, hranom za životinje i biomaterijalima;
- (c) poboljšanje procesa čiji je cilj očuvanje okoliša, prilagođavanje klimatskim promjenama i ublažavanje klimatskih promjena; i
- (d) približavanje najmodernijih istraživačkih spoznaja i tehnologije poljoprivrednicima, upraviteljima šuma, ruralnim zajednicama, poduzećima, nevladinim organizacijama i savjetodavnim službama.

05 Pri ostvarivanju tih četiriju ciljeva partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a bilo je potrebno i sljedeće³:

- poboljšati usvajanje i djelotvornost alata povezanih s inovacijama te poboljšati njihovu međusobnu povezanost;
- promicati brzu i široku provedbu inovativnih rješenja; i
- bolje povezati istraživačke i poljoprivredne prakse kako bi se premostio jaz između tih dvaju područja te informirati znanstvenu zajednicu o potrebama za istraživanjem u poljoprivredi.

² Članak 55. Uredbe (EU) br. 1305/2013.

³ Uvodna izjava 44. i članak 55. Uredbe (EU) br. 1305/2013.

Mehanizam provedbe partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a koji se temelji na projektima

06 U ZPP-u za razdoblje 2014. – 2022. uspostavljen je okvir na razini EU-a za partnerstvo EIP-AGRI koji je državama članicama omogućio znatnu fleksibilnost u njegovoj provedbi. Partnerstvo EIP-AGRI uključeno je u mjeru ruralnog razvoja za promicanje suradnje u poljoprivrednom sektoru i funkcioniralo je na sljedeći način:

- (1) Zainteresirani dionici osnovali bi operativnu skupinu za provedbu određenog projekta. Nacionalnim ili regionalnim tijelima predložili bi projektni plan u kojem bi iznijeli svoju inovativnu ideju, očekivane rezultate i očekivane doprinose za povećanje produktivnosti i održivo upravljanje resursima.
- (2) Ako je projekt bio odabran, članovi operativne skupine proveli su projekt i diseminirali rezultate, posebno preko mreže EIP-a EU-a na razini EU-a (odlomak **09**).

Projekti operativne skupine morali su se temeljiti na interaktivnom inovacijskom modelu. Operativne skupine morale su imati najmanje dva člana s komplementarnim znanjem; prisutnost stručnjaka kao što su poljoprivrednici ili šumari nije bila obvezna. Članovi operativne skupine trebali su sudjelovati u odlučivanju i stvaranju tijekom cijelog trajanja projekta radi razvoja inovativnih rješenja za praktične probleme poljoprivrednika.

07 Financiranje u okviru ZPP-a za partnerstvo EIP-AGRI u okviru mjere suradnje obuhvaćalo je uspostavu operativne skupine i provedbu inovacijskih projekata. U sklopu tog financiranja nadoknađivali su se svi nastali troškovi, kao što su pripremne studije, izrada provedbenog plana, vođenje operativne skupine i promicanje projekta. Države članice mogle su financirati partnerstvo EIP-AGRI ili samo u sklopu mjere suradnje ili kombinirati tu mjeru s drugim mjerama ruralnog razvoja (npr. za kupnju ili *leasing* novih strojeva i opreme, izradu softverskih aplikacija ili razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poduzeća).

08 Države članice mogle su odlučiti hoće li partnerstvo EIP-AGRI uključiti u svoje programe ruralnog razvoja. Poticalo ih se da utvrde posebne ciljeve za taj alat te pritom naglasak stave na vlastite potrebe za inovacijama u poljoprivredi i šumarstvu. Nadalje, mogle su odlučiti da partnerstvo EIP-AGRI ograniče na posebne nacionalne ili regionalne prioritetne teme ili da uglavnom financiraju inicijative razvijene na lokalnoj razini kako bi se zadovoljile lokalne potrebe. Države članice bile su odgovorne za odabir inovacijskih projekata, među ostalim i za utvrđivanje kriterija prihvatljivosti i odabira. Bile su odgovorne i za utvrđivanje razine javne potpore, koja je iznosila do 100 % prihvatljivih troškova.

Diseminacija rezultata projekta – ključni dio partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a

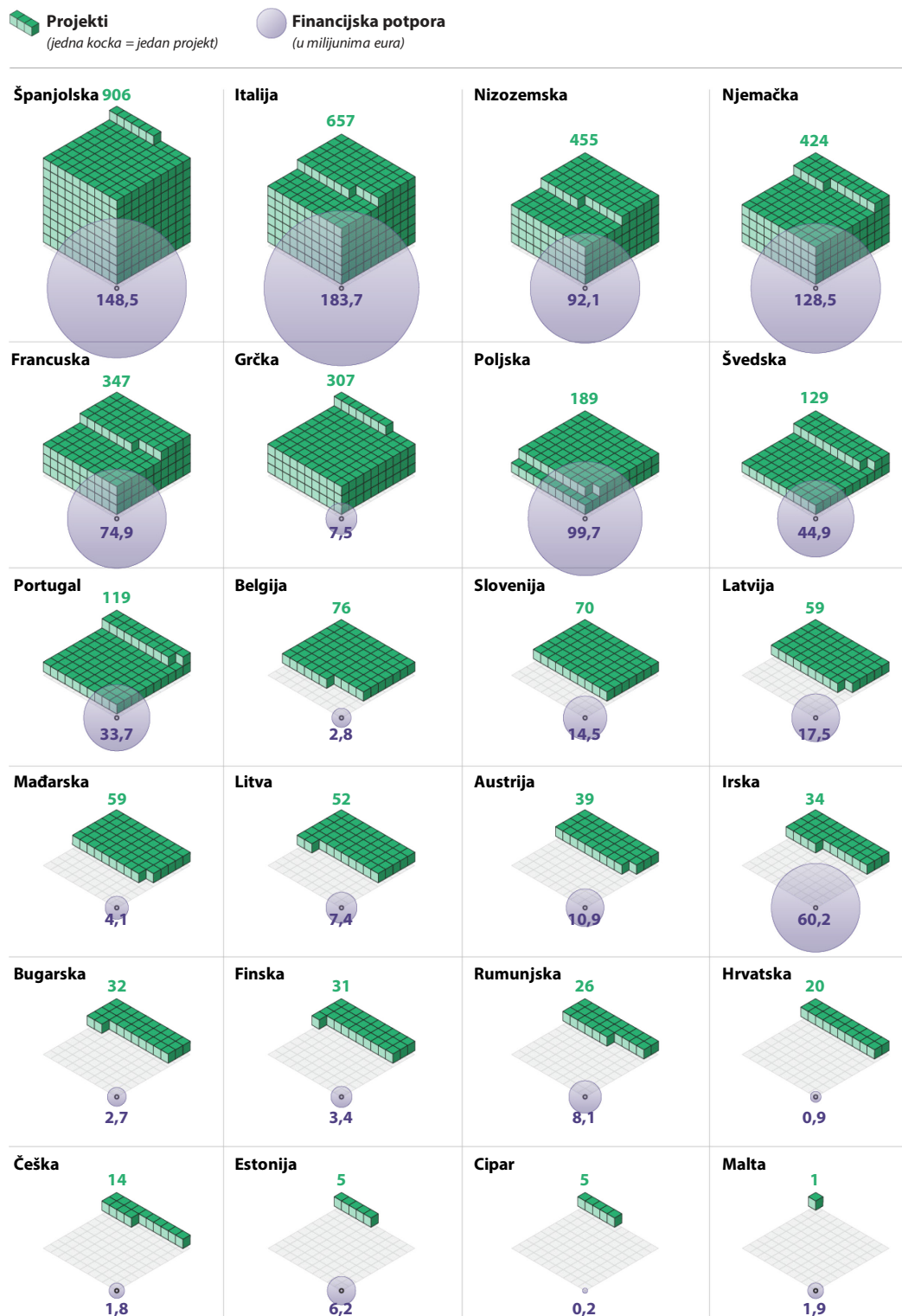
- 09** Kako bi od rezultata pojedinačnih projekata korist imao cijeli poljoprivredni sektor, operativne skupine morale su u velikoj mjeri diseminirati svoje nalaze unutar poljoprivredne zajednice, posebno preko mreže EIP-a EU-a. Ta mreža, koju je Komisija uspostavila 2013., trebala je olakšati šire usvajanje inovacija preko posebnih [internetskih stranica](#) i baze podataka o projektima partnerstva EIP-AGRI te organizacijom događanja. Države članice mogle su uspostaviti i mreže EIP-a kako bi se poboljšala diseminacija rezultata partnerstva EIP-AGRI na nacionalnoj razini.
- 10** Mreža EIP-a EU-a bila je odgovorna i za informiranje dionika o potrebama za inovacijama u poljoprivredi i najnovijim istraživanjima te za podupiranje sastavljanja operativnih skupina. To je uglavnom postignuto na sljedeće načine:
- (a) organizacijom tematskih događanja;
 - (b) pripremom komunikacijskih materijala; i
 - (c) djelovanjem fokusnih skupina, uključujući stručnjake u praksi iz cijelog EU-a, koje su bile usmjerene na posebna prioritetna područja (kao što su precizna poljoprivreda, agroekologija, gnojidba i digitalizacija).

Do kraja 2024. bilo je uspostavljeno 55 fokusnih skupina

Financiranje partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a

- 11** U okviru ZPP-a za razdoblje 2014. – 2022. sve države članice osim Luksemburga izradile su programe potpore za partnerstvo EIP-AGRI u svojim zemljama. Međutim, projekte partnerstva EIP-AGRI nisu provodile sve države članice i regije. Do kraja 2024. od 114 programa ruralnog razvoja u sklopu njih 87 osigurana je financijska potpora za operativne skupine u iznosu od 1 milijarde eura, koja se sufinancirala iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i nacionalnih fondova. Na [slici 2.](#) prikazani su javna potpora i broj projekata po državama članicama.

Slika 2. | Javna potpora i broj projekata partnerstva EIP-AGRI financiranih u razdoblju 2014. – 2022.



Napomena: do kraja 2024. Danska i Slovačka nisu prijavile nikakve rashode. Luksemburg nije uključio partnerstvo EIP-AGRI u svoj program ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2022. Rashodi do kraja 2024. navedeni su u skladu izvješćima država članica. Broj projekata naveden je u skladu s podacima dostavljenim do listopada 2025. U skladu s proračunskim pravilima projekti odabrani u okviru ZPP-a za razdoblje 2014. – 2022. mogli su se provoditi do 2025.

Izvor: Sud, na temelju godišnjih izvješća o provedbi za 2024.

12 U okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. promicanje znanja i inovacija u poljoprivredi postalo je međusektorski cilj. Države članice dodijelile su 1,6 milijardi eura za projekte operativnih skupina u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a. Prethodna četiri opća cilja partnerstva EIP-AGRI (odlomak 04) integrirana su u 10 ključnih ciljeva politike ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. Mehanizam provedbe partnerstva EIP-AGRI u okviru ZPP-a i dalje je uglavnom nepromijenjen na razini EU-a. Međutim, neke ključne karakteristike obuhvaćene Komisijinim smjernicama u okviru ZPP-a za razdoblje 2014. – 2022. prenesene su u pravni okvir ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.: interaktivni inovacijski model, naglasak na zajedničkom donošenju odluka i zajedničkom stvaranju među članovima operativnih skupina, veća usmjerenost na potrebe poljoprivrednika i zahtjev za komplementarnim znanjem unutar operativne skupine. Mreža EIP-a EU-a integrirana je u širu mrežu ZPP-a EU-a.

Uloge i odgovornosti

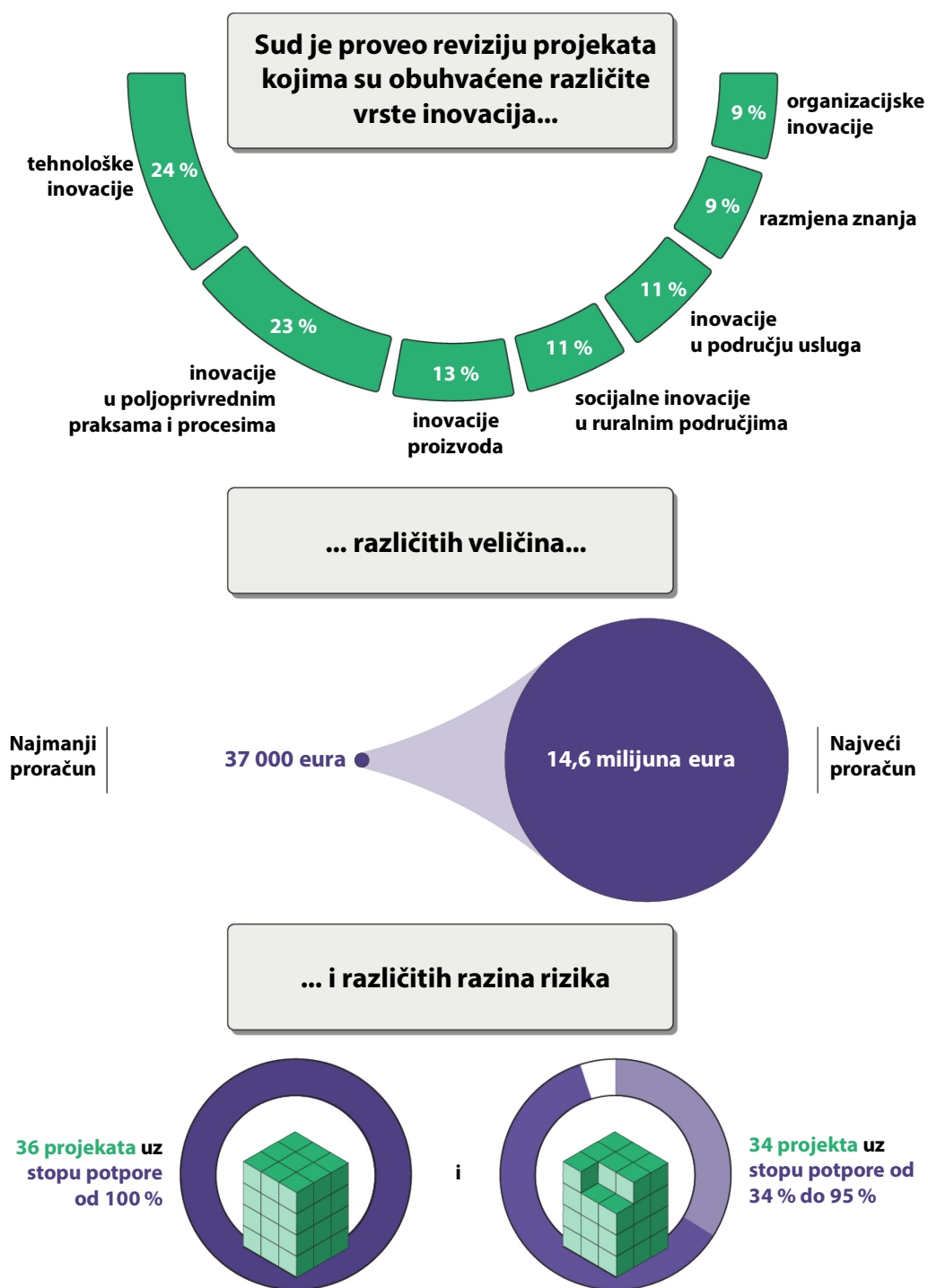
- 13** Glavna uprava Komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) odgovorna je za uspostavu inicijative EIP-AGRI i upravljanje njome na razini EU-a. Državama članicama pružila je smjernice o tome kako uključiti program partnerstva EIP-AGRI u njihove programe ruralnog razvoja i strateške planove u okviru ZPP-a te je odgovorna za praćenje i evaluaciju provedbe partnerstva EIP-AGRI u državama članicama. GU AGRI definirao je ovlasti mreže EIP-a EU-a i odgovoran je za jamčenje toga da su njezini ciljevi postignuti.
- 14** U okviru podijeljenog upravljanja države članice odgovorne su za uspostavu partnerstva EIP-AGRI i upravljanje njime u svojim nacionalnim strategijama za poljoprivredu (programi ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2022. i strateški planovi u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.), u skladu s potrebama svojih poljoprivrednih sektora za inovacijama. Nacionalna ili regionalna tijela organiziraju pozive na podnošenje prijedloga za projekte partnerstva EIP-AGRI, odabiru projekte za financiranje, prate njihovu provedbu i procjenjuju njihove rezultate.
- 15** Operativne skupine odgovorne su za predlaganje i provedbu inovacijskih projekata u skladu s odobrenim projektnim planom. Moraju diseminirati rezultate svojih projekata (uglavnom preko mreže EIP-a EU-a), uključujući sva znanja stečena u obuhvaćenom području⁴.

⁴ Članak 57. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1305/2013.

Opseg revizije i revizijski pristup

- 16** Cilj revizije koju je proveo Sud bio je procijeniti je li partnerstvo EIP-AGRI u okviru ZPP-a zahvaljujući provedbi projekata operativnih skupina znatno doprinijelo inovacijama u poljoprivredi EU-a. Sud je ispitao:
- (1) jesu li financirani projekti bili dovoljno usmjereni na potrebe poljoprivrednika za inovacijama;
 - (2) jesu li države članice odabrale projekte kojima su stvorene inovacije;
 - (3) jesu li rezultati projekata diseminirani i upotrijebljeni za promicanje šireg usvajanja inovacija i poboljšanje mreže EIP-AGRI tijekom vremena.
- 17** Sud je proveo reviziju u tom području zbog sve veće važnosti inovacija za postizanje održivog i konkurentnog poljoprivrednog sektora. Ovo je prva revizija koju je Sud proveo nad doprinosom partnerstva EIP-AGRI inovacijama u poljoprivredi EU-a.
- 18** Revizija je bila usmjerena na rashode u okviru partnerstva EIP-AGRI u sklopu mjere ruralnog razvoja za promicanje suradnje u poljoprivredi i šumarstvu u razdoblju 2014. – 2022. Subjekti nad kojima je Sud proveo reviziju bili su GU AGRI i četiri države članice (Španjolska, Francuska, Nizozemska i Poljska). Sud je u tim četirima državama članicama pregledao sedam programa ruralnog razvoja. Odabir se temeljio na iznosu rashoda u okviru partnerstva EIP-AGRI i broju provedenih inovacijskih projekata te su se pritom nastojali obuhvatiti i regionalni i nacionalni mehanizmi. Program Obzor 2020. još je jedan važan izvor financiranja inovacija u poljoprivredi. Međutim, s obzirom na to da ima drukčiji mehanizam financiranja, Sud ga nije obuhvatio ovom revizijom.
- 19** Sud je u svakom programu ruralnog razvoja pregledao 10 dovršenih projekata i pritom se usredotočio na projekte različitih veličina i tema (*slika 3.*). Kako bi razumio trenutnu upotrebu rezultata i učinak, Sud je posjetio 41 projekt na licu mjesta, održao videokonferencije za 26 projekata i obavio pregled dokumentacije za preostala tri projekta.

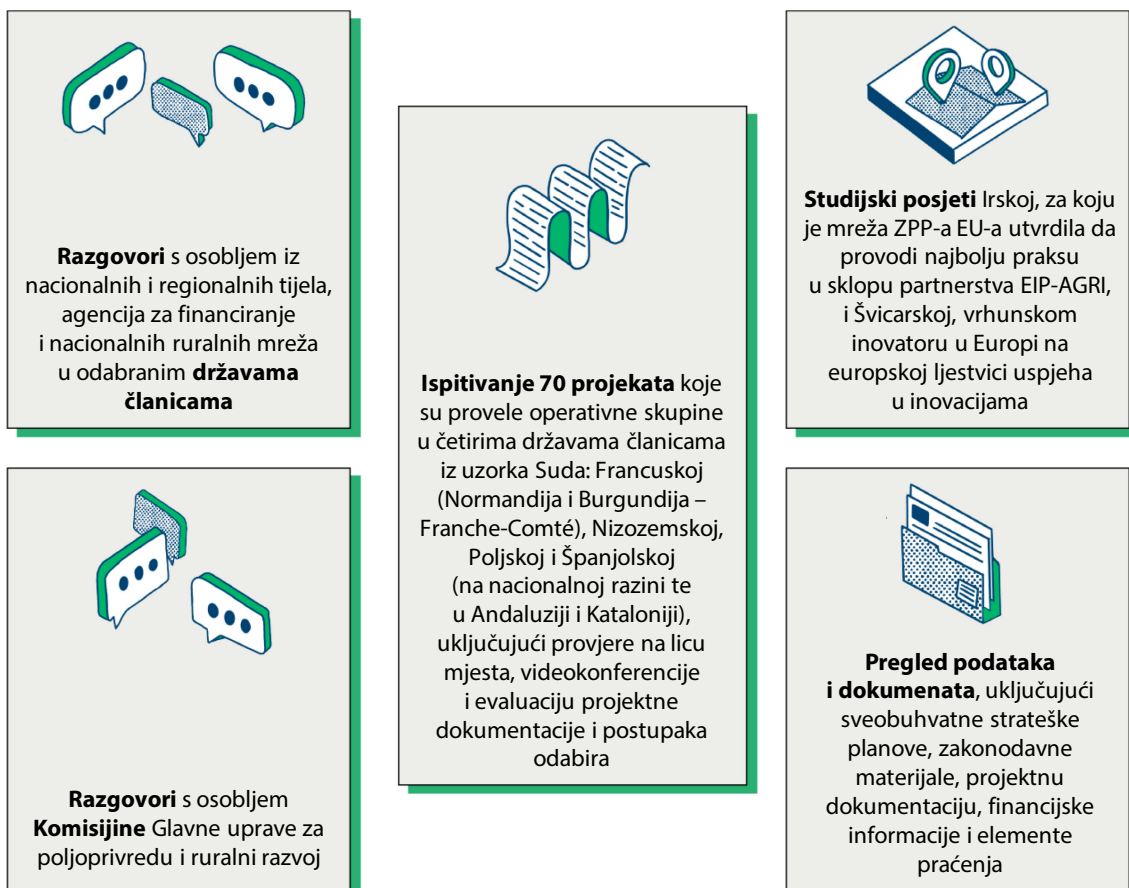
Slika 3. | Raznolik portfelj od 70 projekata partnerstva EIP-AGRI u odabranim državama članicama



Izvor: Sud.

20 Revizijski pristup Suda obuhvaćao je kombinaciju pregleda dokumentacije, analize podataka i terenskog rada. Na *slici 4.* prikazan je način na koji je Sud prikupio dokaze na kojima se temelje njegova opažanja.

Slika 4. | Revizijski pristup Suda: provedene aktivnosti



Izvor: Sud.

Prilog II. – Kako je Sud procijenio jesu li projektima stvorene inovacije

Referentna definicija: inovacija u poljoprivredi je ideja (novi proizvod, usluga, proizvodni proces ili novi način organizacije stvari) koja se uspješno provodi u praksi te se pokazala korisnom i široko je prihvaćena¹. Na temelju te definicije Sud je utvrdio sljedeće kriterije za ocjenjivanje:

Kriteriji	Bodovi
Je li riječ o novoj ili postojećoj ideji koja je prvi put upotrijebljena u određenom kontekstu?	<p>2 boda ako se u okviru projekta istražila istinski nova ideja</p> <p>1 bod ako je u okviru projekta istražena postojeća ideja, ali je prvi put upotrijebljena u određenom kontekstu</p> <p>0 bodova ako je u okviru projekta upotrijebljena postojeća ideja bez njezina prilagođavanja novom kontekstu</p>
Je li ideja provedena u praksi?	<p>1 bod za praktičnu provedbu ideje u okviru projekta ili kao rezultat projekta</p> <p>0 bodova ako su projektom postignuta samo teoretska rješenja koja nisu usmjerena na praksu (znanstveni radovi, teoretski modeli itd.)</p>
Je li se ideja pokazala korisnom?	<p>2 boda ako je inovacija stvorena u okviru projekta trenutačno u upotrebi i ako je upotrebljava barem jedan član operativne skupine ili više njih</p> <p>1 bod ako inovacija trenutačno nije u upotrebi, ali je dodatno razrađena nakon završetka projekta kako bi bila korisna u budućnosti</p> <p>0 bodova ako se rezultati projekta trenutačno ni na koji način ne upotrebljavaju</p>

¹ Komisija, „Guidelines for data on European Innovation Partnership (EIP) Operational Groups”, listopad 2023.

Je li široko prihvaćena?	<p>2 boda ako je inovacija trenutačno u upotrebi izvan operativne skupine</p> <p>1 bod ako inovacija trenutačno nije u upotrebi, ali su rezultati diseminirani tako da se i dalje mogu upotrebljavati u budućnosti, npr. stečena iskustva</p> <p>0 bodova ako se inovacija ne upotrebljava izvan operativne skupine i operativna skupina nije diseminirala bitne rezultate projekta</p>
Ukupni broj bodova	= (dobiveni bodovi ÷ 7) × 100 %

Na temelju sustava bodovanja procjena koju je Sud donio obuhvaća četiri različite razine kvalitete inovacija.

Manje od 25 %	25 % – 49 %	50 % – 75 %	Više od 75 %
Nema inovacija / marginalna razina inovacije	Inovacije niže razine	Inovacije srednje razine	Inovacije više razine

Prilog III. – Poveznica na pojedivosti o procjeni 70 projekata iz uzorka i korelacijsku analizu koje su dostupne na platformi otvorenih podataka Suda

Ovaj prilog sadržava poveznice na dokumente koji su dostupni na platformi otvorenih podataka Suda.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija/objašnjenje
EIP-AGRI	Europsko partnerstvo za inovacije za produktivnost i održivost u poljoprivredi
GU AGRI	Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj
OECD	Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj
ZPP	Zajednička poljoprivredna politika

Pojmovnik

Pojam	Definicija/objašnjenje
Kapitalno ulaganje	Novac potrošen na zgrade, opremu ili drugu materijalnu ili nematerijalnu imovinu kako bi se postigli dugoročni operativni ciljevi.
Mreža EIP-a EU-a	Struktura EU-a koju je Komisija uspostavila za ZPP za razdoblje 2014. – 2022. kako bi olakšala umrežavanje operativnih skupina, savjetodavnih službi i istraživača, uspostavila službu za pomoć za partnerstvo EIP-AGRI i diseminirala rezultate ostvarene projektima tog partnerstva. Za ZPP za razdoblje 2023. – 2027. spojena je s mrežom ZPP-a EU-a.
Operativna skupina	Skupina sastavljena od dionika u poljoprivrednom i prehrambenom sektoru, kao što su poljoprivrednici, istraživači, savjetnici i poduzeća, čiji je cilj zajedničkim planiranjem i provedbom inovativnog projekta postići ciljeve partnerstva EIP-AGRI, koji se odnose na promicanje praktičnih inovacija u skladu s načelom „odozdo prema gore”.
Primijenjeno istraživanje	Početno istraživanje za stjecanje novog znanja koje će služiti određenom, praktičnom cilju, kao što je rješavanje stvarnog problema ili poboljšanje postojećih proizvoda, procesa ili sustava.
Program ruralnog razvoja	Skup nacionalnih ili regionalnih višegodišnjih ciljeva i mjera koje odobrava Komisija i koji služe provedbi politike ruralnog razvoja EU-a.
Učinak mrtvog tereta	Situacija u kojoj bi se aktivnost koju financira EU provela i bez primanja javne potpore.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2026-09>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2026-09>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Suda Joëlle Elvinger i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda João Leão, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Paula Betencourt, ataše u njegovu uredu Sofia Batalha, rukovoditelj James McQuade, voditelj radnog zadatka Grzegorz Grajdura, zamjenica voditelja radnog zadatka Mihaela Vacarasu te revizori Jonas Kathage, Monika Gruszczyńska-Jasińska, Di Hai, Marie Elgersma i Rafał Czarnecki. Jezičnu podršku pružala je Laura McMillan. Potporu u grafičkom dizajnu pružala je Alexandra Mazilu.



Slijeva nadesno: Paula Betencourt, Grzegorz Grajdura, Di Hai, João Leão, James McQuade, Monika Gruszczyńska-Jasińska.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Slika u okviru 5.: © Wrocław University of Environmental and Life Sciences.

Fotografija na naslovnoj stranici: © Budimir Jevtic – stock.adobe.com.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-6453-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/3060122	QJ-01-25-067-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6454-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/5705336	QJ-01-25-067-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 09/2026](#) „Europsko partnerstvo za inovacije u zajedničkoj poljoprivrednoj politici – Ključan alat za inovacije u poljoprivredi EU-a, ali njegov se potencijal ne iskorištava u potpunosti”, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Europsko partnerstvo za inovacije za produktivnost i održivost u poljoprivredi jedan je od ključnih alata u okviru politika namijenjen poticanju zajedničkih inovacija u skladu s načelom „odozdo prema gore“. Sud je procijenio je li to partnerstvo djelotvorno doprinijelo inovacijama u poljoprivredi EU-a. Utvrdio je da se njegov potencijal ne iskorištava u potpunosti zbog nedovoljne usmjerenosti na potrebe poljoprivrednika, procesa odabira projekata u kojem prednost nije dana projektima s inovacijskim potencijalom te nedovoljne diseminacije rezultata projekata. Kako bi se uklonili ti nedostaci, Sud preporučuje da se u okviru tog partnerstva poboljša usmjerenost na potrebe poljoprivrednika za inovacijama, ojača proces odabira projekata i poboljša diseminacija rezultata.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors