

# Ciljevi i instrumenti hrvatske regionalne politike

---

**Kralj, Matija**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2021**

*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://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:825042>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-24**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



**Sveučilište u Zagrebu**  
**Fakultet političkih znanosti**  
**Diplomski studij politologije**

Matija Kralj

**CILJEVI I INSTRUMENTI HRVATSKE REGIONALNE  
POLITIKE**

DIPLOMSKI RAD

**Zagreb, 2021.**

**Sveučilište u Zagrebu**  
**Fakultet političkih znanosti**  
**Diplomski studij politologije**

**CILJEVI I INSTRUMENTI HRVATSKE REGIONALNE  
POLITIKE**

**DIPLOMSKI RAD**

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Ana Petek

Student: Matija Kralj

**Zagreb**  
**rujan, 2021.**

## IZJAVA O AUTORSTVU

Izjavljujem da sam diplomski rad *Ciljevi i instrumenti hrvatske regionalne politike*, koji sam predao na ocjenu mentorici dr. sc. Ani Petek, napisao 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 stekao ECTS-bodove. Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

STUDENT: Matija Kralj

## SADRŽAJ:

1. UVOD	1
2. TEORIJSKI OKVIR	3
2.1. DIMENZIJE JAVNIH POLITIKA	3
2.2. DIZAJN JAVNIH POLITIKA	4
2.3. CILJEVI JAVNIH POLITIKA	6
2.4. INSTRUMENTI JAVNIH POLITIKA	8
3. METODOLOGIJA	13
4. HRVATSKA REGIONALNA POLITIKA	18
5. OPIS PODATAKA	20
5.1. CILJEVI PREMA SADRŽAJU	22
5.2. CILJEVI PREMA OPĆENITOSTI	23
5.3. INSTRUMENTI PREMA RESURSU	25
5.4. INSTRUMENTI PREMA USMJERENJU	26
6. ANALIZA PODATAKA	27
7. INTERPRETACIJA PODATAKA	30
8. ZAKLJUČAK	33

## POPIS TABLICA

Tablica 1. Shema kodiranja_____	16
Tablica 2. NUTS 2 regije u Hrvatskoj_____	19
Tablica 3. Frekvencija pojavljivanja kategorija i potkategorija_____	21
Tablica 4. Obrasci odnosa ciljeva_____	28
Tablica 5. Obrasci odnosa instrumenata_____	29

## 1. UVOD

Diplomski rad *Ciljevi i instrumenti hrvatske regionalne politike* akademski je rad koji pripada u područje društvenih znanosti, pod znanstvenu disciplinu politologiju, točnije u granu javnih politika. Tema rada su ciljevi i instrumenti javnih politika, koji će biti prikazani i analizirani na primjeru regionalne politike u Hrvatskoj. Uspješnost ishoda i rezultata javnih politika uvelike ovisi o dizajnu javne politike i odabiru instrumenata kojima se nastoje postići određeni ciljevi. S obzirom da ne postoji literatura koja pokazuje sustavno kakvi su odnosi ciljeva i instrumenata javnih politika, potrebna su istraživanja takvog tipa. Također, gotovo da i ne postoje istraživanja o odnosima ciljeva i instrumenata hrvatskih javnih politika, čime je moj interes za navedeni problem veći i relevantniji.

Često se u hrvatskoj javnosti problematiziraju velike regionalne razlike i nejednak stupanj razvoja krajeva Hrvatske, posebice pred izbore u pogledu teritorijalnog preustroja. Ekonomski podatak koji ukazuje na velike regionalne razlike jest taj da Grad Zagreb nosi trećinu BDP-a, dok tek sljedećih pet županija po ekonomskoj veličini čine sljedeću trećinu BDP-a (HGK, 2018). Zbog navedenog bitno je istraživati regionalnu politiku, s obzirom da ne postoji studija hrvatske regionalne politike koja se bavi procesom formuliranja iste. Doprinos ovog istraživanja bit će identifikacija ciljeva i instrumenata hrvatske regionalne politike i njihovih međusobnih odnosa, što će u konačnici poslužiti za daljnja istraživanja regionalne politike iz politološke perspektive (za analizu implementacije, komparaciju s drugim hrvatskim javnim politikama, ocjenjivanje uspješnosti regionalne politike, itd).

Istraživačko pitanje rada jest deskriptivno pitanje: u kakvim su odnosima ciljevi i instrumenti regionalne politike u Hrvatskoj? Cilj diplomskog rada bit će prvo identificirati koji su to ciljevi regionalne politike, a koji instrumenti hrvatske regionalne politike u vrijeme aktualne, 15. Vlade RH. Nakon identifikacije, ciljevi i instrumenti bit će stavljeni u odnos. Cilj rada također je deskriptivan – dati opis odnosa ciljeva i instrumenata hrvatske regionalne politike.

Kao što smo rekli, ciljevi i instrumenti javnih politika bit će nam glavno teorijsko ishodište za analizu i interpretaciju prikupljenih podataka o hrvatskoj regionalnoj politici. „Ciljevi su (formalna) očitovanja o poželjnoj budućnosti“ (Petak, Petek, 2014: 42), a instrumenti sredstva kojima se nastoje ostvariti ciljevi. Smatra ih se centralnim elementima dizajna javnih politika –

strukture javne politike u kojoj se ciljevi, instrumenti i ostali elementi nalaze u međusobnome odnosu. Nastojat ćemo prikazati strukturu, dizajn hrvatske regionalne politike, odnosno odnos ciljeva i instrumenata, na čiji odabir presudnu ulogu ima vlast. Vlast je formalni akter stoga će pažnja biti posvećena okomitoj dimenziji javnih politika koja se odnosi na izbor na temelju vlasti.

Metodologija istraživanja jest kvalitativna i metode kojima smo se koristili su analiza dokumenata, intervju i kvalitativna analiza sadržaja (kodiranje). Analiziramo tekstualni materijal kojeg smo izdvojili iz dokumenata i transkripata intervjuja. Struktura ovog diplomskog rada podijeljena je u tri glavna dijela. Prvo ćemo prikazati teorijski okvir (dimenzije, dizajn, ciljeve i instrumente javnih politika) koji koristimo prilikom istraživanja, a potom i metodologiju prikupljanja i obrade podataka. Drugi dio rada jest empirijski dio, koji se odnosi na definiranje regionalne politike, opis podataka, njihovu analizu i interpretaciju nalaza dobivenih istraživanjem. Potom na kraju iznosimo zaključak u kojem dajemo odgovor na istraživačko pitanje i zašto je taj odgovor važan.



## 2. TEORIJSKI OKVIR

### 2.1. DIMENZIJE JAVNIH POLITIKA

Javne politike kao fenomen moguće je promatrati i analizirati kroz tri dimenzije: okomitu dimenziju, vodoravnu dimenziju te javne politike kao društvenu konstrukciju (Petek, 2014: 45). Navedene dimenzije pretpostavljaju jedna drugu, tako da vodoravna dimenzija uključuje okomitu dimenziju, dok javne politike kao društvena konstrukcija uključuju i okomitu i vodoravnu dimenziju. U praksi, vrlo često dimenzije javnih politika nije moguće odijeliti.

Okomita dimenzija javnih politika je odlučivanje na temelju vlasti i najbolje ju prikazuje definicija Thomasa Dyea koja ističe: „Javne politike su sve što vlada odluči učiniti ili ne učiniti“ (Dye, 2012: 3). Instrumentalno djelovanje, racionalan izbor i snaga legitimnih vlasti karakteristike su okomite dimenzije javnih politika. U perspektivi okomite dimenzije ističe se kako legitimno izabrani predstavnici donose odluke koje isporučuju željene ishode javnih politika, tako što se te odluke prenose na službenike na nižim razinama koji su zaduženi za implementaciju (Colebatch, 2004: 25). Tako je tijekom djelovanja svrhovit i službenici na nižim razinama slijede ciljeve koje su zadali legitimno izabrani predstavnici. Ovakvo razumijevanje javnih politika sama je bit javnih politika - „okomita dimenzija javnih politika je ključna jer mogućnost sudjelovanja vlasti neko područje konstituirao kao javnu politiku“ (Petek, 2014: 45).

U velikoj mjeri u procesu stvaranja javnih politika ili na proces utječu i akteri koji nisu državni, poput političkih stranaka, medija, javnosti, međunarodnih organizacija, interesnih skupina, itd. Vodoravna dimenzija javnih politika uključuje upravo sve te aktere i naglasak je na strukturiranome djelovanju i međusobnome odnosu aktera koji se ne nalaze nužno u državnoj sferi (Colebatch, 2004: 25). Fokus se također pomiče na to tko je sve uključen u stvaranje javnih politika, a tko je isključen. Postoje moćni akteri izvan javne vidljivosti koji blokiraju određene društvene probleme da uopće dođu na dnevni red, čime je moguće da bitni društveni problemi uopće nisu pretočeni u sferu javnih politika. U konačnici, za oblikovanje javnih politika „država sve više ovisi o akterima u sferi civilnog društva, tržišta ili u međunarodnoj areni“ (Petek, 2014: 45) i možemo reći da je vodoravna dimenzija javnih politika u skladu s participativnom demokracijom.

Javne politike kao društvena konstrukcija, posljednja dimenzija javnih politika, ukazuju kako diskurs i jezik utječu na javne politike. To se odnosi na razumijevanje da ideologije, svjetonazori, ideje, slike, predodžbe i predrasude također utječu na javne politike. „Stoga su u svojoj trećoj dimenziji javne politike ideje i identiteti koji određuju da je neko društveno stanje kolektivni problem u koji država, odnosno zajednica treba intervenirati“ (Petek, 2014: 45). Uz navedeno, društveni problem koji se pojavi na dnevnome redu nije nastao niotkud, već je on društveno konstruiran od aktera javnih politika.

U radu ćemo analizirati okomitu dimenziju hrvatske regionalne politike. Tema rada su ciljevi i instrumenti javnih politika i okomita dimenzija najbolje će objasniti navedene fenomene, s obzirom da se radi elementima dizajna o čijem odabiru vlast donosi odluke (Colebatch, 2004). Također, kao empirijskim izvorom proučavanja koristit ćemo se dokumentima koje je donijela vlast i razgovarat ćemo s formalnim akterima regionalne politike. Budući da ne proučavamo aktere javnih politika i njihov utjecaj na javnu politiku, vodoravna dimenzija neće biti zastupljena, kao ni društvena konstrukcija jer ne proučavamo ideje i ideologije koje stoje iza ciljeva i instrumenata.

## 2.2. DIZAJN JAVNIH POLITIKA

Prema Anne Schneider, dizajn javnih politika može se dvojako promatrati i interpretirati: kao glagol dizajniranje koji opisuje proces oblikovanja u fazi formulacije javne politike te kao imenica dizajn koja opisuje sadržaj javne politike (Schneider, 2013: 217). Fokus ovog rada bit će na potonjem, na dizajnu kao strukturi i arhitekturi javnih politika. „Dizajn javnih politika u tom smislu odnosi se na to kako su određene vrste alata ili instrumenata javnih politika grupirane ili principijelno kombinirane u „portfelje“ ili „mješavine“ javnih politika u nastojanju da se postignu ciljevi javnih politika“ (Howlett, Rayner, 2013: 172). Potrebno ga je promatrati kao višerazinski i ugnježdjeni fenomen. Višerazinski fenomen je zato što, kao što i sama riječ govori, postoji više razina na kojima se pojavljuju elementi dizajna. Elementi dizajna javnih politika su sljedeći: ciljevi javnih politika, instrumenti javnih politika, koristi i troškovi koji se raspodjeljuju, ciljane skupine javnih politika, pravila, implementacijske strukture, socijalne konstrukcije, obrazloženja i temeljne pretpostavke (Schneider, Sidney, 2009: 104-105).

Ciljane skupine su skupine ljudi na koje djeluje javna politika i kojima se raspodjeljuju određene koristi ili troškovi. Odabrane su prema različitim kriterijima, od poveznice s ostvarenjem cilja, do moći, bogatstva ili predrasuda u društvu. Pravila uključuju „tko radi što, kada, s kojim resursima i ograničenjima. Uključuju kriterije za primanje nagrada, kao i koja ponašanja dovode do uhićenja i kažnjavanja“ (Schneider, 2013: 224). Implementacijske strukture predstavljaju plan implementacije javne politike, slijedeći *top-down* pristup ili pristup u kojem se ostavlja prostor prilagodbe na najnižoj razini. Socijalne konstrukcije koje uključuju predrasude i slike koje stvaraju realnost nisu izravni dijelovi dizajna javne politike, kao ni temeljne pretpostavke, ali utječu na formiranje i dizajn javne politike stoga ih je potrebno analizirati. Temeljne pretpostavke odnose se na „eksplicitne ili implicitne pretpostavke o uzročnoj logici ili o kapacitetu ljudi ili organizacija“ (Schneider, Sidney 2009: 105). Posljednje, obrazloženja su legitimacija i opravdanje dizajna javne politike, zašto i iz kojeg razloga je nešto napravljeno i na temelju čega. Ponekad ti razlozi mogu biti skriveni i u prvi plan isticati „lažne“ razloge radi primjerice stjecanja političkog kapitala. Ciljeve i instrumente javnih politika ćemo detaljnije obraditi u dijelu rada koji će se baviti tim dvama fenomenima.

Tri su razine dizajna javnih politika koje su poredane prema razini općenitosti: visoka razina apstrakcije (makro razina), programska razina operacionalizacije (mezo razina) i specifične mjere na terenu (mikro razina) (Howlett, 2009: 75). Dizajn se ugnježđenim fenomenom smatra se zato što izbori i odluke u dizajniranju na višoj razini uvjetuju izbore i odluke prema nižim razinama dizajna. Dakle, izbor na visokoj razini apstrakcije uvjetuje primjerice ciljeve i instrumente javnih politika na programskoj razini operacionalizacije, dok izbor na programskoj razini operacionalizacije uvjetuje ciljeve i instrumente javnih politika u specifičnim mjerama na terenu. Da bi dizajn bio optimalan, ciljevi i instrumenti moraju biti međusobno konzistentni, koherentni i kongruentni. Konzistentnost predstavlja „mogućnost višestrukih instrumenata da radije ojačaju nego potkopaju svrhu postizanja individualnih ciljeva“; koherentnost je „mogućnost višestrukih ciljeva da koegzistiraju jedan s drugime u logičnome načinu“; te kongruentnost predstavlja „mogućnost višestrukih ciljeva i instrumenata da zajedno rade u istome smjeru ili zajedničkome podudarajućem načinu“ (Howlett, 2013: 174).

Definirat ćemo dizajniranje javnih politika kako bismo jasnije razlikovali dizajn i dizajniranje. Dizajniranje je aktivnost kojom akteri javnih politika kroz međusobno djelovanje nastoje određenu javnu politiku učiniti efektivnom i efikasnom kako bi se postigli zadani ciljevi kojima se rješavaju unaprijed identificirani kolektivni problemi. Akteri diskusijom, relevantnim

znanjem, stručnošću i prema znanju o dosadašnjim praksama nastoje odabrati instrumente i mehanizme kojima će se postići zadani ciljevi i u konačnici uspostaviti dobar dizajn i optimalni ishodi javne politike. Način na koji akteri javnih politika žele postići optimalne ishode javnih politika jest „kroz ažurno predviđanje posljedica vladinog djelovanja i artikuliranje specifičnih djelovanja koje treba slijediti“ (Howlett, Leyano, 2012: 358).

### 2.3. CILJEVI JAVNIH POLITIKA

Posljednji dio teorije diplomskog rada odnosi se na vrste ciljeva i instrumenata javnih politika. Ciljevi i instrumenti su centralni elementi javnih politika i samog dizajna te u prilog tome govore brojne definicije javnih politika poput Jenkinsonove da su javne politike „skup vladinih odluka o izboru instrumenata i ciljeva javnih politika“ (Hill, 2010:15). Prvo ćemo definirati ciljeve i odrediti vrste ciljeva, a zatim definirati instrumente javnih politika i pokazati njihovu podjelu.

Ciljeve javnih politika možemo definirati kao autoritativne izjave vlasti u kojem smjeru vlast želi ići tako što prikazuju što će u određenome području djelovanja postići (Colebatch, 2006: 11). Ciljevi su vrlo često namjerno ili nenamjerno krivo postavljeni, nejasni, difuzni, a ponekad i međusobno suprotstavljeni čime je otežano razumjeti u kojem smjeru vlast želi ići. Prema okomitoj dimenziji javnih politika, zadani ciljevi upravo pokazuju vlasti što treba učiniti i Colebatch sam javne politike naziva sustavnim slijeđenjem ciljeva (2004: 47). Također, „ciljevi javnih politika u javnome sektoru su kolektivni, što znači da bi trebali odražavati interese društva ili neku širu koncepciju javnog interesa“ (Dunn, 2018: 205). Ciljevi se pojavljuju u svakoj fazi stvaranja javnih politika, od postavljanja dnevnog reda do evaluacije. Ponekad su glavni kriteriji evaluacije, a ponekad ih je i teško razlikovati od instrumenata u procesu implementacije. Hill upozorava da istraživači javnih politika trebaju biti skeptični prema javno proklamiranim ciljevima vlasti jer vrlo često postoje odstupanja od stvarnih ciljeva koji se žele postići (2010: 270).

Ciljeve javnih politika možemo podijeliti prema razini općenitosti i prema sadržaju. Prema razini općenitosti ciljeve klasificiramo na opće ciljeve (*goals*), operativne ciljeve (*objectives*) i specifične mjere (*specific targets*) (Howlett, 2009: 75). Opći ciljevi su idealtipovi ciljeva, one najviše vrijednosti koje se žele postići, ali su uglavnom nedostižne. Takvi ciljevi su nemjerljivi i nemaju vremenski ograničen doseg postizanja. Postižu se ispunjavanjem ciljeva nižeg reda,

operativnih ciljeva i specifičnih mjera. Operativni ciljevi su ciljevi koji sadrže određenu razinu općenitosti, ali su mjerljivi i operacionalizirani. Također, njihovo je postizanje uglavnom vremenski ograničeno i može se nedvojbeno utvrditi da li su oni postignuti ili ne. Posljednja razina ciljeva prema općenitosti su specifične mjere. Specifične mjere su mjere na terenu, koje su vrlo lako brojčano mjerljive i njihovo ispunjavanje je uvjet za postizanje ciljeva višeg reda. To su aktivnosti vlasti u kojima se ciljevi djelomično preklapaju s instrumentima javnih politika i ponekad je time razlikovanje ciljeva od instrumenata u praksi zaista otežano. O postizanju ciljeva najniže razine brinu službenici i implementatori na tim mikro razinama.

Vidimo da su ciljevi, kao i dizajn javne politike, poredani prema razini općenitosti na tri razine. Tako je i odabir specifičnih mjera uvjetovan odabirom operativnih ciljeva, dok je odabir operativnih ciljeva uvjetovan odabirom općih ciljeva. Na primjeru regionalne politike, ciljevi prema razini općenitosti bili bi sljedeći: opći cilj - jednak razvoj svih regija, operativni cilj – povećanje gospodarske aktivnosti za 10% u 5 godina i specifične mjere – odluka o poticajima za otvaranje novih radnih mjesta.

Ciljeve prema sadržaju možemo podijeliti prema tematskome kriteriju. Tako Petek i suradnici navode pet kategorija ciljeva - ciljevi orijentirani na sektore, na proces, na evaluaciju, na instrumente i na vrijednosti (Petek i sur, 2021: 4). Ciljevi orijentirani na sektore odnose se na željene ishode javnih politika unutar određenog sektora i mogu biti koncentrirani na proizvodnju i privatnih dobara i javnih dobara te kao primjere takve vrste cilja možemo navesti razvoj i koheziju (Petek i sur, 2021: 10-11). „Ciljevi orijentirani na proces imaju za cilj poboljšati neke značajke procesa odlučivanja i organizacijski aspekt neke politike“ (Petek i sur, 2021: 11). Dakle, oni ne rješavaju izravno neki kolektivni problem i kao primjere možemo navesti jačanje kapaciteta i stvaranje politika temeljeno na dokazima, što su načela po kojima bi trebalo donositi odluke u procesu stvaranja neke javne politike.

Ciljevi orijentirani na evaluaciju odnose se na ispunjavanje određenih evaluacijskih kriterija kako bi se neku javnu politiku moglo ocijeniti uspješnom ili neuspješnom, dok ciljevi orijentirani na instrumente odnose se na uvođenje novih instrumenata ili promjenu postojećih pri čemu se instrumenti izjednačavaju sa ciljevima. Kao primjer za potonju vrstu cilja možemo navesti osvještavanje i reorganizaciju, dok za one orijentirane na evaluaciju primjeri su efikasnost i efektivnost. Posljednja vrsta ciljeva prema tematskome kriteriju su ciljevi orijentirani na vrijednosti. Oni su „orijentirani na poboljšanje kvalitete demokracije općenito i

predstavljaju temeljne konstitutivne vrijednosti liberalnih demokracija...“ (Petek i sur, 2021: 11). Kao primjere takve vrste cilja možemo navesti zaštitu okoliša te jednakosti ljudskih prava.

## 2.4. INSTRUMENTI JAVNIH POLITIKA

Instrumenti javnih politika su oruđa, u širem smislu te riječi, koje vlade imaju na raspolaganju kako bi ostvarile zadane ciljeve. Prema Schneider, „instrumenti su stimulacije i destimulacije ugrađene u dizajn, namijenjene osiguranju da agencije i ciljane skupine i bilo koji drugi akteri u sustavu poduzimaju preferirane radnje javnih politika“ (2013: 224). Sustav odabira instrumenata mora zadovoljiti kriterije poput efikasnosti, djelotvornosti i tehničke izvedivosti kako bi se isporučili optimalni ishodi javnih politika, no u praksi to uglavnom nije tako (Kekez, Petak, 2014: 75). Odabir instrumenata određen je i karakteristikama političkog režima i politički režimi su ti „koji kombiniraju preferencije prema određenim tipovima instrumenata zajedno s više ili manje generičkim setom ukupnih operativnih ciljeva“ (Howlett, 2009: 79). Često se izbor svodi na metodu pokušaja i pogrešaka, a ponekad i raspoloživost samih instrumenata ovisi o tome koji će ciljevi biti zadani. Također, odabir ciljeva ponekad odlučuje koji će instrumenti biti korišteni te, kao što smo već spomenuli, ponekad se ciljevi na nižim razinama poklapaju sa samim instrumentima. To se posebno očituje u instrumentalno orijentiranim ciljevima. Instrumenti javnih politika se također prilagođavaju ciljanim skupinama, specifičnim situacijama i dostupnosti resursa.

Naširoko poznata klasifikacija instrumenata koju je ustanovio Christopher Hood jest taksonomija instrumenata javnih politika pod nazivom NATO. NATO je skraćenica od riječi informacije (*nodality*), ovlasti (*authority*), javne financije (*treasure*) i organizacija (*organization*), pri čemu svaka riječ opisuje način na koji vlast poduzima neku radnju, odnosno osnovni resurs na temelju kojeg instrument ostvaruje svoj učinak. Informacije označavaju korištenje informacija i obavijesti, kojima vlast raspolaže, prema građanima i ostalim akterima, primjerice kroz savjetovanja i uvjeravanja. Ovlasti se odnose na posjedovanje legalnih i zakonskih ovlasti kojima se građane, tvrtke i ostale organizacije može prisiliti na određene radnje zapovijedima ili zabranama. Javne financije označavaju korištenje novčanih sredstava u proračunu i drugih oblika plaćanja kao instrumenata javnih politika, poput subvencija, poticaja i poreza. Organizacija predstavlja organizacijske resurse koje vlast ima na raspolaganju, poput korištenja represivnog aparata, državnih poduzeća, javnih institucija i općenito svih tijela vlasti i zaposlenika u javnome sektoru (Hood, Margetts, 2007: 5-6).

Unutar svake klase NATO instrumenata postoji podjela na instrumente prema usmjerenju, na sadržajne i procesne instrumente. Sadržajni instrumenti „izravno utječu na postizanje ciljeva neke politike“, dok procesni instrumenti utječu „na sam proces stvaranja politika“ (Petak, Kekez Koštro, 2014: 75). Prilikom djelovanja, u praksi se najčešće radi o kombinaciji sadržajnih i procesnih instrumenata, minimalno dva (Howlett, 2009: 81). U sljedećim redovima pokazat ćemo primjere sadržajnih i procesnih instrumenata, podijeljenih prema NATO klasifikaciji.

Prvi na redu su instrumenti informacija. Instrumenti informacija daju državi mogućnost praćenja informacija. Resurs kojeg država koristi je poruka koja se šalje i prima, a limitirajući faktor je kredibilnost tih poruka (Hood, Margetts, 2007: 6). Sadržajni instrumenti informacija su savjetovanja, edukacije, izvještaji, uvjeravanja, istraživanja, obučavanja i kampanje (Howlett, 2009; Kekez Koštro, 2014). Savjetovanja su primjerice besplatna državna pravna savjetovanja ili savjetovanja u vezi zapošljavanja. Primjer za izvještaj može biti stanje na cestama, a za istraživanje izlazak službenika na teren i prikupljanje informacija o građanima, poput popisa stanovništva. Edukacije i obučavanja mogu se odnositi na državne službenike, ali i građane poput obučavanja za rad primjerice s poljoprivrednim strojevima ili educiranja državnih službenika za rad s novim informatičkim programom. Uvjeravanja i kampanje su različite državne propagande poput američke o invaziji na Irak ili kampanje o cijepljenju protiv zaraznih bolesti.

Procesni instrumenti informacija su pokazatelji uspješnosti, osiguranje pristupa informacijama i cenzure (Howlett, 2009; Kekez Koštro, 2014). Pokazatelji uspješnosti mogu biti izvješća o radu državnih tvrtki, za osiguranje pristupa informacijama možemo navesti Zakon o pravu na pristup informacijama, dok se cenzure odnose na sprječavanje kolanja informacijama poput tajno klasificiranih državnih podataka ili reguliranja ponašanja na internetu. Prema navedenim primjerima, vidimo da je često potrebno korištenje i drugih resursa uz korištenje instrumenata informacija, kao i kombiniranje sadržajnih i procesnih instrumenata informacija.

Dalje nam slijede instrumenti ovlasti. Instrumenti ovlasti omogućuju određivanje onog što je pravno i službeno. Resurs kojeg država koristi jest moć naređivanja i sankcioniranja, a limitirajući faktor njen pravni položaj (Hood, Margetts, 2007: 6). Sadržajni instrumenti ovlasti su licenciranje, dopusnice, regulativa, samoregulacija, standardi i kvote (Howlett, 2009; Kekez

Koštro, 2014). Licencama i dopusnicama se omogućuje pravo korištenja onoga na što se licenca, odnosno, dopusnica odnosi, poput dozvole određenim grupama ili pojedincima za aktivnosti koje obavljaju ili vozačke dozvole. Regulatorna se odnosi na zakone, propise i pravilnike koji su stvoreni od strane vlasti, poput Zakona o regionalnom razvoju ili Nacionalne razvojne strategije. Samoregulacijom vlast dopušta da pojedinci ili organizacije dobrovoljno propisuju propise i pravila svog djelovanja, poput liječničkih i odvjetničkih komori (Kekez Koštro, 2014: 81). Standardi su na neki način određeni kriteriji kojima se nešto propisuje, poput određivanja minimalne i maksimalne cijene pojedinog dobra ili usluge ili obvezne deklaracije na proizvodu. Kvote propisuju točno određeni broj nečega što se smije ili ne smije, poput kvote izlova u ribolovu.

Procesni instrumenti ovlasti su stvaranje savjetodavnih tijela, zabrana rada stranaka ili interesnih skupina i uskraćivanje pristupa (Howlett, 2009; Kekez Koštro, 2014). Kao primjer za stvaranje savjetodavnih tijela možemo navesti savjete mladih ili savjete za razvoj civilnog društva. Zabrane rada stranaka ili interesnih skupina odnose na zabrane organiziranja i djelovanja grupa ljudi u svrhu političkog ili interesnog djelovanja, poput zabrane neonacističkih stranaka ili lobističkih interesnih skupina. Za uskraćivanje pristupa možemo navesti primjere zabrane ulaska na zatvoreni državni teritorij poput vojnog kompleksa te zabrane ulaska na događanja osobama koje nisu cijepljenje protiv zaraznih bolesti.

Dalje na redu su instrumenti javnih financija. Javne financije odnose se na korištenje novca i drugih oblika plaćanja da država dobije informaciju ili utječe na ponašanje građana. Resurs kojim se koristi jest novac i ostali mogući oblici plaćanja, dok je limitirajući faktor solventnost (Hood, Margetts, 2007: 6). Sadržajni instrumenti javnih financija mogu biti donacije, zajmovi, porezi, porezne olakšice, potpore i poticaji, korisničke naknade i financiranja raznih programa (Howlett, 2009; Kekez Koštro, 2014).

Donacije se odnose na davanje novčanih sredstava bez očekivanja vraćanja ikakvog dobra ili usluge nazad, poput doniranja ljudima na području stradalom od prirodne nepogode ili doniranja susjednoj zemlji uslijed neke katastrofe. Zajmovi mogu biti korišteni od države pri čemu se država zadužuje na tržištu kako bi osigurala sredstva ukoliko ih nema dovoljno, ili država može dati zajmove građanima preko državnih banaka ili garancija na njih. Porezi su najpoznatiji prihod države i mogu biti razni, poput poreza na dohodak, imovinu ili dodanu vrijednost (PDV), dok su porezne olakšice smanjenja poreza poput poreznih olakšica za mlade



radnike i osobe s invaliditetom ili poreznih polakšica koje se ostvaruju na temelju roditeljstva male djece. Potpore i poticaji su bespovratna sredstva kojima država želi primjerice usmjeriti proizvođače na neku proizvodnju, poput poljoprivrednih poticaja, ili pomoći u očuvanju određenih djelatnosti, poput potpora za očuvanje radnih mjesta u ugostiteljstvu primjerice. Korisničke naknade su također vrsta prihoda države, pri čemu se ta sredstva koja se uplaćuju za određenu namjenu, ponovno koriste u tu istu svrhu (npr. naknada za uporabu cesta). Država financira razne programe za koje smatra da su od interesa za opće dobro, poput raznih kulturnih, obrazovnih i znanstvenih programa nevladinih organizacija (Kekez Koštro, 2014: 77).

Procesni instrumenti javnih financija odnose se na financiranje interesnih skupina, financiranje kampanja i uskraćivanje financiranja (Howlett, 2009; Kekez Koštro, 2014). Država može financirati interesne skupine dotacijama i transferima, primjerice sindikate i udruge poslodavaca. Kampanje spadaju u sadržajne instrumente informacija, a financiranje kampanja nevladinih organizacija od strane države (primjerice kampanja sportske udruge koja promiče zdrav život) u procesne instrumente javnih financija. Navedeni primjer opet pokazuje međuovisnost različitih instrumenata javnih politika. Uskraćivanjem financiranja država pokazuje što nije u njenom interesu i što ne zagovara, poput nefinanciranja djelovanja LGTB zajednica.

Instrumenti organizacije su posljednja vrsta instrumenata koje država ima na raspolaganju i omogućuje državi da fizički djeluje izravno, pomoću vlastitih snaga. Osnovni resurs je aktivnost državnih službenika, a limitirajući faktor su kapaciteti (Hood, Margetts, 2007: 6). Sadržajni instrumenti organizacije su „izravno davanje usluga i dobara kroz djelovanje državne uprave, javnih službi i javnih poduzeća“ te „prenošenje ovlasti i partnerstva tržišnim subjektima ili organizacijama civilnog društva“ (Kekez Koštro, Petak, 2014: 74). Kao primjere potonjih možemo navesti prenošenje ovlasti za upravljanje autocestom i prepuštanje skrbi o nezbrinutoj djeci privatnim ili civilnim akterima. Primjer izravnog davanja usluge ili dobra kroz djelovanje državne uprave može biti pritvor onima kojima je lišena fizička sloboda zbog počinjenja zločina, za javnu službu primjer može biti pružanje zdravstvene skrbi u bolnici te za javno poduzeće izgradnja i održavanje fizičkog okruženja poput cesta, parkova i mostova. Stvaranje novih i reorganizacija postojećih administrativnih jedinica i tijela vlasti primjer su procesnih instrumenata reorganizacije (Kekez Koštro, 2014: 79).

Nakon pregleda literature, možemo uvidjeti da literatura ne govori skoro ništa o odnosima konkretnih ciljeva i instrumenata javnih politika. Literatura govori o tome da ciljevi i instrumenti zajedno postoje na više razina općenitosti i da su međuovisni, no kao što smo rekli o njihovim odnosima gotovo ništa. Stoga ćemo u ovome radu nastojati dati opis odnosa ciljeva i instrumenata, na primjeru hrvatske regionalne politike. Prije toga, u sljedećim redovima opisat ćemo način provođenja istraživanja.

### 3. METODOLOGIJA

Ovaj rad je *policy* studija. Istraživanjem se želi pridonijeti boljem razumijevanju hrvatske regionalne politike: „Neki analitičari politika žele produbiti razumijevanje politika (analiza *politika*)“ (Hill, 2010: 4). Kako bismo čim kvalitetnije identificirali koji su to ciljevi, a koji instrumenti hrvatske regionalne politike i kakav je njihov međusoban odnos, potrebno je odabrati odgovarajuće metode prikupljanja, obrade i analize podataka. S obzirom da je istraživačko pitanje deskriptivno i da za ostvarivanje cilja istraživanja moramo interpretirati i analizirati veliku količinu tekstualnog materijala, kvalitativna metodologija jest najbolji izbor. „Kvalitativna metodologija je metoda za opisivanje značenja kvalitativnog materijala na sistematičan način. To možete učiniti dodjeljivanjem uzastopnih dijelova vašeg materijala kategorijama vaše sheme kodiranja“ (Schreier, 2012: 1). Uz navedeno, opsežni materijal je kvalitativnim metodama sistematično sažet i na taj način su se mogli pojasniti odnosi između ciljeva i instrumenata hrvatske regionalne politike.

Metode kojima su se prikupljali podaci su analiza dokumenata i intervju. Svaka metoda prikupljanja podataka ima prednosti, ali i nedostatke. Tako primjerice dokumenti ponekad nisu vjerodostojni jer iskrivljuju stvarnost iz koje nastaju, dok kod intervjuiranja ispitanik je često subjektivan i daje poželjne odgovore. Stoga je bilo potrebno odlučiti se bar za dvije metode kako bi se smanjio utjecaj tih nedostataka i zadovoljilo pravilo triangulacije, „strategije unakrsnog provjeravanja podataka primjenom niza metoda istraživanja“ (Burnham i sur, 2004: 34). Odlučili smo se za analiziranje tekstualnih materijala, jer će nam oni najbolje dati uvid u temu istraživanja. Također, tekstualni materijali mogu biti: primarni, sekundarni i tercijarni, javni i privatni te formalni i neformalni (May, 1993: 136-137). Analizirani tekstualni materijali su primarni dokumenti jer odgovaraju sadašnjosti i dio su promatranog događaja; javni jer su javno dostupni, otvoreni i objavljeni; te formalni zato što nisu nastali tijekom istraživačkog procesa. Također, tekstualne materijale smo sustavno obradili i kodirali.

Da bismo čim bolje i kvalitetnije analizirali dokumente, bilo je ih je potrebno dobro selekcionirati i uzorkovati. Selekciju dokumenata smo proveli prema kriterijima sadržaja dokumenata, vrste dokumenata, vremenskog okvira dokumenata te autora dokumenata (Burnham i sur, 2006; Esmark i Triantafillou, 2007). Prema kriteriju autora dokumenata odlučili smo se za formalne aktere, Vladu RH i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU. Ti

formalni akteri se bave cjelinom politika i presudni su pri odabiru ciljeva koji se žele postići i instrumenata kojima se ciljevi žele postići. Što se tiče vremenskog okvira, odlučili smo se za dokumente koji su u sadašnjosti, odnosno oni koji su trenutno važeći budući da proučavamo ciljeve i instrumente hrvatske regionalne politike koji vrijede danas.

Kod kriterija vrste dokumenata, vodili smo se odabirom dokumenata koji najbolje prikazuju ciljeve i instrumente regionalne politike. Ciljeve jasno i detaljno prikazuju strategije, ali i strateški planovi su zadovoljavajući ukoliko ne postoji strategija. Instrumente javnih politika vrlo dobro prikazuje provedbeni program ministarstva nadležnog za regionalnu politiku, za razliku primjerice od zakona koji donose temeljna pravila resora, ali malo prostora posvećuju sistematizaciji ciljeva neke politike ili provedbenim mehanizmima. Posljednje, prema kriteriju sadržaja dokumenata, odabrani su dokumenti koji se bave cjelokupno ili djelomično hrvatskom regionalnom politikom i njenim ciljevima i instrumentima.

Dokumente koje smo selekcionirali i odlučili analizirati su sljedeći: Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, Program Vlade Republike Hrvatske 2020. – 2024., Strateški plan Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU (MRRFEU) za razdoblje 2019. – 2021. te Provedbeni program MRRFEU za razdoblje od 2021. do 2024. godine (Vlada RH, 2021; Vlada RH, 2020; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020). Odlučili smo se kodirati tekst stranica navedenih dokumenata koje opisuju hrvatsku regionalnu politiku (Vlada RH, 2021: 23-24, 28, 32, 36, 126-134; Vlada RH, 2020: 13, 49-51; MRRFEU, 2018: 2-98; MRRFEU, 2020: 5-4), dok one koje ne opisuju navedenu politiku smo izostavili. Sveukupno tekstualni materijal dokumenata za analizu iznosi 157 stranica, od sveukupno 360 stranica dokumenata.

Kao što smo već rekli, koristili smo i intervju kao metodu prikupljanja podataka. Prvi kriterij kojim smo se vodili pri odabiru ispitanika je taj da je ispitanik relevantni akter hrvatske regionalne politike. Drugi kriterij je taj da je barem jedan ispitanik akter unutar političkih institucija i vlasti (formalni) i da je barem jedan akter izvan državne vlasti (neformalni) (Grdešić, 1995: 68). Za kriterij formalnog aktera odlučili smo se kako bi dodatno proširili količinu podataka dobivenu iz državnih izvora, dok za kriterij neformalnog aktera odlučili smo se da dobijemo i alternativni uvid u problematiku. Dodatno, pri potonjem kriteriju odlučili smo se za stručnjake iz regionalne politike zbog toga što oni mogu iznijeti stručno mišljenje i relevantne činjenice o ciljevima i instrumentima hrvatske regionalne politike.

Odaslano je pet upita potencijalnim ispitanicima, od kojih je troje izrazilo spremnost na intervjuiranje. Ispitanicima je bila zajamčena anonimnost u skladu s pravilima akademske zajednice. Pristanak za javno objavljivanje njihovih imena prilikom pisanja ovog rada dali su Vedran Đulabić, profesor na Pravnome fakultetu u Zagrebu i stručnjak za regionalnu politiku, te Ivana Rašić, viša znanstvena suradnica na Ekonomskome institutu Zagreb i istraživačica regionalnog razvoja i regionalne politike. Popis ispitanika intervjuiranja nalazi se u prilogu (v. Prilog 1). Htjeli smo provesti polustrukturirane intervjuje jer je potrebno omogućiti ispitanicima određenu slobodu u iznošenju mišljenja, a opet je potrebno kontrolirati intervju potpitanjima kako se ne bi udaljilo od teme (Burnham i sur, 2006). Takav je bio prvi intervju, s profesorom Đulabićem, i proveden je telefonskim putem. Preostala dva intervjuja, s višom službenicom iz Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU i s Ivanom Rašić, bili su strukturirani i provedeni su pisanim putem. Pitanja su unaprijed bila pripremljena i poslana ispitanicima, te smo na njih dobili odgovore. Protokol intervjuiranja nalazi se u prilogu (v. Prilog 2), a transkripti intervjuja dostupni su na zahtjev. Ukupno je 14 stranica transkripata intervjuja.

Nakon selekcioniranja dokumenata i prikupljanja tekstualnog materijala, slijedi nam kvalitativna analiza sadržaja (Schreier, 2012: 6). Često se sama kvalitativna metodologija izjednačava sa kvalitativnom analizom sadržaja, no ipak se radi o dva odvojena pojma. Kvalitativnom analizom sadržaja, kao specifičnom istraživačkom strategijom unutar kvalitativne metodologije, opisujemo sadržaj proučavanih dokumenata, pri čemu sam proces računa na interpretaciju autora u skladu s ciljem istraživanja i istraživačkim pitanjem. Najvažniji alat kvalitativne analize sadržaja je kodiranje. Kodiranjem sažimamo tekstualni sadržaj na sistematičan način, tako da iz teksta izdvajamo i segmentiramo jedinice kodiranja prema određenim kriterijima i dodjeljujemo im kodove. „Jedinice kodiranja su oni dijelovi jedinica analize koje možete smisleno protumačiti s obzirom na kategorije koje su u pitanju. To su one jedinice koje dodijelite kategoriji u svojoj shemi kodiranja“ (Schreier, 2012: 131).

Veličinu jedinice kodiranja odredili smo prema formalnome kriteriju, koji „proizlazi iz strukture dokumenata i određen je duljinom“ (Popović, Petek, 2018: 211). Za ovo istraživanje odabrali smo da veličina jedinice kodiranja dokumenata bude odlomak jer su dokumenti tako uobličeni i odlomak sam po sebi čini smislenu cjelinu. Ukoliko određeni odlomak sadržajno nije odgovarao istraživanju, odnosno nije sadržavao cilj i/ili instrument, nije bio podvrgnut procesu kodiranja. Unutar dokumenata nalaze se tablice gdje jedinicu kodiranja čine rečenice iz tablice, povezane logički i smisleno. Također, odgovore na postavljena pitanja prilikom

intervjua s profesorom Đulabićem možemo promatrati kao jedan odlomak, te je takva veličina jedinice kodiranja proizašla iz transkripata intervjuja. Pisane intervjuje smo analizirali jednako kao i dokumente. Ukupno je tijekom istraživanja izdvojeno 317 jedinica kodiranja, od čega je 286 proizašlo iz tekstualnog materijala, a 31 iz transkripata intervjuja. Jedinice kodiranja kodirane su sveukupno 828 puta.

Kodove koje dodjeljujemo jedinicama „uzimamo“ iz sheme kodiranja koja je za ovo istraživanje izrađena deduktivnim pristupom. Prvotno je napravljeno probno kodiranje na uzorku od oko 10% tekstualnog materijala i shema se pokazala prikladnom. Napravljena je prema podjelama ciljeva i instrumenata javnih politika navedenima u teoretskome dijelu, gdje su glavni kodovi ciljevi prema sadržaju, ciljevi prema razini općenitosti, instrumenti prema resursu i instrumenti prema usmjerenju. Unutar sheme, kod ciljevi prema sadržaju ima još pet podkodova niže razine, izrađenih prema tematskome kriteriju, a kod ciljevi prema razini općenitosti ima tri podkoda. Kod instrumenti prema resursu ima četiri podkoda koji su izrađeni na temelju NATO podjele instrumenata, dok kod instrumenti prema usmjerenju ima dva podkoda (v. tablicu 1).

*Tablica 1. Shema kodiranja*

CILJEVI PREMA SADRŽAJU	CILJEVI PREMA OPĆENITOSTI	INSTRUMENTI PREMA RESURSU	INSTRUMENTI PREMA USMJERENJU
SEKTORSKI	OPĆI	INFORMACIJE	SADRŽAJNI
PROCESNI	OPERATIVNI	OVLASTI	PROCESNI
EVALUACIJSKI	SPECIFIČNE MJERE	JAVNE FINACIJE	
INSTRUMENTALNI		ORGANIZACIJA	
VRIJEDNOSNI			

Izvor: autor prema: Hood, Margetts, 2007; Howlett, 2009; Kekez Koštro, Petak, 2014; Petak, Petek, 2014; Petek i sur, 2021.

Potrebno je i navesti pravila kodiranja kojih smo se držali, kako bi kodiranje bilo uspješno provedeno. Jedno od pravila jest pravilo kvalitativne analize sadržaja koje kaže da jedinica kodiranja može biti dodijeljena u svaku glavnu kategoriju sheme kodiranja samo jednom. Držat ćemo se još dva pravila prilikom kodiranja, koja nisu obvezna prilikom kvalitativne analize sadržaja, no smatramo da će biti korisna. Prvo je da se uzorkovani tekstualni materijal kodira samo na razini podkodova, dok pripadnost određenome podkodu podrazumijeva pripadnost glavnome kodu. Drugo pravilo je da se prilikom dodjeljivanja koda uzima u obzir samo glavni cilj kojeg jedinica kodiranja ističe. Isto vrijedi i za instrument, kojeg se određuje prema središnjem resursu koji mu daje učinkovitost u jedinici kodiranja. U prilogu 3. nalazi se stranica primjera kodirane građe iz dokumenata, dok se u prilogu 4. nalazi stranica primjera kodirane građe iz intervjua.

Završni dio analize bit će napravljen tako što će se proučavati učestalost pojave određene kategorije, odnosno potkategorije, kao i učestalost supojavljivanja potkategorija van obitelji kodova, ali prvenstveno će se analizirati značenja jedinica kodiranja u kodovima, jer je to središnje u kvalitativnoj analizi sadržaja i u primjeni kvalitativne metodologije općenito (Schreier, 2012). Posebni fokus bit će na odnosima potkategorija ciljeva i instrumenata i njihovim značenjima.

#### 4. HRVATSKA REGIONALNA POLITIKA

Regionalna politika je ekonomska politika koja teži uravnoteženome razvoju nacionalnog prostora. Predmet regionalne politike je regija, a regionalna politika je usmjerena na razvoj slabije razvijenih regija kako bi se smanjile razlike u razvoju. Regionalna politika treba težiti pronalasku uzroka slabe razvijenosti regija i sustavno ih adresirati kako bi se otklonili ti uzroci te potom osigurati da u nekome trenutku slabije razvijene regije dostignu barem prosjek razvoja svih regija (Intervju 1, 2021). Kao dva osnovna cilja regionalne politike, Richardson navodi: „(a) učinkovitost - optimalna raspodjela resursa i / ili maksimiziranje rasta nacionalne ekonomije i (b) pravičnost - smanjenje međuregionalnih razlika u indeksima rasta i blagostanja“ (1971: 1). Iako je ekonomska politika, regionalna politika ne odnosi se samo na ekonomski i gospodarski rast i razvoj, već obuhvaća i socijalne i kulturne promjene.

Regionalnu politiku se često naziva i politikom regionalnog razvoja. Radi se zapravo samo o terminološkoj razlici i užem shvaćanju regionalne politike kao javne politike, kako smo ju dosada definirali (Hansen, Higgins, Savoie, 1990: 2). Šire shvaćanje regionalne politike može se odnositi na politiku koju regionalna vlast provodi u svojoj regiji, na politiku države prema susjednim državama ili primjerice na regionalnu politiku Europske Unije prema Zapadnome Balkanu. Regionalna politika povezuje različite razine vlasti koje koordinirano sudjeluju u smanjivanju razlika u razvoju. Jedna od glavnih karakteristika regionalne politike jest njezina multi-sektorska priroda – npr. poljoprivreda, obrazovanje, promet, investicije i zapošljavanje su uključeni u regionalnu politiku (Đulabić, 2007). Komplementarna je s javnim politikama poput politike zaštite okoliša, prostorne politike, politike obrazovanja i zapošljavanja, energetske, investicijske, industrijske, poljoprivredne i mnogih drugih politika (Kordej-De Villa, Pejnović, 2015: 49).

Hrvatska regionalna politika dio je kohezijske politike Europske Unije. Zadržala je svoje specifičnosti poput brige o otocima, brdsko-planinskim područjima i područjima stradalima u ratu, ali je prvenstveno okrenuta načelima kohezijske politike EU: strateški dugoročni razvoj, vođenje brige o cijelome teritoriju, postojanje strateških dokumenata i objektivni parametri i indeksi razvijenosti (Intervju 1, 2021). Alat kojim se kohezijska politika EU služi jest financiranje putem „strukturnih, kohezijskih i razvojnih fondova i drugih instrumenata za financijsku pomoć regionalnim i lokalnim vlastima“ (Lancaster, Forestiere, 2004: 170).



Europska sredstva dodjeljuju se prema određenim kriterijima prvenstveno vezanima uz razvijenost, a ključna klasifikacija regija jest NUTS 2 razina (prostorna jedinica sa najmanje 800 tisuća stanovnika, a najviše 3 milijuna) (Vlada RH, 2019). Prema sadašnjoj klasifikaciji u Hrvatskoj postoje četiri NUTS 2 regije, koje su prikazane u tablici 2 prema županijama.

*Tablica 2. NUTS 2 regije u Hrvatskoj*

GRAD ZAGREB	JADRANSKA HRVATSKA	SJEVERNA HRVATSKA	PANONSKA HRVATSKA
Grad Zagreb	Istarska	Međimurska	Karlovačka
	Riječko-primorska	Varaždinska	Sisačko-moslavačka
	Ličko-senjska	Krapinsko-zagorska	Bjelovarsko-bilogorska
	Zadarska	Koprivničko-križevačka	Virovitičko-podravska
	Šibensko-kninska	Zagrebačka	Požeško-slavonska
	Splitsko-dalmatinska		Brodsko-posavska
	Dubrovačko-neretvanska		Osječko-baranjska
			Vukovarsko-srijemska

Izvor: MRRFEU, 2021.

Najvažniji akter hrvatske regionalne politike jest ministarstvo nadležno za regionalnu politiku. To je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, a odmah iza ministarstva slijede i regionalne razvojne agencije, osnovane po županijama. Temeljni važeći dokumenti hrvatske regionalne politike su: Zakon o regionalnome razvoju i njegovi prateći zakoni, Strateški plan MRRFEU 2019.-2021., Provedbeni program MRRFEU 2021.-2024., Nacionalna razvojna strategija RH do 2030. i Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026. koji ne obuhvaća direktno regionalni razvoj, već govori generalno o područjima regionalne politike. Strategija regionalnog razvoja RH je istekla krajem 2020. godine.

## 5. OPIS PODATAKA

Nakon što smo prikazali teorijski dio kojim ćemo se služiti pri interpretaciji podataka, izložili metodologiju koju smo koristili prilikom istraživanja te definirali slučaj hrvatske regionalne politike, u narednome dijelu rada dat ćemo opis podataka dobivenih istraživanjem. Opis podataka služiti će nam pri njihovoj interpretaciji i postizanju cilja rada i odgovaranja na istraživačko pitanje – u kakvim su odnosima ciljevi i instrumenti hrvatske regionalne politike?

Kao što smo opisali u metodološkome dijelu rada, izdvojili smo 316 jedinica kodiranja iz sveukupno 171 stranice tekstualnog materijala i pritom jedinicama kodiranja dodijelili kod 850 puta. Kodove smo dodjeljivali prema shemi kodiranja koja je izrađena deduktivno iz teorijskog okvira opisanog u drugome dijelu rada. Četiri su glavna koda i 14 podkodova unutar sheme kodiranja. Prije opisa podataka dobivenih istraživanjem, prikazat ćemo frekvenciju pojavljivanja kodova (v. tablicu 3). Iako smo rekli da je metodologija rada kvalitativna, uvidom u učestalost pojavljivanja kodova (koja nije tipična metoda kvalitativne analize podataka) možemo uvidjeti relativnu važnost određenih segmenata hrvatske regionalne politike – što se više puta određeni kod pojavljuje, to je segment koji on predstavlja važniji u odnosu na element koji je u građu manje zastupljen. Također, na temelju frekvencije pojavljivanja kodova radit ćemo analizu i interpretaciju dobivenih podataka.

S obzirom da su dva glavna koda dvije vrste ciljeva javnih politika i da su druga dva glavna koda dvije vrste instrumenata javnih politika, za očekivati je da će se dva koda koja se tiču ciljeva pojaviti u jednakome broju, kao i dva koda koja se tiču instrumenata. To što će se vjerojatno pojaviti u jednakome broju, ne daje nam mogućnost analize i interpretacije. No, na temelju pojavljivanja jedinica kodiranja u kojima su smješteni i ciljevi i instrumenti, izvući ćemo zaključke. Tako ćemo prikazati frekvenciju pojavljivanja podkodova, koji predstavljaju vrste ciljeva i vrste instrumenata, unutar glavnog koda. Prije opisa i analiziranja podkodova, prikazat ćemo glavne kodove kodiranja – *ciljevi prema sadržaju, ciljevi prema razini općenitosti, instrumenti prema resursu i instrumenti prema usmjerenju*.

Kao što smo i najavili, dva glavna koda koja se tiču ciljeva, pojavljuju se u jednakom omjeru. Zajedno se pojavljuju 500 puta, što čini 60% u ukupnome dodjeljivanju kodova. Preostala dva glavna koda koja se tiču instrumenata, kodirali smo sveukupno 328 puta, što čini 40% u

ukupnome dodjeljivanju kodova. U nastavku rada prikazana je tablica 3, s nominalnim brojem pojavljivanja kodova i udjelima pojavljivanja u ukupnome dodjeljivanju kodova, odnosno dodijeljenim podkodovima unutar glavnog koda.

*Tablica 3. Frekvencija pojavljivanja kategorija i potkategorija*

CILJEVI PREMA SADRŽAJU <b>250</b>	CILJEVI PREMA OPĆENITOSTI <b>250</b>	INSTRUMENTI PREMA RESURSU <b>164</b>	INSTRUMENTI PREMA USMJERENJU <b>164</b>
SEKTORSKI <b>137</b> <b>16,5%</b> <b>54,9%</b>	OPĆI <b>214</b> <b>25,8%</b> <b>85,6%</b>	INFORMACIJE <b>28</b> <b>3,4%</b> <b>17,1%</b>	SADRŽAJNI <b>93</b> <b>11,2%</b> <b>56,7%</b>
PROCESNI <b>46</b> <b>5,6%</b> <b>18,4%</b>	OPERATIVNI <b>36</b> <b>4,3%</b> <b>14,4%</b>	OVLASTI <b>35</b> <b>4,2%</b> <b>21,3%</b>	PROCESNI <b>71</b> <b>8,6%</b> <b>43,3%</b>
EVALUACIJSKI <b>41</b> <b>5%</b> <b>16,4%</b>	SPECIFIČNE MJERE <b>0</b> <b>0%</b> <b>0%</b>	JAVNE FINACIJE <b>54</b> <b>6,5%</b> <b>32,9%</b>	
INSTRUMENTALNI <b>18</b> <b>2,2%</b> <b>7,2%</b>		ORGANIZACIJA <b>47</b> <b>5,7%</b> <b>28,7%</b>	
VRIJEDNOSNI <b>8</b> <b>1%</b> <b>3,2%</b>			

\*Prvi red brojeva pokazuje nominalan broj pojavljivanja kodova; drugi red brojeva pokazuje udio pojavljivanja kodova u ukupnome broju dodijeljenih kodova; treći red brojeva pokazuje udio pojavljivanja kodova u broju dodijeljenih kodova unutar glavne kategorije koda.

Izvor: autor

## 5.1. CILJEVI PREMA SADRŽAJU

U narednim dijelovima rada opisat ćemo sadržaj tekstualnog materijala koji smo kodirali. Opisujemo potkategorije sheme kodiranja, koje smo preuzeli iz znanstvenih radova raznih drugih autora. *Sektorski, procesni, evaluacijski, instrumentalni i vrijednosni* ciljevi su potkategorije koda *ciljevi prema sadržaju*. Od ukupno 250 dodijeljenih kodova *ciljeva prema sadržaju* 137 ih pripada podkodu *sektorski* ciljevi. Udio pojavljivanja podkoda *sektorski* ciljevi iznosi 54,9% u ukupnom broju dodijeljenih kodova unutar glavnog koda *ciljevi prema sadržaju*, dok u ukupnome broju dodijeljenih kodova taj udio iznosi 16,5%.

U analiziranome tekstualnome materijalu neki od češće spominjanih sektorskih ciljeva su: ravnomjeran regionalni razvoj, jačanje konkurentnosti regija, poticanje gospodarskog rasta i stvaranja radnih mjesta, održiv razvoj, razvoj potpomognutih, brdsko-planinskih područja i otoka, bolja kvaliteta života, povećanje zaposlenosti, bolja prometna povezanosti, izgradnja, obnova i rekonstrukcija objekata javne namjene, sprječavanje iseljavanja stanovništva, sanacija posljedica razornih potresa i obnova pogođenih područja, digitalni razvoj, razvoj pametnih sela i gradova, modernizacija prometne infrastrukture,... (Vlada RH, 2021; Vlada RH, 2020; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020; Intervju 1, 2021; Intervju 2, 2021; Intervju 3, 2021). Kao najspominjaniji cilj ističe se razvoj. Pojam razvoj najčešće se u dokumentima veže uz pojmove ravnomjeran i regionalni, dok se često spominju i sljedeći pojmovi: održiv, digitalni i urbani razvoj, razvoj poduzetništva i gospodarstva, razvoj određenih lokacija i društveno-gospodarski razvoj.

Sljedeći podkod koji je najviše zastupljen unutar koda *ciljevi prema sadržaju* jest *procesni* ciljevi. Podkod *procesni* ciljevi pojavljuje se ukupno 46 puta, što iznosi 5,6% od ukupnog broja dodijeljenih kodova dok u broju dodijeljenih kodova unutar glavnog koda taj udio iznosi 18,4%. U dokumentima se najčešće spominju sljedeći procesni ciljevi: jačanje kapaciteta, koordinacija i koordiniranje, postavljanje strateškog okvira, unaprjeđene sustava, itd. (Vlada RH, 2021; Vlada RH, 2020; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020). Jačanja kapaciteta odnosi se na administrativne kapacitete, kapacitete za planiranje i pripremu projekata te kapacitete za upravljanje i kontrolu. Koordinacije se najčešće odnose na koordiniranje projekata i koordiniranje programskih dokumenata za korištenje fondova EU. Strateški okviri tiču se postavljanja razvojnih prioriteta, dok se unaprjeđenjem sustava želi poboljšati strateško planiranje i realizacija planova i programa.

*Evaluacijski* ciljevi sljedeći je podkod prema zastupljenosti u jedinicama kodiranja. Najčešći evaluacijski ciljevi su oni koji se tiču pojmova učinkovitosti, usklađenosti i poboljšanja kvalitete (MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020). Učinkovitost se uglavnom veže uz korištenje EU fondova, korištenje programa, provedbe projekata i funkcioniranje sustava. Poboljšanje kvalitete odnosi na projekte i institucionalni okvir, dok se usklađenost najčešće odnosi na usklađenost odredbi i propisa. Podkod *evaluacijski* ciljevi pojavljuje se 41 puta u dokumentima. Postotak od ukupnog broja dodijeljenih kodova podkoda *evaluacijski* ciljevi iznosi 5%, dok je postotak u broju dodijeljenih kodova unutar glavne kategorije *ciljevi prema sadržaju* 16,4%.

Preostala su nam još dva podkoda unutar prve glavne kategorije. Prvi od njih je podkod *instrumentalni* ciljevi. Podkod se sveukupno pojavljuje 18 puta. Udio pojavljivanja u ukupnome broju dodijeljenih kodova iznosi 2,2%, dok udio pojavljivanja u broju dodijeljenih kodova unutar glavne kategorije iznosi 7,2%. Instrumentalni ciljevi pojavljuju se najčešće na sljedeće načine: uvođenje novih mjera, uspostava novog sustava, sklapanje sporazuma, provođenje edukacije i primjena novog okvira (MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020).

Posljednji podkod unutar glavnog koda *ciljevi prema sadržaju* jest *vrijednosni* ciljevi. Podkod *vrijednosni* ciljevi pojavljuje se samo 8 puta. Pojavljuje se samo u dokumentima, kao i prethodna dva podkoda. Postotak pojavljivanja u ukupnome broju dodijeljenih kodova iznosi 1%, dok je postotak pojavljivanja u broju dodijeljenih kodova unutar glavne kategorije koda 3,2%. Vrijednosni ciljevi u analiziranim dokumentima odnose se na sljedeće formulacije: smanjenje socijalne nejednakosti i siromaštva, promicanje jednakih mogućnosti i socijalne uključenosti, ravnopravnost spolova i osoba s invaliditetom, zaštita okoliša, očuvanje prirodnog kapitala, jačanje socijalne pravednosti i društvenog povjerenja (MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020).

## 5.2. CILJEVI PREMA OPĆENITOSTI

Sljedeći glavni kod čije potkategorije opisujemo jest kod *ciljevi prema općenitosti*. Potkategorije koje opisujemo su *opći* ciljevi, *operativni* ciljevi i *specifične mjere*. U najvećoj mjeri pojavljuje se prvi podkod *opći* ciljevi. Pojavljuje se 214 puta sveukupno, što ga čini potkategorijom koja se najviše puta pojavljuje u cijelome istraživanju. Udio pojavljivanja u broju dodijeljenih kodova unutar glavne kategorije iznosi 85,6%, dok je udio pojavljivanja u

ukupnome broju dodijeljenih kodova 25,8%. Opći ciljevi pojavljuju se najčešće uz sljedeće pojmove: razvoj, konkurentnost, poticanje, bolja kvaliteta, obnova, rekonstrukcija, modernizacija, učinkovitost, unaprjeđenje, poboljšanje, koordinacija i jačanje (Vlada RH, 2021; Vlada RH, 2020; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020; Intervju 1, 2021; Intervju 2, 2021; Intervju 3, 2021).

Opći ciljevi koji se u analiziranome tekstualnome materijalu odnose na razvoj su ravnomjeren regionalni razvoj, razvoj prometne infrastrukture, urbani razvoj, digitalni razvoj, održiv razvoj, razvoj pametnih gradova i sela, razvoj otoka i brdsko-planinskih područja, razvoj područja pogođenih ratom i potresima te društveno-gospodarski razvoj. Pojam konkurentnost najčešće se veže uz jačanje konkurentnosti regija, konkurentan razvoj, konkurentnost poduzetnika, povećanje konkurentnosti, poticanje konkurentnosti i operativni program Konkurentnost i kohezija. Pojam poticanje pojavljuje se često uz pojmove razvoj, suradnja, stvaranje i konkurentnost. Opći cilj koji se uglavnom odnosi na bolju kvalitetu jest bolja kvaliteta života, dok se opći ciljevi obnove odnose na obnovu potresom pogođenih područja i obnovu objekata socijalne, komunalne i gospodarske infrastrukture.

Pojam rekonstrukcija u skoro stopostotnom slučaju pojavljuje se sa formulacijom *rekonstrukcija objekata socijalne, komunalne i gospodarske infrastrukture, zajedno s obnovom*. Opći ciljevi koji se odnose na modernizaciju su modernizacija prometne i komunalne infrastrukture te modernizacija javne uprave, a opći ciljevi koji se odnose na učinkovitost su učinkovita apsorpcija sredstava iz EU fondova, učinkovito korištenje programa i učinkovita provedba projekata. Pojam unaprjeđenje veže se najčešće uz kvalitetu života, regionalnu infrastrukturu i sustav. Pojam poboljšanje također se veže uz prethodno navedene pojmove, kao i uz bolji i kvalitetniji život. Opći ciljevi koji se tiču koordinacije su koordinacija razvojnih projekata i sustava strateškog planiranja, dok opći ciljevi jačanja vežu se uz pojmove kapaciteta, konkurentnosti, ljudskih prava i suradnje.

Sljedeći podkod kojeg opisujemo jest *operativni* ciljevi. Ukupno se pojavljuje 36 puta i kao što smo već prije naglasili, pojavljuje se samo u dokumentima. Udio pojavljivanja podkoda *operativni* ciljevi u ukupnome broju dodijeljenih kodova iznosi 4,3%, dok udio pojavljivanja u broju dodijeljenih kodova unutar koda *ciljevi prema općenitosti* jest 14,4%. Formulacije koje se često koriste u dokumentima i odnose na operativne ciljeve su sljedeće: donošenje Zakona o regionalnom razvoju, donošenje programa, donošenje strategije, potpisani ugovori, sklopljeni

ugovori, objava poziva i provedba programa (Vlada RH, 2021; Vlada RH, 2020; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020). Uz navedene formulacije nalaze se vremenska ograničenja dokad ciljevi trebaju biti ispunjeni, kao i informacije u kojem postotku. Posljednji podkod koji pripada glavnome kodu *ciljevi prema općenitosti* jest *specifične mjere*. Podkod specifične mjere ne nailazimo ni u analiziranim dokumentima ni u transkriptima intervjua.

### 5.3. INSTRUMENTI PREMA RESURSU

Nadalje ćemo opisivati dva glavna koda sheme kodiranja koji se odnose na instrumente javnih politika. Radi se o kodovima *instrumenti prema usmjerenju* i *instrumenti prema resursu*. U narednim redovima prvo ćemo opisati potonji kod. Podkodovi koji se javljaju unutar tog koda su *informacije*, *ovlasti*, *javne financije* i *organizacija*. Prvi podkod jest *informacije*. Ukupno se pojavljuje 28 puta. Udio pojavljivanja podkoda u ukupnome broju dodijeljenih kodova iznosi 3,4%, dok udio pojavljivanja u broju dodijeljenih kodova unutar koda *instrumenti prema resursu* jest 17,1%. Najčešći instrumenti javnih politika koji se tiču informacija i spominju u dokumentima su sljedeći: osiguranje pristupa informacijama, edukacija, istraživanje i izvještaji (Vlada RH, 2021; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020). Osiguranje pristupa informacijama uglavnom je vezano uz objave poziva i informiranja javnosti o mogućnostima EU fondova. Edukacije se odnose na djelatnike ministarstva i regionalnih agencija, dok se istraživanja odnose na primjenu indeksa razvijenosti i prikupljanje statističkih podataka. Izvještaji se tiču provedbi programa i korištenja EU fondova.

Sljedeći podkod jest *ovlasti*. Instrumenti ovlasti u najvećoj mjeri se odnose na regulaciju i normativne aktivnosti. Formulacije koje se spominju i tiču navedenog su sljedeće: Zakon o regionalnom razvoju, Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o otocima, Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH, Zakon o potpomognutim područjima, novi zakonodavni i institucionalni okvir, izmjene i dopune zakona, novi zakon (Vlada RH, 2021; Vlada RH, 2020; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020; Intervju 3, 2021). Spominju se i izrada dokumenata i strategije regionalnog razvoja te rad radnih skupina i stručnih odbora. Podkod ovlasti pojavljuje se 35 puta. Udio pojavljivanja u broju dodijeljenih kodova unutar glavne kategorije *instrumenti prema resursu* iznosi 21,3%, dok udio u ukupnome broju dodijeljenih kodova iznosi 4,2%.

*Javne financije* sljedeći su podkod kojeg opisujemo. Pojavljuju se 54 puta. U ukupnome broju dodijeljenih kodova postotak podkoda *javne financije* iznosi 6,5%, dok je unutar glavne kategorija koda taj postotak 32,9%. Instrumenti javnih financija koji se spominju u analiziranome tekstualnome materijalu u velikome broju slučajeva su potpore i financiranja raznih programa. Izražavaju se najčešće u sljedećim formulacijama: korištenje fondova EU, korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova, sufinanciranje za izgradnju infrastrukture, financiranje programa i projekata koji će doprinijeti razvoju, sufinanciranje troškova, korištenje instrumenata Kohezijske politike EU, osigurana sredstva Europskog fonda za regionalni razvoj zakon (Vlada RH, 2021; Vlada RH, 2020; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020; Intervju 1, 2021; Intervju 2, 2021; Intervju 3, 2021).

Posljednji podkod kojeg opisujemo unutar prvog glavnog koda jest *organizacija*. Podkod *organizacija* pojavljuje se 47 puta, većinom u dokumentima, a ponekad i ispitanici spomenu organizaciju kao instrument. 28,7% jest postotak u kojem se podkod *organizacija* pojavljuje unutar glavne kategorije, dok 5,7% je udio u ukupnome broju dodijeljenih kodova. Najčešće se podkod *organizacija* veže uz pojam provedbe. Formulacije koje se pritom koriste su sljedeće: *provedba razvojnih projekata, provođenje programa, praćenje provedbe i provedba aktivnosti jačanja kapaciteta* (Vlada RH, 2021; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020; Intervju 1, 2021; Intervju 2, 2021; Intervju 3, 2021). Kao instrumenti organizacije u dokumentima se spominju još koordinacijske aktivnosti, organizacijske i administrativne izmjene, uspostave i osiguravanja dostatnih i adekvatnih kapaciteta.

#### 5.4. INSTRUMENTI PREMA USMJERENJU

Za kraj deskriptivnog dijela ostao nam je kod *instrumenti prema usmjerenju*. Podkodovi koda ujedno su i vrste instrumenata prema usmjerenju, a radi se o sadržajnim i procesnim instrumentima. Prvo ćemo opisati podkod *sadržajni instrumenti*. Kod se pojavljuje ukupno 93 puta, često u dokumentima i nešto manje u transkriptima intervjua. Udio pojavljivanja u broju dodijeljenih kodova unutar koda *instrumenti prema usmjerenju* iznosi 56,7%, dok je udio pojavljivanja u ukupnome broju dodijeljenih kodova 10,7%. Formulacije koje najčešće odražavaju sadržajne instrumente su sljedeće: korištenje fondova EU, korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova, izmjene i dopune zakona, novi zakon, edukacija zaposlenika, edukacija državnih i javnih službenika, objava poziva, izvještaji o razvijenosti regija (Vlada RH, 2021; Vlada RH, 2020; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020; Intervju 1, 2021;



Intervju 2, 2021; Intervju 3, 2021). Podkod *sadržajni* instrumenti izrazito je heterogen i mnogo je još formulacija koje ga odražavaju, a ne možemo ih svesti pod zajednički nazivnik.

Drugi podkod, ujedno i posljednji tijekom opisivanja podkodova, kojeg opisujemo unutar koda *instrumenti prema usmjerenju* jest *procesni* instrumenti. Najčešći pojmovi koji se vežu uz procesne instrumente u dokumentima su sljedeći: *izrada programa, izrada Strategije za nacionalni razvoj, provedba programa, priprema i provedba projekata, uspostava sustava, koordinacija projekata, koordinacija aktivnosti te rad stručnih odbora i radnih skupina* (Vlada RH, 2021; Vlada RH, 2020; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020). Samo dvije jedinice kodiranja u transkriptima intervjuja vežemo uz kod *procesni* instrumenti, a radi se o izradama strategija i planova. Kod se pojavljuje ukupno 71 puta, pri čemu je udio pojavljivanja u broju dodijeljenih kodova unutar glavne kategorije koda 43,3%, dok je udio pojavljivanja u ukupnome broju dodijeljenih kodova 8,1%.

## 6. ANALIZA PODATAKA

Nakon što smo opisali svaku potkategoriju posebno, ostalo nam je kvalitativno analizirati opisani sadržaj. Gledajući potkategorije posebno, možemo vidjeti da u hrvatskoj regionalnoj politici daleko najviše se pojavljuju sektorski ciljevi, zatim procesni i evaluacijski ciljevi u skoro jednakome omjeru. Još više no što se pojavljuju sektorski ciljevi pojavljuju se opći ciljevi, gledajući *ciljeve prema općenitosti*. Svi ti ciljevi najčešće se ostvaruju financijskim, pa potom organizacijskim instrumentima, koji se gotovo podjednako pojavljuju u procesnom i sadržajnom obliku. Za daljnju analizu prvo ćemo prikazati učestalost supojavlivanja potkategorija ciljeva koje ne pripadaju istoj kategoriji i nakon toga učestalost supojavlivanja potkategorija instrumenata, koje također ne pripadaju istoj kategoriji. Analizu ćemo provesti tako što ćemo potkategorije ciljeva, koje ne pripadaju istoj glavnoj kategoriji, prikazati u odnosu na ukupan broj dodijeljenih kodova koji se tiču ciljeva. Na isti način ćemo provesti analizu potkategorija instrumenata.

Temeljem analize, došli smo do uvida da su najčešći ciljevi u hrvatskoj regionalnoj politici opći sektorski ciljevi. Od ukupno 137 sektorskih ciljeva, čak 135 ih je općih. Udio pojavljivanja obrasca odnosa potkategorija *sektorski* ciljevi i *opći* ciljevi u broju dodijeljenih kodova ciljeva je 27%, što je daleko najviše u odnose na ostale obrasce potkategorija ciljeva (v. tablica 4).

Sljedeći najzastupljeniji cilj jest opći procesni cilj koji se pojavljuje 41 puta. Njegov udio pojavljivanja u broju dodijeljenih kodova ciljeva iznosi 8,2%. Spomenut ćemo još obrasce odnosa *evaluacijskih* i *općih* ciljeva te *evaluacijskih* i *operativnih* ciljeva. Potonji se zajedno pojavljuju 21 puta, što iznosi 4,2% u broju dodijeljenih kodova ciljeva. Udio obrasca odnosa *evaluacijskih* i *općih* ciljeva iznosi 4% i pojavljuju se 20 puta zajedno. Od svih *ciljeva prema sadržaju*, *evaluacijski* ciljevi najčešće su *operativni* ciljevi, što ih ujedno čini i najviše operacionaliziranim ciljevima hrvatske regionalne politike. Specifičnih mjere ne nalazimo u analiziranome tekstualnome materijalu. U nastavku se nalazi tablica supojavlivanja potkategorija ciljeva.

Tablica 4. Obrasci odnosa ciljeva

CILJEVI PREMA OPĆENITOSTI	CILJEVI PREMA SADRŽAJU				
	SEKTORSKI	PROCESNI	EVALUACIJSKI	INSTRUMENTALNI	VRIJEDNOSNI
OPĆI	<b>135</b> <b>27%</b>	<b>41</b> <b>8,2%</b>	<b>20</b> <b>4%</b>	<b>10</b> <b>2%</b>	<b>8</b> <b>1,6%</b>
OPERATIVNI	<b>2</b> <b>0,4%</b>	<b>5</b> <b>1%</b>	<b>21</b> <b>4,2%</b>	<b>8</b> <b>1,6%</b>	-
SPECIFIČNE MJERE	-	-	-	-	-

\*Prvi red brojeva odnosi se na nominalni broj pojavljivanja obrasca kodova; drugi red brojeva odnosi se na udio pojavljivanja obrasca kodova u broju dodijeljenih kodova ciljeva.

Izvor: autor

Analizu nastavljamo odnosima potkategorija instrumenata. Najčešći obrazac odnosa instrumenata u hrvatskoj regionalnoj politici jest onaj između instrumenata *javnih financija* i *sadržajnih* instrumenata (v. tablica 5). Ukupno se pojavljuje 54 puta, što znači da su svi instrumenti *javnih financija* ujedno i *sadržajni* instrumenti. Njihov udio pojavljivanja u odnosu na broj dodijeljenih kodova instrumenata iznosi 16,5%. Odmah nakon navedenog obrasca odnosa slijedi i obrazac odnosa potkategorije *organizacija* i potkategorije *procesni* instrumenti sa 14,3%. *Procesni* instrumenti *organizacije* pojavljuju se 47 puta, što također znači da svi

instrumenti *organizacije* su ujedno i procesni *instrumenti*. Od relevantnih nalaza valjalo bi još spomenuti obrazac odnosa *ovlasti* i *sadržajnih* instrumenata koji se zajedno pojavljuju 24 puta, što iznosi 7% u broju dodijeljenih kodova instrumenata. U nastavku se nalazi tablica 5, koja prikazuje supojavljivanja potkategorija instrumenata.

Tablica 5. Obrasci odnosa instrumenata

INSTRUMENTI PREMA USMJERENJU	INSTRUMENTI PREMA RESURSU			
	INFORMACIJE	OVLASTI	JAVNE FINANCIJE	ORGANIZACIJA
SADRŽAJNI	15 4,6%	24 7%	54 16,5%	-
PROCESNI	13 4%	11 3,7%	-	47 14,3%

\*Prvi red brojeva odnosi se na nominalni broj pojavljivanja obrasca kodova; drugi red brojeva odnosi se na udio pojavljivanja obrasca kodova u broju dodijeljenih kodova instrumenata.

Izvor: autor

Ostaje nam još analizirati odnose potkategorija ciljeva i odnose instrumenata međusobno. Tu analizu ćemo provesti tako što ćemo prikazati koliko puta su se zajedno pojavile kategorije koje se tiču ciljeva i kategorije koje se tiču instrumenata, u odnosu na ukupan broj kodiranja u jedinicama kodiranja gdje se pojavljuju zajedno. Tako ćemo spomenuti da se u 97 jedinica kodiranja, od 317, zajedno pojavljuju kategorije koje se tiču i ciljeva i instrumenata, što čini 30,6% jedinica kodiranja. Od ukupno 828 napravljenih kodiranja, u navedenim jedinicama kodiranja napravljeno je 388 kodiranja, što čini 46,9% svih kodiranja. Brojevi i omjeri koje ćemo navesti služe nam kao alat, a prvenstveno ćemo analizirati značenja opisanih kategorija (Scherier, 2012).

Analizom smo uočili tri relevantna obrasca kodova između ciljeva i instrumenata. Ostala supojavljivanja smatramo nebitnima jer se ne pojavljuju ni 1% od ukupnog broja dodijeljenih kodova u jedinicama kodiranja gdje se zajedno pojavljuju ciljevi i instrumenti. Prvi je svakako najznačajniji i odnosi se na *opće sektorske* ciljeve i *sadržajne* instrumente *javnih financija*. Navedeni ciljevi i instrumenti zajedno se pojavljuju 33 puta, što čini 8,5% u broju dodijeljenih kodova u jedinicama kodiranja gdje se zajedno pojavljuju ciljevi i instrumenti. Prema navedenome, možemo konstatirati da se korištenjem fondova EU i financiranjem programa i projekata ostvaruju *opći sektorski* ciljevi poput ravnomjernog regionalnog razvoja, jačanja konkurentnosti regija, poticanja društveno-gospodarskog razvoja i bolje kvalitete života. Svo troje ispitanika prilikom intervjuiranja navelo je navedene *opće sektorske* ciljeve, posebice one koji se tiču pojma razvoja, kao i *sadržajne* instrumente *javnih financija* (Intervju 1, 2021; Intervju 2, 2021; Intervju 3, 2021).

Sljedeći relevantni obrazac kodova jest onaj *općih procesnih* ciljeva i *procesnih* instrumenata *organizacije*. Udio pojavljivanja u broju dodijeljenih kodova u jedinicama kodiranja gdje se zajedno pojavljuju ciljevi i instrumenti iznosi 2,1%, što bi značilo da se zajedno pojavljuju 8 puta. Tako se primjerice cilj jačanja administrativnih i organizacijskih kapaciteta ostvaruje instrumentima kao što su provedbe i praćenja programa i aktivnosti. Posljednji relevantni obrazac kodova koji se pojavljuje 7 puta, u skoro u istome omjeru kao prethodni, jest obrazac kodova *općih sektorskih* ciljeva i *sadržajnih* instrumenata *ovlasti*. Tako se već spomenuti primjeri *općih sektorskih* ciljeva ostvaruju izradom programa, planova i strategija.

## 7. INTERPRETACIJA PODATAKA

U ovome dijelu rada interpretirat ćemo podatke na način da ćemo ih povezati sa ključnim teorijama koje smo izložili u teorijskome dijelu rada. Tako ćemo dobiti uvid što nam teorije dimenzija javnih politika, dizajna javnih politika i u konačnici ciljeva i instrumenata javnih politika mogu reći o hrvatskoj regionalnoj politici. Naglasili smo da će fokus ovog rada biti na okomitoj dimenziji javnih politika. Okomita dimenzija vidi javne politike kao sustavno slijeđenje ciljeva i s obzirom da smo analizom utvrdili da se 60% kodiranja odnosi na ciljeve, moguće da je tome tako (Colebatch, 2004).

Dizajn javnih politika je struktura u kojoj se nalaze „portfelji“, kombinacije određenih vrsta instrumenata javnih politika kojima se žele ostvariti zadani ciljevi (Howlett, Rayner, 2013: 172). Istraživanjem smo dokazali da postoje kombinacije instrumenata kojima se žele ostvariti određeni ciljevi. U hrvatskoj regionalnoj politici to se prije svega odnosi na sadržajne instrumente javnih financija kojima se žele ostvariti opći sektorski ciljevi. Rekli smo da je dizajn javne politike višerazinski fenomen jer se pojavljuju tri razine općenitosti te ugnježdjeni fenomen zato što izbori i odluke u dizajniranju na višoj razini uvjetuju izbore i odluke prema nižim razinama dizajna (Howlett, 2009: 75). Analizom smo došli do uvida da preko 85% ciljeva hrvatske regionalne politike su opći ciljevi, ostalih 15% su operativni ciljevi, dok specifičnih mjera uopće nema (v. tablicu 3).

Opće ciljeve hrvatske regionalne politike često vežemo uz pojmove viših“ kategorija poput razvoja, konkurentnosti, bolje kvalitete, modernizacije, učinkovitosti, unaprjeđenja, poboljšanja, koordinacije i jačanja (Vlada RH, 2021; Vlada RH, 2020; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020; Intervju 1, 2021; Intervju 2, 2021; Intervju 3, 2021) Opći ciljevi ne mogu nikad biti postignuti u svojoj punini i nije ih moguće mjeriti. Ciljevi nižih kategorija, operativni ciljevi i specifične mjere, su za razliku od općih ciljeva mjerljivi i uglavnom imaju vremenski doseg postizanja i time je lakše utvrditi da li su postignuti. Tu možemo utvrditi potencijalni problem, jer u velikoj mjeri se samo na načelnoj razini priča o ciljevima hrvatske regionalne politike. Dakle, premalo je operacionaliziranih i mjerljivih ciljeva, koji bi dizajn hrvatske regionalne politike učinili boljim i optimalnijim.

Redosljed pojavnosti ciljeva prema sadržaju odgovara literaturi iz koje smo preuzeli klasifikaciju (Petek i sur, 2021). No, brojke su dosta drugačije. U ostalim hrvatskim javnim politikama, sektorski ciljevi su zastupljeni 49%, procesni 41%, evaluacijski 31%, instrumentalni 25% i vrijednosni 22% (Petek i sur, 2021: 12). Sektorski ciljevi u hrvatskoj regionalnoj politici čine oko 50% ciljeva prema sadržaju, kao i u ostalim hrvatskim javnim politikama, dok su procesni ciljevi zastupljeni upola manje, što je razlika u odnosu na druge hrvatske javne politike. Preostale tri vrste ciljeva (evaluacijski, instrumentalni i vrijednosni) značajno odstupaju sa 16%, 7% i posebice posljednji sa 3%, od ostalih hrvatskih javnih politika.

Podjelu instrumenata prema resursu preuzeli smo iz Hoodove NATO taksonomije, pri čemu svako slovo označava vrstu instrumenta, odnosno osnovni resurs na temelju kojeg instrument ostvaruje svoj učinak (Hood, Margetts, 2007). U skoro jednakome omjeru su zastupljeni

instrumenti javnih financija i organizacije (v. tablica 3), što se vidi i prema obrascima kodova (v. tablicu 5). Instrumenti javnih financija najčešće su potpore i financiranja raznih programa, s naglaskom na korištenje EU fondova, dok najčešći instrument organizacije je provedba programa (Vlada RH, 2021; MRRFEU, 2018; MRRFEU, 2020; Intervju 1, 2021; Intervju 2, 2021; Intervju 3, 2021). U potonjem slučaju radi se o procesnome instrumentu, koji utječe na proces stvaranja politika, dok kod instrumenata javnih financija radi se o sadržajnome instrumentu (izravno utječe na rezultate javne politike) (Petak, Kekez Koštro, 2014: 75). Razlog zbog kojeg su dvije vrste navedenih instrumenata najčešće mogao bi biti velika ovisnost hrvatske regionalne politike o kohezijskoj politici EU, iz čijeg se financiranja provode programi razvoja. Također ćemo spomenuti da nije velika razlika u broju sadržajnih i procesnih instrumenata hrvatske regionalne politike, što upućuje na to da „prilikom djelovanja, u praksi se najčešće radi o kombinaciji sadržajnih i procesnih instrumenata, minimalno dva“ (Howlett, 2009: 81).

## 8. ZAKLJUČAK

Istraživačko pitanje rada koje smo si postavili na početku glasi: u kakvim su odnosima ciljevi i instrumenti hrvatske regionalne politike? Odgovor na to pitanje donosimo u ovome posljednjem dijelu rada. Dominantan odnos ciljeva i instrumenata hrvatske regionalne politike nailazimo između općih sektorskih ciljeva i sadržajnih instrumenata javnih financija. Hrvatskom regionalnim politikom nastoje se ostvariti mnogobrojni ciljevi, pri čemu su ti ciljevi uglavnom opći i sektorski. Najčešće se odnose na pojam razvoja poput ravnomjernog regionalnog razvoja, društveno-gospodarskog razvoja i razvoja potpomognutih, brdsko-planinskih područja i otoka. Pojavljuju se također i formulacije poput jačanja konkurentnosti regija, bolje kvalitete života, poticanja gospodarskog rasta i sprječavanja iseljavanja stanovništva. Navedeni ciljevi najčešće se nastoje ostvariti upotrebom sadržajnih instrumenata javnih financija, poglavito korištenjem EU fondova i financiranjem projekata i programa koji će pridonijeti razvoju. O prethodno navedenom odnosu ciljeva i instrumenata govori i profesor Đulabić, koji kaže da se hrvatska regionalna politika uglavnom veže uz kohezijsku politiku EU i da se financira iz nje, ali i da treba biti oprezan i zadržati svoje specifičnosti (Intervju 1, 2021).

U dosta manjoj mjeri, ali relevantan i drugi najčešći odnos ciljeva i instrumenata hrvatske regionalne politike jest odnos između općih procesnih ciljeva i procesnih instrumenata organizacije. Tako se provedbom programa i projekata nastoji ostvariti jačanje administrativnih i organizacijskih kapaciteta. U sličnoj mjeri kao i potonji, relevantan je odnos između općih sektorskih ciljeva koje nastoje ostvariti sadržajni instrumenti ovlasti, kao što je izrada dokumenata i strategija. Važan odgovor na istraživačko pitanje nailazimo i u onome čega nema, odnosno čega ima malo. Radi se o nepostojanju specifičnih mjera i malome broju operativnih ciljeva, a s druge strane puno je više ciljeva zastupljeno u analiziranome tekstualnome materijalu, nego li instrumenata. Stoga je odnos ciljeva i instrumenata opterećen ovim nedostacima.

Ovaj rad ima određenih ograničenja. Jednim dijelom ona se odnose na nepostojanje dostatnog teorijskog okvira koji se tiče odnosa ciljeva i instrumenata hrvatskih javnih politika, pa i općenito ciljeva i instrumenata. Postojanje takvog teorijskog okvira bi nam omogućilo kvalitetniju analizu i interpretaciju podataka te da kvalitetnije postavimo samu metodologiju. Drugi dio ograničenja upravo se odnosi na metodologiju. Shemu kodiranja napravili smo prema

nedostatnome teorijskome okviru, dok je kvalitativna analiza sadržaja izrazito podložna subjektivnosti. Također, zbog okolnosti današnjih pandemijskih vremena, intervjuiranje je provedeno manji broj puta te je dvaput bilo provedeno pismenim putem. To zasigurno ne daje mogućnost dobivanja podataka kao intervjui uživo. Također, određen nedostatak je i neanaliziranje razvojne strategije i akcijskog plana, jer su vrijedili do kraja 2020. godine. Njihovim bi se analiziranjem vjerojatno pokazalo postojanje više instrumenata i više operacionaliziranih ciljeva hrvatske regionalne politike.

Bez obzira na navedena ograničenja, smatramo da ovo istraživanje ima određen znanstveni doprinos. Utvrđeni su određeni obrasci kodova koji se često ponavljaju i to je svakako najveći doprinos. Ne postoji ni literatura koja pokazuje sustavno kakvi su odnosi ciljeva i instrumenata javnih politika i gotovo da i ne postoje istraživanja o odnosima ciljeva i instrumenata hrvatskih javnih politika, čime glavni nalazi ovog rada upotpunjuju tu prazninu. Određen doprinos leži i u tome da su detaljno opisani ciljevi i instrumenti hrvatske regionalne politike, iz politološke perspektive. Također, uočen je nedostatak operacionaliziranih i mjerljivih ciljeva u hrvatskoj regionalnoj politici, što može biti preporuka za kreiranje javne politike.

Ovaj rad i istraživanje mogu poslužiti za druge buduće analize i istraživanja. Svakako se to odnosi na područje javnih politika, gdje se mogu istraživati odnosi ciljeva i instrumenata, ali i odnosi ciljeva međusobno, kao i instrumenata međusobno. Kao što smo rekli, gotovo i ne postoji literatura o odnosima ciljeva i instrumenata hrvatskih javnih politika, stoga ovo istraživanje može poslužiti i u navedene svrhe budućih istraživanja. Također, na temelju ovog istraživanja moguća su i daljnja istraživanja regionalne politike iz politološke perspektive, kao i istraživanja hrvatske regionalne politike iz drugih društvenih područja.



## LITERATURA

Burnham, Peter i sur. (2006) *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti

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

Colebatch, Hal (2006) *Policy, models and the construction of governing*. U: Colebatch, Hal (ur) (2006) *The work of policy. An international survey* (str. 3-19). Lanham: Lexington Books

Dunn, William N. (2018) *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York: Routledge

Dye, Thomas R. (2012) *Understanding Public Policy*. United States of America: Pearson

Đulabić, Vedran (2007) *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište

Esmark, Anders i Triantafillou, Peter (2007) *Document Analysis of Network Topography and Network Programmes*. U: Bogason Petr., Zølner Mette (ur) *Methods in Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan

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

Hansen, Niles, Higgins, Benjamin i Savoie, Donald J. (1990) *Regional Policy in a Changing World*. Boston: Springer

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

Hood, Christopher C. i Margetts, Helen Z. (2007) *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan

Howlett, Michael (2009) *Governance models, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design*. *Policy Sciences*. (42) 1: 73-89

Howlett, Michael i Lejano, Raul P. (2012) *The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design*. *Administration & Society*. (45) 3: 357-381

Howlett, Michael i Rayner, Jeremy (2013) Patching vs Packacking in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*. (2) 1: 170-182

Kekez Koštro, Anka (2014) Instrumenti – Javne financije. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 77). Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Kekez Koštro, Anka (2014) Instrumenti – Organizacija. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 79). Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Kekez Koštro, Anka i Petak, Zdravko (2014) Instrumenti javnih politika. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 74-75). Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Kordej-De Villa, Željka i Pejnović, Dane (2015) Planska područja Hrvatske u kontekstu regionalne politike. *Hrvatski geografski glasnik*. (77) 1: 47-69

Lancaster, Thomas D. i Forestiere, Carolyn (2014) Regional Policy. U: Compston, Hugh (ur) (2014) *Handbook of Public Policy in Europe* (str. 162-169). New York: Palgrave Macmillan

May, Tim (1993) *Social Research. Issues, Methods and Process*. Philadelphia: Open University Press

Petak, Zdravko (2014) Dizajn javnih politika. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 53). Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Petak, Zdravko i Petek, Ana (2014) Ciljevi javnih politika. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 42-43). Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Petek, Ana (2014) Dimenzije javnih politika. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 45-46). Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Petek, Ana i sur. (2021) Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. *European Policy Anal.* 00: 1-19

Popović, Nella i Petek, Ana (2018) Imigracijska politika Europske unije: prikaz metodoogije istraživanja. *Anali Hrvatskog politološkog društva*. 15 (1): 201-227

Schneider, Anne (2013) Policy design and transfer. U: Aralal Jr., Eduardo i dr. (ur) (2013) *Routledge Handbook of Public Policy* (str. 217-229). London i New York: Taylor & Francis Books

Schneider, Anne i Sidney, Mara (2009) What is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *The Policy Studies Journal*. (37) 1: 103-119

Schreier, Margrit (2012) *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: Sage

## KODIRANA GRAĐA

MRRFEU (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije) (2020) Provedbeni program za razdoblje od 2021. do 2024. godine. [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a//Provedbeni%20program%20Ministarstva%20regionalnoga%20razvoja%20i%20fondova%20EU%20za%20razdoblje%202021.%20do%202024.%20godine\\_19.12.2020..pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a//Provedbeni%20program%20Ministarstva%20regionalnoga%20razvoja%20i%20fondova%20EU%20za%20razdoblje%202021.%20do%202024.%20godine_19.12.2020..pdf). Pristupljeno 16. srpnja 2021.

MRRFEU (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije) (2018) Strateški plan za razdoblje 2019.-2021. <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a//Strate%C5%A1ki%20plan%20za%20razdoblje%20%202019.-2021.%20MRRFEU.pdf>. Pristupljeno 15. srpnja 2021.

Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske) (2021) Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine. <https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2021/02/Nacionalna-razvojna-strategija-RH-do-2030.-godine.pdf>. Pristupljeno 15. kolovoza 2021.

Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske) (2020) Program Vlade Republike Hrvatske 2020.-2024. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20za%20mandat%202020.%20-%202024..pdf>. Pristupljeno 15. kolovoza 2021.

## DOKUMENTI

HGK (Hrvatska gospodarska komora) (2018) ŽUPANIJE – razvojna raznolikost i gospodarski potencijali. <https://www.hgk.hr/documents/analiza-zupanija-2018-web5bd31ccf68e7f.pdf>.

Pristupljeno 11. travnja 2020.

MRRFEU (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije) (2021) Nova podjela prostornih jedinica NUTS 2 razine.

[https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj//Nova%20podjela%20NUTS%202%20jedinica%20u%20RH\\_18\\_3\\_21.pptx](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj//Nova%20podjela%20NUTS%202%20jedinica%20u%20RH_18_3_21.pptx). Pristupljeno 19. kolovoza 2021.

Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske) (2019) Zakon o regionalnome razvoju Republike Hrvatske. <https://zakon.hr/z/239/Zakon-o-regionalnom-razvoju-Republike-Hrvatske>.

Pristupljeno 20. kolovoza 2021.

## PRILOZI

### Prilog 1: Pitanja za intervju

1. Koje ciljeve biste izdvojili kao najvažnije i najbitnije strateške ciljeve hrvatske regionalne politike?
2. Koji su dugoročni, a koji su kratkoročni ciljevi hrvatske regionalne politike?
3. Postoji li jasna hijerarhija ciljeva?
4. Dolazi li do promjene ciljeva i promjene u hijerarhiji ciljeva?
5. Jesu li ciljevi regionalne politike usklađeni?
6. Kojim se sve instrumentima (sredstvima) koristi Ministarstvo kako bi ostvarilo ciljeve? Koji instrumenti se najčešće koriste u hrvatskoj regionalnoj politici?
7. Postoje li instrumenti koji su ujedno i ciljevi?
8. U kakvim su odnosima ciljevi i instrumenti hrvatske regionalne politike? Postoje li neki već ustaljeni modeli kombinacije određenih ciljeva i instrumenata?
9. Imate li što za dodati?

## Prilog 2: Popis intervjuja

1. Intervju 1 (2021) Intervju sa Vedranom Đulabićem, Pravni fakultet u Zagrebu. Zagreb: 18. kolovoz 2021
2. Intervju 2 (2021) Intervju sa višom službenicom MRRFEU, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb: 20. kolovoz 2021.
3. Intervju 3 (2021) Intervju sa Ivanom Rašić, Ekonomski institut Zagreb. Zagreb: 27. kolovoz 2021.

## Prilog 3: Primjer kodiranja dokumenta

MRRFEU (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije) (2018) Strateški plan za razdoblje 2019.-2021. str. 28-29

JEDINICA KODIRANJA	PODKODOVI
Razvijanje gospodarstva na otocima: Razvijanje gospodarstva na otocima preduvjet je za ostanak i kvalitetan život stanovništva na području otoka kroz poticanje i razvoj svih grana gospodarstva, naročito tradicionalnih gospodarskih djelatnosti karakterističnih za otočna područja, koja se oslanjaju na njihove prirodne i geografske potencijale i komparativne prednosti.	SEKTORSKI CILJ OPĆI CILJ
Ministarstvo sustavno potiče razvoj gospodarstva na otocima dodjelom potpore male vrijednosti otočnim poslodavcima za očuvanje postojećih radnih mjesta, dodjelom oznake „Hrvatski otočni proizvod“ proizvođačima na otocima koji proizvode visokokvalitetne otočne proizvode kao i poticanjem gospodarskih projekata organizacija civilnog društva/udruga na otocima.	SEKTORSKI CILJ OPĆI CILJ JAVNE FINACIJE SADRŽAJNI INSTRUMENT
Uvođenje nove mjere poticanja konkurentnosti i rasta poduzetništva na otocima Nova mjera poticanja	INSTRUMENTALNI CILJ OPERATIVNI CILJ OVLASTI

konkurentnosti i rasta poduzetništva na otocima operacionalizirati će se putem novog modela potpore usmjerenog za otvaranje novih radnih mjesta i osnaživanja novih tvrtki malog i srednjeg poduzetništva (MSP) na otocima u skladu sa odrednicama novog Zakona o otocima.	SADRŽAJNI INSTRUMENT
Izgradnja objekata na otocima za korištenje obnovljivih izvora energije: Novom aktivnosti Ministarstvo će potaknuti izgradnju objekata za korištenje obnovljivih izvora energije u skladu sa konceptom "pametnih otoka" prema kojem se na otocima koriste odgovarajući alati i inovativna rješenja na način da se otoci razvijaju ekološki, društveno, tehnološki i ekonomski održivo, razvijajući pri tom kružno gospodarstvo i povećavajući samodostatnost, prilagodbu i otpornost na klimatske promjene korištenjem obnovljivih izvora energije.	SEKTORSKI CILJ OPĆI CILJ
Normativne aktivnosti vezane za brdsko-planinska područja.	OVLASTI SADRŽAJNI INSTRUMENT

#### PRILOG 4: Primjer kodiranja intervjua

Intervju 3 (2021) Intervju sa Ivanom Rašić, Ekonomski institut Zagreb. str.13

JEDINICA KODIRANJA	PODKODOVI
<p>Strateški cilj 2: Povećanje konkurentnosti regionalnoga gospodarstva i zaposlenosti</p> <p>Prioritet 2.1. Unapređenje gospodarske infrastrukture na regionalnoj i lokalnoj razini:</p> <p>Prioritet 2.2. Stvaranje poticajnoga poslovnog okruženja na regionalnoj i lokalnoj razini:</p> <p>Prioritet 2.3. Jačanje ljudskih potencijala i obrazovanje povezano s potrebama gospodarstva na regionalnoj i lokalnoj razini:</p>	<p>SEKTORSKI CILJ</p> <p>OPĆI CILJ</p>

<p>Općenitiji i dugoročniji cilj je postizanje ravnomjernog društvenog i gospodarskog razvoja svih dijelova zemlje. S obzirom da se SRRRH donosi na razdoblje od par godina, zapravo su ciljevi postavljeni strategijom kratkoročni, no u svojoj naravi oni su dugoročni. Službena regionalna politika RH kao takva ne razlikuje dugoročne od kratkoročnih ciljeva regionalne politike. Kratkoročni cilj bi bio da se recimo u razdoblju od 3 godine smanji zaostajanje nerazvijenih regija u odnosu na najrazvijenije, recimo mjereno BDP-om po stanovniku</p>	<p>SEKTORSKI CILJ OPĆI CILJ</p>
<p>Idealno bi bilo da se svaki cilj ostvaruje paralelno što je u stvarnom životu nemoguće. Stoga sigurno dolazi i do promjene ciljeva kao i prioriteta. No da bi se to moglo provesti potrebno je praćenje provedbe strategije odnosno mjera i ostvarenja ciljeva. Ciljevi (njihov sadržaj i prioritet) će se promijeniti s narednom strategijom.</p>	<p>ORGANIZACIJA PROCESNI INSTRUMENT</p>
<p>Ustaljena kombinacija su EU fondovi kao instrumenti i ciljevi koji dani nacionalnom strategijom i županijskim razvojnim dokumentima. Nadalje EU fondovi (Europski strukturni i investicijski fondovi u programskom razdoblju 2014.-2020., ESI fondovi): Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.</p>	<p>JAVNE FINACIJE SADRŽAJNI INSTRUMENT</p>

## SAŽETAK

Diplomski rad odgovara na sljedeće istraživačko pitanje: U kakvim su odnosima ciljevi i instrumenti hrvatske regionalne politike? Osim opisa odnosa ciljeva i instrumenata hrvatske regionalne politike, daje se opis samih ciljeva i instrumenata. Metodologija rada je kvalitativna. U radu su se koristili analiza dokumenata i intervju kao metode prikupljanja podataka, a podaci su obrađeni i analizirani prema pravilima kvalitativne analize sadržaja. Analizom se došlo do zaključka da od svih odnosa ciljeva i instrumenata u hrvatskoj regionalnoj politici, dominantno prevladava odnos općih sektorskih ciljeva i sadržajnih instrumenata javnih financija. Opći sektorski ciljevi najčešće su ravnomjeran regionalni razvoj i društveno-gospodarski razvoj. Sadržajni instrumenti javnih financija najčešće su korištenje EU fondova i financiranje programa i projekata.

Ključne riječi: *ciljevi javnih politika, instrumenti javnih politika, hrvatska regionalna politika, kvalitativna analiza sadržaja, regionalni razvoj*



## ABSTRACT

This master's thesis answers next question: in what kind of relations are goals and instruments of Croatian regional policy? Beside description of Croatian regional policy goals and instruments relations, it is given description of goals and instruments themselves. Metodology of this paper is qualitative. In this paper document analysis and interview were used as data collection methods and also data which were collected were processed and analysed by qualitative data analysis rules. The analysis led to conclusion that of all policy goals and instruments relations in Croatian regional policy, dominantly prevails relation between general sector-oriented goals and substance instruments of treasures. The most common general sector-oriented goals are even regional development and socio-economic development. The most common substance instruments of treasures are EU funds using and financing programs and projects.

*Key words: policy goals, policy instruments, Croatian regional policy, qualitative data analysis, regional development*