

# Problemi implementacije hrvatske poljoprivredne politike s fokusom na OPG-ove

---

**Maretić Gregurić, Morana**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2023**

*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:114:882862>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-26**



*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 politologija

Morana Maretić Gregurić

**PROBLEMI IMPLEMENTACIJE HRVATSKE POLJOPRIVREDNE  
POLITIKE S FOKUSOM NA OPG-ove**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

**PROBLEMI IMPLEMENTACIJE HRVATSKE POLJOPRIVREDNE  
POLITIKE S FOKUSOM NA OPG-ove**

DIPLOMSKI RAD

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

Studentica: Morana Maretić Gregurić

Zagreb

Rujan, 2023.

Izjavljujem da sam diplomski rad "Problemi implementacije hrvatske poljoprivredne politike s fokusom na OPG-ove", koji sam predala na ocjenu mentorici izv. prof. dr. sc. Ani Petek, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove. Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Morana Maretić Gregurić

## Sadržaj

Uvod.....	1
Implementacija .....	3
Poljoprivredna politika .....	7
Metodološki okvir .....	11
Empirijska analiza problema implementacije hrvatske poljoprivredne politike .....	15
Zaključak .....	27
Popis literature: .....	29
Prilozi: .....	32
Sažetak .....	35
Summary .....	36

## **Popis tablica**

Tablica 1: popis dokumenata i broj jedinica kodiranja .....	12
Tablica 2: shema kodiranja .....	13
Tablica 3: udio podkodova u ukupnom broju jedinica kodiranja .....	15
Tablica 4: shema kodiranja s primjerima .....	21

## Uvod

Hrvatska poljoprivredna politika je već deset godina dio Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) Europske unije, tzv. "najeuropskije" javne politike. Iako slijedi smjernice ZPP-a, hrvatska poljoprivredna politika ima svoje posebitosti u odnosu na poljoprivredne politike drugih država članica. Nadležno tijelo za provedbu Zajedničke poljoprivredne politike u Republici Hrvatskoj je Ministarstvo poljoprivrede kojeg je ovlastila Vlada Republike Hrvatske. Zadaće Ministarstva poljoprivrede su brojne, a za ovaj rad je najbitnije da ono ima zadatak prilagođavati nacionalno zakonodavstvo europskim direktivama i onda dalje upućivati provoditelje poljoprivredne politike na koji način implementirati dane direktive.

Implementacija se često smatra najbitnijom fazom provođenja javnih politika, a slijedi nakon faze odlučivanja i prije faze evaluacije te je upravo implementacija hrvatske poljoprivredne politike u fokusu ovog rada. Stoga istraživačko pitanje glasi: koji su problemi implementacije hrvatske poljoprivredne politike?

Početna pretpostavka ovog rada je da postoje problemi implementacije hrvatske poljoprivredne politike, a cilj rada je detektirati koji su to problemi, opisati ih i prikazati njihovu međuovisnost. Prvi dio rada čini teorijski okvir u kojem će se dati pregled postojeće literature o javnim politikama i faznom modelu, a najveći naglasak bit će na fazi implementacije javnih politika. S obzirom da će se u ovom radu građa analizirati induktivno, bit će dan pregled i *top-down* i *bottom-up* pristupu proučavanja procesa implementacije. U ovom dijelu će također biti i kratak povijesni pregled Zajedničke poljoprivredne politike te hrvatske poljoprivredne politike prije i nakon ulaska u Europsku uniju.

Sljedeći odjeljak čini metodološki okvir. U ovom dijelu bit će opisani kvalitativna analiza sadržaja, selekcioniranje dokumenata i polustrukturirani intervjui kao kvalitativne metode istraživanja korištene u ovom radu. Što se tiče dokumenata, analizirat će se sedam godišnjih izvještaja o ostvarenju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede koji datiraju od 2015. do 2021. godine. Ovi dokumenti su izabrani za analizu jer se upravo u njima nalazi srž implementacije hrvatske poljoprivredne politike, a to je popis provedenih, djelomično provedenih i neprovedenih aktivnosti za svaku godinu zajedno s razlozima neprovedbe za one aktivnosti koje nisu uspješno implementirane. Za potrebe ovog istraživanja iz dokumenata će biti segmentirani specifični ciljevi poljoprivredne politike, neprovedene ili djelomično provedene aktivnosti te pripadajući razlozi neprovedbe planiranih aktivnosti. Spomenute izvještaje sastavlja i objavljuje Ministarstvo poljoprivrede koje je institucionalni akter pa zbog

toga neće biti intervjuirani zaposlenici ministarstva, već akteri koji su na druge načine upoznati s poljoprivrednom politikom.

Provedena su sveukupno četiri intervjua, dva sa stručnjacima o pitanjima poljoprivredne politike, jedan s neposrednim provoditeljem poljoprivredne politike i posljednji s korisnikom poljoprivredne politike. S obzirom na to da ovaj rad stavlja određeni naglasak na obiteljska poljoprivredna gospodarstva, od ispitanika se tražilo da se u svojim odgovorima najviše fokusiraju upravo na OPG-ove. U ovom dijelu će također biti ilustrirana i shema kodiranja koja se sastoji od tri glavna koda te ukupno 26 podkodova.

U empirijskom poglavlju rada prezentirani su podaci dobiveni kvalitativnom analizom sadržaja dokumenata i intervjua, a sastoji se od tri glavna dijela: opisa, analize i interpretacije podataka. Opisni dio poglavlja dodatno je podijeljen na tri glavne teme koje odgovaraju trima glavnim kodovima, a to su ciljevi, vrste aktivnosti i razlozi neprovedbe i u svakoj od njih je predstavljen i opisan sadržaj podkodova. Nakon opisa sadržaja podkodova, u analizi podataka bit će opisani odnosi između pojedinih kodova, koji razlozi neprovedbe se uvijek pojavljuju kod kojih aktivnosti i slično te će se pokušati pronaći određeni obrasci, odnosno setovi aktivnosti i problema koji idu zajedno. U posljednjem dijelu, interpretaciji podataka, dobiveni nalazi će biti povezani s teorijom o implementaciji. Sažeto će biti pobrojani glavni problemi hrvatske poljoprivredne politike te ćemo saznati odgovaraju li ti problemi više *top-down* ili *bottom-up* pristupu proučavanja implementacije, ili je pak probleme hrvatske poljoprivredne politike najbolje objasniti kroz neki hibridni model ovih dvaju spomenutih.



## Implementacija

"*Policy* je središnji pojam u razumijevanju načina kojim se provodi vladavina nad nama" (Colebatch, 2004: 10). Iako termin *policy* ima široku upotrebu, u hrvatskom jeziku se on načelno prevodi kao javne politike. Javne politike se općenito smatraju racionalnim aspektom koncepta politike usmjerenog na rješavanje nekog problema, a može se objasniti kao "sve ono što vlast odluči učiniti ili ne učiniti" (Dye, 2012: 3).

Proces stvaranja javnih politika se najčešće prikazuje kroz fazni model. Utemeljitelj faznog modela, Harold Lasswell, definirao je sedam faza kroz koje svaka javna politika prolazi, a one su: obavještanje, promocija, preskripcija, invokacija, aplikacija, kraj aktivnosti te evaluacija (Grdešić, 1995: 22-23). Lasswellova faza aplikacije može se poistovjetiti s onime što se u ovom radu naziva implementacijom. Ovakva podjela samo je prva od brojnih. Istraživači *policy* procesa dodavali su i oduzimali faze shodno svojim istraživanjima (Grdešić, 1995: 52), a danas je uobičajeno koristiti fazni model koji se sastoji od postavljanja agende, formulacije, odlučivanja, implementacije i evaluacije (Jann i Wegrich, 2007: 43). Važno je spomenuti kako nije nužno da prethodna faza u potpunosti završi prije no što počne sljedeća; točnije, faze su isprepletene te se često događa da ne možemo odrediti posve jasnu granicu između kraja jedne i početka druge faze.

Postavljanje na dnevni red je prva faza procesa stvaranja javnih politika. U ovoj fazi se izlažu problemi koje javnost, a posebice elite, identificiraju (Petek, 2014: 54). Ovdje sudjeluje najveći broj aktera, a i konkurencija među akterima koji predlažu točke dnevnog reda je velika jer ne mogu svi problemi doći na dnevni red (Birkland, 2007: 63). U fazi formulacije provodi se cijeli niz aktivnosti, od predstavljanja svih mogućih opcija do odabira optimalne. Formulacija ima nešto manji broj aktera od prethodne faze (Petak i Petek, 2014: 65). Nadalje, odlučivanje shvaćamo "u širem smislu kao proceduru legitimizacije političkog djelovanja, a u užem smislu kao formalnu selekciju" (Grdešić, 1995: 101). U ovoj fazi sudjeluje najmanji broj aktera, a razlikujemo pet različitih modela odlučivanja: racionalni, model ograničene racionalnosti, inkrementalizam, "kanta za smeće" te model isprekidane ravnoteže (Petek i Petković, 2014: 118). Fazom implementacije se najčešće smatra "niz radnji kojima se neki program ili *policy* provodi" (Grdešić, 1995: 105), a u kojoj se broj aktera povećava u odnosu na fazu odlučivanja. Najranija istraživanja implementacije iznjedrila su tzv. "*top-down*" pristup, a njegovo kritiziranje stvorilo je "*bottom-up*" pristup. Većina današnjih istraživača implementacije isprepliće elemente obaju pristupa (Petak i Kekez Koštro, 2017: 70). Evaluaciju možemo shvaćati kao završnu fazu procesa stvaranja javnih politika u kojem ponovno sudjeluje najveći

broj aktera ili pak kao općenitu procjenu javnih politika koja se pojavljuje u ostalim fazama (Petak i Kekez Koštro, 2014a: 60).

Prva sustavna istraživanja implementacije kao faze javnih politika započela su 70-ih godina prošlog stoljeća. Prije toga, implementacija je bila područje istraživanja javne uprave i administracije. Također, faza implementacije je u političkim znanostima bila dugo zapostavljena jer se smatralo kako je ona *de facto* nebitna, odnosno da ju nije potrebno istraživati pošto je to samo puko provođenje politike koja je donesena u procesu odlučivanja (Grdešić, 1995: 104). Danas je, međutim, situacija obrnuta. Implementacija je za mnoge istraživače *policy* procesa "ključna faza procesa stvaranja javnih politika" (Petak, Kekez Koštro, 2014: 70).

Pioniri *top-down* pristupa istraživanju implementacije svakako su Pressman i Wildavsky koji su svojom knjigom *Implementation* potaknuli niz drugih istraživanja na tu temu. Njih je zanimalo zašto se programi doneseni u Washingtonu slabo provode na terenu, a glavno istraživačko pitanje im je bilo zašto dolazi do neuspješne implementacije (Petak i Kekez Koštro, 2014: 70). Promatrali su kako je u Oaklandu implementiran federalni program zapošljavanja stanovnika iz najsiromašnijih dijelova grada te su smatrali kako implementacija ovog programa nije bila uspješna "zbog velikog broja sudionika u procesu i zbog raznolikosti ciljeva" (Colebatch, 2004: 50). Također su došli do zaključka kako nije pametno strogo razdvajati donošenje neke javne politike od njezinog provođenja, točnije "kako nema smisla imati dobre ideje ako ih nije moguće provesti u djelo" (Pressman i Wildavsky, 1984: 143). U trećem izdanju knjige stavlja se naglasak na važnost evaluacije kao najboljeg alata za promatranje u kojoj mjeri se zadani programi prilagođavaju okolini u kojoj se implementiraju (Pressman i Wildavsky, 1984: xv-xviii).

*Top-down* pristup karakterizira pomalo pesimističan ton pošto je tu najčešće riječ o istraživanju zašto je implementacija nekog programa bila djelomično ili u potpunosti neuspješna (Pülzl i Treib, 2007: 89). Kod ovog pristupa naglasak je na sposobnosti vlada da odrede što jasnije ciljeve neke politike te da faza implementacije bude detaljno kontrolirana (Pülzl i Treib, 2007: 90). *Top-down* model pravi izričitu granicu između formulacije i implementacije i zbog toga se snažno oslanja na fazni model stvaranja javnih politika (Hill, 2010: 188). Iz perspektive ovog pristupa, implementacija je uspješna kada su sve odluke i smjernice dane od strane aktera na vlasti u potpunosti provedene u djelo (Colebatch, 2004: 50). Weberova teorija o racionalnosti birokratskog stroja, Wilsonova teorija o politički neutralnoj i profesionalnoj administraciji te Taylorov naglasak na važnost efikasnosti institucija tri su temeljne pretpostavke na kojima *top-down* pristup počiva (Grdešić, 1995: 104).

Prilikom analize implementacijskog procesa, istraživači koji primjenjuju *top-down* pristup postavljaju si nekoliko pitanja. Za početak, u kojoj mjeri se akcije na terenu poklapaju s onime što je dogovoreno u fazama formulacije i odlučivanja. Zatim, zanima ih što se točno radilo tijekom cijelog perioda implementacije neke politike. Pitaju se i koji su društveni i drugi faktori imali najviše utjecaja na implementacijski proces. Konačno, postavlja se pitanje kako se provođenje politike prilagođavalo s obzirom na dobiveni feedback u stvarnom vremenu (Sabatier, 1986: 22-23).

Sabatier i Mazmanian kreirali su set od pet uvjeta koji moraju biti zadovoljeni kako bi implementacija neke politike bila uspješna. Prvo, politika mora počivati na nekoj smisljenoj teoriji koja povezuje očekivane promjene sa krajnjim ciljem. Drugo, kad se neka politika donese, moraju se odrediti jasne smjernice za implementaciju kako bi svi uključeni akteri znali kako se točno ponašati. Treći uvjet je da vodeći akteri procesa implementacije budu sposobni i iskusni te predani ispunjenju cilja. Pretposljednji uvjet kaže da svaki program mora imati određen stupanj podrške, kako od građana, tako i od političara. Kao posljednji uvjet, Sabatier i Mazmanian naglašavaju kako se ne smiju dogoditi značajne socioekonomske promjene ili pojaviti inicijative za novi program ili politiku koja bi bila oprečna ovoj postojećoj (Sabatier i Mazmanian, 1979: 484-485).

Potrebno je naglasiti kako nije svaka politika niti svaki program isti. Točnije, ako se očekuje veći otpor od strane ciljanih skupina, tada je vrlo važno da podrška dijela birača i političke elite bude čvrsta, da ciljevi i sredstva postizanja tih ciljeva budu jasno i precizno definirani te da provoditelji dane politike budu profesionalni i sposobni (Sabatier i Mazmanian, 1979: 485-486). Uspješna implementacija na kratke staze ovisi o postojanju visokog stupnja hijerarhijske integracije gdje su svi akteri predani cilju, a također je važno zadržati podršku barem dijela javnosti. Međutim, dugoročno su najvažnije promjene socioekonomskih uvjeta te stupanj intervencije u proces od strane zainteresirane javnosti (Sabatier i Mazmanian, 1980: 554).

Kritike pristupa odozgo prema dolje dolazile su iz različitih perspektiva, ovisno o tome radi li se o kritici odnosa između formulacije i implementacije, kritici shvaćanja javnih politika kao takvih i slično (Hill, 2010: 191). Te kritike za posljedicu su imale stvaranje suprotnog, *bottom-up* pristupa. Njega karakterizira shvaćanje kako implementacija nije uvijek racionalna i hijerarhijski postavljena jer stvarnost je često puta iracionalna i uspješnost implementacije u velikoj mjeri ovisi o interakciji između raznih dionika u procesu (Grdešić, 1995: 108). U tom smislu "implementacija je neka vrsta vježbe u kolektivnom pregovaranju: žarište se pomiče sa željenih ishoda na proces i na ljude preko kojih bi on trebao biti ostvaren" (Colebatch, 2004:

51). Istraživači ovog pristupa kreću od provoditelja politika i smatraju kako njihova zadaća nije samo puko provođenje zadataka nego da moraju imati određeni stupanj diskrecije kako bi prilagodili implementaciju politike stvarnim uvjetima na terenu (Pülzl i Treib, 2007: 93). Prvo identificiraju neposredne provoditelje i raspituju se o njihovim aktivnostima, a zatim se "penju" prema gore sve do donositelja odluka na lokalnim, regionalnim i nacionalnim razinama (Sabatier, 1986: 32).

Kod hibridnih pristupa naglasak nije na faznom modelu pa se ni implementacija ne proučava kao zasebna faza, a odbacuje se i premisa da je implementacija u potpunosti racionalan proces (Hupe i Hill, 2006:14). Predstavnicima ovakvog pristupa također nije u cilju stvoriti neku opću teoriju o implementaciji koja je široko primjenjiva, oni smatraju da to nije moguće, ali ni analitički korisno. Naglašava se uloga neposrednih provoditelja i stupanj diskrecije koji im je dozvoljen (Hill, 2010: 197-198). Naglasak nije na strogom razdvajanju faza formulacije i implementacije, već se prepoznaje kako su one itekako isprepletene. Također, priznaje se činjenica da je implementacija faza koja, osim provođenja zadanih ciljeva, sadrži i donošenje cijelog niza novih odluka kako bi se programi i politike prilagodile stvarnom stanju, a tu je onda jako važna količina diskrecije neposrednih provoditelja (Kekez Koštro, 2013: 66-67).

Dakle, *top-down* pristup pretpostavlja racionalni model te snažnu hijerarhijsku strukturu. Pesimističan je u smislu da se istraživači tog pristupa najčešće bave pitanjima neuspješne implementacije i unutar tog pristupa razvio se pojam implementacijskog deficita. Iako se ovaj rad bavi problemima implementacije hrvatske poljoprivredne politike i *top-down* se čini prikladnijim, ne bi bilo pogrešno koristiti ni *bottom-up* pristup. Kod ovog pristupa naglasak se stavlja na provoditelje politike i na kompleksnost interakcije između njih, o čemu posljedično ovisi i stupanj uspjeha implementacije. Odbacuje se shvaćanje da je proces implementacije striktno racionalan proces te da je jedina zadaća provoditelja raditi točno ono što je dogovoreno u fazama formulacije i odlučivanja. Oba pristupa imaju svoje analitičke prednosti i mane, a kao što je to načelno i običaj u društvenim znanostima, većina današnjih istraživača nije priklonjena isključivo jednom ili drugom pristupu nego se služe kombinacijama oba.

## Poljoprivredna politika

Javne politike možemo podijeliti s obzirom na područja kojima se one bave. Tako razlikujemo politike klasičnog državnog resora, ekonomske, socijalne, posebne sektorske politike te ostale javne politike (Compston, 2004: 2). Poljoprivredna politika spada pod posebne sektorske politike, a one označavaju skup najrazličitijih javnih politika koje utječu na pojedina gospodarska područja, ali ne i na gospodarstvo u cjelini (Petek, 2014a: 126). Najpoznatija tipologija javnih politika u političkim znanostima je ona Theodorea Lowija. Originalno je ova taksonomija javne politike dijelila na regulativne, distributivne i redistributivne, a kasnije je dodana i četvrta kategorija, konstitutivne politike (Heinelt, 2007: 109). I kod regulativnih i kod konstitutivnih politika troškovi su usko koncentrirani (Petek, 2014b: 366) te se one više odnose na davanje prava određenim skupinama ili pojedincima. Distributivne i redistributivne politike imaju velike troškove koji su "prije svega javni financijski izdaci" (Petek, 2014b: 367). Zajedničko regulativnim i distributivnim politikama jest to što su koristi usko koncentrirane, a kod ostale dvije vrste one su široko raspodijeljene (Petek, 2014b: 366). Poljoprivrednu politiku po ovoj taksonomiji smještamo među distributivne politike. Ovu vrstu politika karakterizira minimalni sukob jer bi svi akteri u teoriji trebali dobiti otprilike jednak dio sredstava (Grdešić, 1995: 21).

Republika Hrvatska je 1. srpnja 2013. godine postala članicom Europske unije što znači da je donošenje određenih javnih politika prešlo iz nacionalne u europsku nadležnost. Postoji nekoliko načina na koje se donose politike na razini EU. Helen Wallace razlikuje pet načina<sup>1</sup>, a donošenje Zajedničke poljoprivredne politike spada pod tradicionalnu metodu zajednice, što znači da Europska komisija ima velike ovlasti u oblikovanju poljoprivredne politike, a predstavnici država članica iz Europskog parlamenta imaju mali utjecaj na ishode (Petak, 2012: 121-122).

Zajednička poljoprivredna politika jedna je od najvažnijih i najdugovječnijih zajedničkih politika Europske unije, a utemeljena je 1957. godine Rimskim ugovorom. Iako EU ima nadležnost nad gotovo svim aspektima poljoprivredne politike, nacionalne države djeluju samostalno u onim područjima u kojima imaju važnu implementacijsku ulogu te u područjima za koje je EU odlučila da se neće miješati (npr. oporezivanje) (Hill, Greer, Hecklei i Witze, 2004: 175). Zajednička poljoprivredna politika sastoji se od dva stupa: izravne potpore i tržišne mjere čine prvi, a ruralni razvoj drugi stup. Izravne potpore pružaju se poljoprivrednicima koji

---

<sup>1</sup> To su: tradicionalna metoda zajednice, europski regulativni model, europski distributivni model, koordinacijski model te međuvladino pregovaranje (Wallace, 2005: 79).

ispunjavaju određene uvjete, dok oni koji ne ispunjavaju uvjete propisane od strane EU dobivaju smanjenu ili čak uopće ne dobivaju potporu. Tržišne mjere osiguravaju konkurentnost europskih poljoprivrednih proizvoda na svjetskom tržištu te se njima propisuje u kojoj mjeri je dopuštena intervencija na tržište poljoprivrednih proizvoda. Drugi stup ZPP-a osigurava razvoj ruralnih područja diljem EU te doprinosi razvoju i modernizaciji poljoprivrednih gospodarstava, a također brine i o smanjenju negativnog učinka poljoprivrede na okoliš (Consilium.europa.eu, 2023).

Već i u vrijeme nastanka prvih ciljeva ZPP-a, dakle 1957., bilo je očito da su poljoprivrednici i seosko stanovništvo *de facto* ugroženi. Stoga su se ciljevi poljoprivredne politike tadašnje Europske ekonomske zajednice fokusirali upravo na zaštitu poljoprivrednika, a najvažniji mehanizam kojim se to nastojalo postići bila je zaštita od uvozne konkurencije. Te zaštitne mjere su, između ostalog, uzrokovale pojavu hiperprodukcije. Zbog relativno neuspješnog rješavanja tog problema, pokrenuta je inicijativna za reformom ZPP-a (Božić, Gelo i Sever-Koren, 2005: 130). Značajne promjene desile su se 1992. godine MacSharryjevom reformom kada je prvi put uveden sustav izravnih potpora poljoprivrednicima, ali to je došlo i s dodatnim obavezama prema zaštiti okoliša i kontroli i poboljšanju kvalitete hrane (Consilium.europa.eu, 2023a). Početkom tisućljeća provedena je nova reforma u kojoj je zacrtano ispunjenje 7 ciljeva: 1. veća konkurentnost proizvoda na europskom i svjetskom tržištu, 2. omogućavanje pristojnog standarda života poljoprivrednicima, 3. stvaranje mogućnosti alternativnih izvora prihoda poljoprivrednicima, 4. donošenje nove politike ruralnog razvoja, 5. stavljanje naglaska na ekološku poljoprivredu, 6. poboljšanje kvalitete i sigurnosti hrane te 7. decentralizacija i pojednostavljivanje zakonodavstva koje se odnosi na poljoprivredu politiku (Mikuš, Ramani i Franić, 2010: 349-350). Reforme i smjernice donesene proteklih nekoliko godina stavljaju naglasak na pružanje potpora mladim poljoprivrednicima, a osim toga, vrlo važna tema su i klimatske promjene te važnost ekološke poljoprivrede (Consilium.europa.eu, 2023a).

Iako se Zajednička poljoprivredna politika primjenjuje u cijeloj Europskoj uniji, postoje razlike u stanju poljoprivrede u pojedinim državama članicama, a te razlike su ugrađene u već spomenute stupove ZPP-a. Općenito govoreći, razlike među nacionalnim poljoprivrednim politikama možemo naći u tri područja. Prvo, postoje razlike u tome kako nacionalne vlade provode instrumente ZOT-a<sup>2</sup> u sklopu prvog stupa Zajedničke poljoprivredne politike. Zatim, u sklopu drugog stupa ZPP-a, razlikujemo na koje načine i u kojoj mjeri vlade država članica

---

<sup>2</sup> ZOT je kratica za Uredbu o zajedničkoj organizaciji tržišta kojom se pokušava kontrolirati nestabilnost cijena u poljoprivrednom sektoru (Consilium.europa.eu, 2023).

upražnjavaju svoja diskrecijska prava. Posljednji potencijalni čimbenik razlika u stanju poljoprivrede država članica EU su tzv. rezidualne nacionalne politike (Hill, Greer, Hecklei i Witze, 2004: 185).

Te razlike vidljive su u cijelom nizu slučajeva pa je tako, primjerice, upravljanje mliječnim kvotama snažno tržišno regulirano u Velikoj Britaniji i Njemačkoj, dok to nije slučaj u Francuskoj. Također, programi edukacije i ulaganja u poljoprivrednike načelno su prepušteni državama članicama i u tom pogledu se Francuska i Njemačka, koje su vrlo uključene, razlikuju od Velike Britanije koja se načeno ne bavi time tko se odlučuje početi ili prestati baviti poljoprivredom. Još jedna točka u kojoj se države članice razlikuju je povlašteno oporezivanje od navedene tri zemlje, u oporezivanje poljoprivrednog sektora najviše intervenira Francuska, a najmanje Velika Britanija (Hill, Greer, Hecklei i Witze, 2004: 186-189).

Hrvatska poljoprivredna politika prvih godina nakon osamostaljenja bila je obilježena posljedicama ratnih zbivanja i prethodnim članstvom u komunističkoj federaciji. U to vrijeme, Hrvatska nije imala razvijenu vlastitu ekonomsku politiku, a odbacila je prijašnju što se posljedično odrazilo i na poljoprivrednu politiku (Bilić, 1996: 274). U tom razdoblju postojale su snažne protekcionističke politike što je poljoprivrednu politiku dovelo u probleme, a kasnije je upravo poljoprivredna politika bila jedna od najvažnijih u Urugvajskoj rundi pregovora u okviru GATT<sup>3</sup>-a (Franić, 2000: 81). Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu donesen 2002. godine bio je vrhunac tadašnje reforme poljoprivredne politike, a cilj mu je bio pojednostaviti sustav davanja poticaja poljoprivrednicima te omogućiti da se ti poticaji isplaćuju poljoprivrednicima s različitim vrstama površina (Franić, 2005: 139).

Nakon što je Hrvatska podnijela službeni zahtjev za ulazak u Europsku uniju 2003. godine, najveći dio pažnje usmjerio se na usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa europskim pa je tako bio i slučaj s poljoprivrednom politikom. U ovom razdoblju, naglasak je na interdisciplinarnom pristupu poljoprivrednoj politici i ističe se važnost ruralnog razvoja (Franić, Mikuš i Grgić, 2012: 998). Za hrvatsku poljoprivrednu politiku važna je i reforma ZPP-a iz 2003. godine koja je bila nastavak MacSharryjeve reforme i Agende 2000, a najvažniji bili su europsku poljoprivredu učiniti konkurentnom na svjetskom tržištu, više pažnje posvetiti kvaliteti, a ne kvantiteti proizvoda te zakonskim okvirom jasno odvojiti područja koja su u nadležnosti EU, a koja u nadležnosti država članica (Franić, 2005: 141).

Hrvatska poljoprivredna politika danas odražava ciljeve Zajedničke poljoprivredne politike EU. Novo programsko razdoblje nastupilo je ove godine i trajat će do 2027., a ciljevi

---

<sup>3</sup>GATT je kratica za Opći sporazum o carinama i trgovini (General Agreement on Tariffs and Trade) (Enciklopedija.hr, 2023).

su mu: "pružiti usmjereniju potporu manjim poljoprivrednim dobrima, unaprijediti doprinos poljoprivrede okolišnim i klimatskim ciljevima EU-a i državama članicama omogućiti veću fleksibilnost u prilagodbi mjera lokalnim uvjetima" (Consilium.europa.eu, 2023b).



## Metodološki okvir

Ovo istraživanje temelji se na dva izvora primarnih podataka, dokumentima i intervjuima. Isti će biti analizirani kvalitativnom analizom sadržaja. Prilikom odabira dokumenata za analizu bila su važna tri kriterija, a to su: institucionalni akter, tip dokumenta i vremenski okvir. Dakle, autor dokumenata moralo je biti Ministarstvo poljoprivrede s obzirom na to da je upravo ono resorno ministarstvo za provedbu poljoprivredne politike u Hrvatskoj. Također, pošto se ovaj rad u širem smislu bavi procesom implementacije, dokumenti koji će se koristiti bit će Godišnja izvješća o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede. Ovi dokumenti su odabrani upravo iz razloga što, između ostalog, sadrže objašnjenja Ministarstva poljoprivrede zašto određene aktivnosti nisu provedene, odnosno zašto postavljeni ciljevi nisu ostvareni ili su tek djelomično ostvareni. S obzirom na činjenicu da je cilj ovog rada detektirati, popisati i opisati probleme provedbe hrvatske poljoprivredne politike, ovi dokumenti čine optimalnu građu za analizu.

Za potrebe ovog istraživanja, dokumenti će biti segmentirani na način da će se analizirati samo neprovedene ili djelomično provedene aktivnosti pošto one ukazuju na određene probleme implementacije. Vremenski okvir je bio važan kriterij zbog toga što je Hrvatska, kada je 2013. godine službeno postala članicom Europske unije, počela slijediti smjernice Zajedničke poljoprivredne politike EU pa je tako planirano razdoblje analize bilo upravo posljednjih deset godina. Međutim, na stranicama Ministarstva poljoprivrede nedostaju izvješća za 2013., 2014. i 2022. godinu pa samim time ti dokumenti neće biti analizirani, ali će se nedostatak istih pokušati nadoknaditi intervjuima s ključnim akterima. Dokumenti su segmentirani prema tematskom kriteriju, jedna tema postala je jedna jedinica kodiranja. Spomenuti dokumenti sastoje se od tablica u kojima su popisane planirane aktivnosti za danu godinu, a s obzirom da je ponekad jedna ćelija u tablici sadržavala više od jedne aktivnosti ili više od jednog razloga neprovedbe, tematski kriterij segmentiranja činio se prikladnijim od formalnog (Schreier, 2012: 136-138). Građa iz dokumenata je, dakle, segmentirana na dva načina. Prvo, odabrani su samo oni stupci tablica koji su se odnosili na ciljeve poljoprivredne politike, na aktivnosti kojima se ti ciljevi nastoje postići te razlozi neprovedbe aktivnosti. Nakon toga, aktivnosti i razlozi neprovedbe dodatno su segmentirani prema tematskom kriteriju koji je bio određen tako da je jednu temu činio jedan cilj, jedna vrsta aktivnosti i jedan razlog neprovedbe.

Iz dokumenata, ali i provedenih intervjuja, odabrani su određeni citati na temelju kojih su potom osmišljeni kodovi; analizirani su postavljeni ciljevi, aktivnosti kojima su se ti ciljevi nastojali postići te objašnjenja zašto određeni ciljevi nisu uopće ili su tek djelomično provedeni. U analizi je korišteno ukupno sedam dokumenata, a u Tablici 1 su isti popisani te je naveden

broj jedinica kodiranja u pojedinom dokumentu. Također je važno napomenuti kako su prilikom segmentiranja dokumenata, izostavljeni ciljevi, aktivnosti i razlozi neprovedbe koji se tiču ribarstva i ribarstvene politike zato što je fokus ovog rada poljoprivredna politika.

**Tablica 1: popis dokumenata i broj jedinica kodiranja**

<b>NAZIV DOKUMENTA</b>	<b>BROJ JEDINICA KODIRANJA</b>
Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2015. godinu	69
Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2016. godinu	81
Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2017. godinu	63
Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2018. godinu	55
Godišnji izvještaj o provedbi načina ostvarenja i o ostvarenju posebnih ciljeva strateškog plana Ministarstva poljoprivrede za 2019. godinu	7
Godišnje izvješće o provedbi načina ostvarenja i o ostvarenju posebnih ciljeva Strateškog plana Ministarstva poljoprivrede 2020.-2022. godina za 2020. godinu	13
Godišnje izvješće o provedbi Provedbenog programa Ministarstva poljoprivrede za razdoblje od 2021. do 2024. godine za 2021. godinu	21

Kako bi se dobila drugačija perspektiva od onoga što je napisano u već spomenutim godišnjim izvješćima, provedena su četiri intervjua s akterima koji nisu zaposleni u Ministarstvu poljoprivrede nego su u doticaju s poljoprivrednom politikom na neki drugi način. Prvi intervju je proveden s novinarom iz časopisa koji se bavi poljoprivrednim temama, drugi s profesoricom zaposlenom na Agronomskom fakultetu u Zagrebu, treći s ispitanikom koji se bavi pisanjem EU projekata iz područja poljoprivrede, a posljednji intervju proveden je s korisnicom poljoprivredne politike, tj. vlasnicom jednog OPG-a. Provedeni su polustrukturirani intervjui, a ispitanicima je postavljeno šest pitanja s odgovarajućim potpitanjima ako je to bilo potrebno (v. Prilog 3).

Nestrukturirani intervjui više nalikuju razgovoru te mogu biti prikladni u slučajevima kada osoba koja provodi intervju nije najbolje upoznata s temom i/ili svrha provođenja intervjua nije testiranje unaprijed zadanih hipoteza. S druge strane, strukturirani intervjui korisni su u onim slučajevima kada istraživač ima već unaprijed određene kategorije, a svrha intervjua je

“izbrojati koliko ljudi spada u pojedinu kategoriju odgovora” (Leech, 2003: 665). Također, s obzirom da je građa bila kodirana induktivno, važno je bilo da ispitanici imaju slobodu dotaknuti se nekih tema za koje su oni smatrali da su važne kad se radi o provedbi poljoprivredne politike, a forma polustrukturiranog intervjua im to dozvoljava dok istovremeno ne dozvoljava preširoke digresije (Berg, 2001: 70). Važno je spomenuti kako su i citati iz intervjua bili segmentirani prema tematskom kriteriju na isti način kao i citati iz dokumenata. S obzirom na relativno otvorenu strukturu pitanja, ispitanici su se u jednom odgovoru dotaknuli nekoliko tema, a odgovori su bili prilično dugački tako da u ovom slučaju ne bi imalo smisla koristiti se formalnim kriterijem segmentiranja koji uzima jedan odgovor kao jednu jedinicu kodiranja (Schreier, 2012: 136-138). Kao što je slučaj bio kod dokumenata, prilikom segmentiranja citata iz intervjua prema tematskom kriteriju, jednu temu činio je jedan problem.

Za potrebe ovog istraživanja stvorena su tri glavna koda; to su ciljevi, vrsta aktivnosti i razlozi neprovedbe. U prvom kodu nalaze se svi neostvareni ili djelomično ostvareni ciljevi iz dokumenata koji su dalje podijeljeni ovisno o tome spadaju li pod opće ili operativne ciljeve. U kategoriju općih ciljeva smješteni su oni ciljevi koji predstavljaju neke vječne vrijednosti, nisu mjerljivi, nije ih moguće kvantificirati niti u potpunosti postići. S druge strane, operativni ciljevi su oni koji su najčešće kvantificirani, vremenski određeni i izvedivi te se opravdano mogu smatrati specifičnim ciljevima kako je i navedeno u dokumentima. Sljedeći kod sastoji se od popisanih neprovedenih ili djelomično provedenih aktivnosti koje su dalje razvrstane u deset podkodova: zakonodavni dokumenti, organizacijske aktivnosti, bez aktivnosti, strateški dokumenti, analitičke aktivnosti, aktivnosti koje su po sadržaju zapravo ciljevi, nejasne aktivnosti, informativno-edukativne i promidžbene aktivnosti, financijske i infrastrukturne aktivnosti.

U posljednjem kodu analizirani su razlozi neprovedbe gore spomenutih aktivnosti i oni su podijeljeni u trinaest podkodova: kadrovski problemi, zakašnjele aktivnosti, potreba za prethodnim aktivnostima, pomicanje rokova, problem komunikacije i međusobnog usuglašavanja, financijski problemi, problemi usuglašavanja s EU, kod nekih aktivnosti razlog provedbe nije napisan, infrastrukturni problemi, nepotrebne aktivnosti, prebacivanje nadležnosti, problemi s donošenjem i sadržajem dokumenata te ostali problemi. Radi bolje preglednosti, u Tablici 2 nalazi se shema kodiranja.

**Tablica 2: shema kodiranja**

CILJEVI	VRSTA AKTIVNOSTI	RAZLOZI NEPROVEDBE
---------	------------------	--------------------

Operativni	Zakonodavni dokumenti	Kadrovski problemi
Opći	Organizacijske aktivnosti	Zakašnjele aktivnosti
Bez cilja	Bez aktivnosti	Potreba za prethodnim aktivnostima
	Strateški dokumenti	Pomicanje rokova
	Analitičke aktivnosti	Problemi komunikacije i međusobnog usuglašavanja
	Zapravo ciljevi	Financijski problemi
	Nejasne aktivnosti	Usuglašavanje s EU
	Informacijsko-edukativne i promidžbene aktivnosti	Razlog neprovedbe nije napisan
	Financijske aktivnosti	Infrastrukturni problemi
	Infrastrukturne aktivnosti	Nepotrebne aktivnosti
		Prebacivanje nadležnosti
		Problem s donošenjem i sadržajem dokumenata
		Ostali problemi

## Empirijska analiza problema implementacije hrvatske poljoprivredne politike

U ovom istraživanju kao jedinice analize korišteno je sedam godišnjih izvještaja o ostvarivanju Godišnjeg plana Ministarstva poljoprivrede te četiri provedena intervjua. U navedenim dokumentima spominje se ukupno 2425 planiranih aktivnosti od kojih je neprovedeno ostalo njih 309, odnosno 13 posto. Ovdje je važno napomenuti da se ukupan broj planiranih aktivnosti odnosi i na aktivnosti koje se tiču ribarstva i ribarstvene politike iako su te neprovedene aktivnosti izostavljene iz ove analize. Dakle, ukupan broj neprovedenih aktivnosti iz područja poljoprivrede i šumarstva iznosi 309, odnosno 13 posto. Kada se ovim neprovedenim aktivnostima pridodaju citati iz intervjua, ukupan broj jedinica kodiranja iznosi 371. U tablici u nastavku prikazani su svi kodovi i podkodovi te njihovi udjeli u ukupnoj građi. Vidljivo je da u neprovedenim aktivnostima dominiraju aktivnosti donošenja strateških i zakonodavnih dokumenata te organizacijske aktivnosti dok se kod razloga neprovedbe najviše ističu kadrovski problemi i skupine problema koje se tiču poštivanja vremenskih rokova. Zanimljivo je spomenuti financijske i infrastrukturne aktivnosti i probleme jer ih nema mnogo. Postavlja se pitanje je li tome tako zato što se iste učinkovito provode ili zato što ih nema mnogo ni u strateškim planovima.

**Tablica 3: udio podkodova u ukupnom broju jedinica kodiranja**

CILJEVI	UDIO (%)	NEPROVEDENE AKTIVNOSTI	UDIO (%)	RAZLOZI NEPROVEDBE	UDIO (%)
Operativni	63	Zakonodavni dokumenti	28	Kadrovski problemi	19
Opći	20	Organizacijske aktivnosti	17	Zakašnjele aktivnosti	17
Bez cilja	17	Bez aktivnosti	17	Potreba za prethodnim aktivnostima	14
		Strateški dokumenti	11	Pomicanje rokova	7
		Analitičke aktivnosti	8	Problem komunikacije i međusobnog usuglašavanja	7
		Zapravo ciljevi	7	Financijski problemi	6
		Nejasne aktivnosti	5	Usuglašavanje s EU	6
		Informativno-edukativne i promidžbene aktivnosti	3	Razlog neprovedbe nije napisan	6
		Financijske aktivnosti	2	Infrastrukturni problemi	6
		Infrastrukturne aktivnosti	2	Nepotrebne aktivnosti	5
				Prebacivanje nadležnosti	3

Građa je podijeljena u tri glavna koda: *ciljevi*, *neprovedene aktivnosti* i *razlozi neprovedbe*. Ovi kodovi inspirirani su samim dokumentima koji su korišteni u analizi. Naime, izvještaji o provedbi poljoprivredne politike koje svake godine objavljuje Ministarstvo poljoprivrede sastoje se od tablica s mnogo podataka. Za potrebe ovog rada korištena su tri stupca iz navedenih tablica; specifični ciljevi poljoprivredne politike, aktivnosti kojima se ti ciljevi planiraju postići te objašnjenja zašto određene aktivnosti nisu provedene ili njihova provedba kasni. Korištena su navedena tri stupca jer upravo oni, zajedno s podacima iz intervjua, mogu optimalno odgovoriti na istraživačko pitanje i dočarati sliku problema hrvatske poljoprivredne politike.

Svaki od navedenih glavnih kodova dodatno je podijeljen u podkodove; tako je kod *ciljevi* raspoređen na opće i operativne. *Operativni ciljevi* su oni ciljevi koji su točno određeni, mjerljivi i daju dovoljno preciznu naznaku kakvim aktivnostima će se nastojati postići, npr. "donošenje Zakona o lovstvu" (Ministarstvo poljoprivrede, 2016: 163, 2017: 185). U kategoriju *općih* smješteni su ciljevi koji imaju generičke nazive pa ne daju gotovo nikakvu naznaku kojim aktivnostima se planiraju postići te oni ciljevi koji načelno nikada ne mogu biti u potpunosti ispunjeni, neke vječne vrijednosti kojima poljoprivredna politika konstantno teži, primjerice "dobrobit životinja" (Ministarstvo poljoprivrede, 2020: 11). Postoji i treći podkod naziva *bez cilja*. U njemu se nalaze citati koji su izdvojeni iz provedenih intervjua i kodirani u kodu *razlozi neprovedbe*, jer isti nisu navodili ciljeve i nisu razloge neprovedbe izravno povezivali s ciljevima, kako to čine dokumenti.

Sljedeći glavni kod bile su neprovedene aktivnosti koje su podijeljene u deset podkodova, prvi od kojih je *zakonodavni dokumenti*. Ovaj podkod odnosi se na sastavljanje zakona, pravilnika, podzakonskih akata i bilo kojih drugih dokumenata koji imaju pravnu snagu, dok se podkod *strateški dokumenti* referira na razne planove i programe koji provoditeljima i korisnicima poljoprivredne politike pružaju smjernice; u ovom podkodu se nalazi i izrada raznih izvješća o radu laboratorija, provedbama raznih programa i slično. Ti dokumenti nemaju pravnu snagu, ali u sebi načelno slijede pravni okvir zadan u zakonodavnim dokumentima.

Podkod *organizacijske aktivnosti* odnosi se na aktivnosti potrebne za učinkovito provođenje poljoprivredne politike. U ovoj vrsti aktivnosti izrazito su bitni neposredni provoditelji poljoprivredne politike, od službenika u Ministarstvu poljoprivrede do raznih

kooperanata i djelatnika u agencijama i drugim ministarstvima povezanim s poljoprivrednom politikom. Ovaj podkod sadrži aktivnosti poput objave natječaja za projekte, organizacija konferencija i koordinacije između različitih državnih i nedržavnih aktera.

*Analitičke aktivnosti* sastoje se od aktivnosti prikupljanja i analize raznih podataka, primjerice tržišnih cijena, količina poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i slično. U ovom podkodu nalaze se aktivnosti analize stanja na terenu te praćenje i evaluacija poljoprivrednika, ali i samih službenika u Ministarstvu poljoprivrede i institucija koje surađuju s njime, kao što su nacionalni referentni laboratoriji. Pošto hrvatska poljoprivredna politika mora slijediti smjernice Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije, pojedine analitičke aktivnosti imaju zadatak provjeriti upravo to, a primjer takve aktivnosti je "kontrola na terenu i izvješćivanje o cijenama za nacionalne i potrebe Europske komisije" (Ministarstvo poljoprivrede, 2016: 59).

Tijekom analize dokumenata postalo je jasno da neke aktivnosti nisu aktivnosti u pravom smislu te riječi pa je stvoren podkod *zapravo ciljevi*. U njemu se nalaze oni citati koji bi bolje odgovarali kategoriji specifičnih ciljeva jer nisu opisani konkretni postupci; navedeno je samo ono što se želi postići, a nije dovoljno detaljno razrađeno na koji način se to planira učiniti. Primjer jednog takvog podkoda je "Povećanje površina pod šećernom repom (hektara)" (Ministarstvo poljoprivrede, 2021). Ovaj citat je okarakteriziran kao cilj jer u dokumentu nije navedeno što je sve potrebno poduzeti kako bi do dotičnog povećanja došlo, kojim djelovanjem ili aktivnosti, već je samo navedeno što je potrebno postići.

Određene aktivnosti bile su toliko neodređene da se ne uklapaju ni u ciljeve; tim aktivnostima dodijeljen je poseban podkod *nejasne aktivnosti*. Tu se nalaze svi oni citati koji su neodređeni, previše općeniti i/ili u sebi ne sadrže nikakvu radnju, primjerice "Informacijski sustav središnje lovne evidencije" (Ministarstvo poljoprivrede, 2019: 17). Iz ove aktivnosti nije jasno je li potrebno navedeni informacijski sustav stvoriti, ažurirati ili nešto treće; također, ništa se ne može saznati ni iz razloga neprovedbe ove tzv. aktivnosti jer isti nije ponuđen. U nekim slučajevima citat nije dovoljno precizno određen da bi bio svrstan u određenu kategoriju aktivnosti, a postoje i primjeri citata koji se više mogu smatrati indikatorima uspjeha provedbe određene aktivnosti nego samom aktivnošću, primjerice "isplaćena potpora" (Ministarstvo poljoprivrede, 2021).

*Informativno-edukativne i promidžbene aktivnosti* odnose se na one aktivnosti čiji je cilj educirati javnost, ponajprije poljoprivrednike, o postojećim programima i mogućnostima koje im se pružaju te kako ih optimalno iskoristiti. Tu su također aktivnosti kojima se nastoji potaknuti veću uključenost akademske zajednice što se tiče poljoprivrednih tema te aktivnosti

koje za cilj imaju podučiti i osvijestiti djecu predškolske i školske dobi o važnosti poljoprivredne proizvodnje i o načinima smanjivanja količine otpada koji nastaje od hrane.

S obzirom na činjenicu da podkod *financijske aktivnosti* čini svega 2 posto od ukupnog broja neprovedenih aktivnosti, možemo spekulirati kako se te aktivnosti ustvari provode uspješno i na vrijeme. Što se tiče neprovedenih financijskih aktivnosti, zanimljivo je napomenuti kako je polovica tih aktivnosti iz 2015. godine, a odnose se na ulaganja u projekte iz nacionalnih sredstava te provedbe javnih nabava.

Kao i financijske, *infrastrukturne* aktivnosti također čine samo 2 posto od ukupnog broja neprovedenih aktivnosti, a odnose se na aktivnosti uspostavljanja i ažuriranja baza podataka i informacijskih sustava za koje je potrebno angažirati informatičke tvrtke. Za kraj, važno je spomenuti da je kod neprovedenih aktivnosti napravljen podkod *bez aktivnosti* u kojem su smješteni citati koji su izvučeni iz provedenih intervjua, a kodirani su u kodu *razlozi neprovedbe*.

Nakon analize neprovedenih aktivnosti, na red su došli razlozi neprovedbe koji su, uz citate iz intervjua, možda i najvažnija komponenta za odgovaranje na istraživačko pitanje ovog rada. Ovaj kod podijeljen je na trinaest podkodova, prvi od kojih je podkod *kadrovski problemi*. Kadrovski problemi čine čak 19 posto od ukupnog broja svih razloga neprovedbe i time sačinjavaju najveću skupinu problema. Citati su smješteni u ovaj podkod ako se planirane aktivnosti nisu provodile zbog nedostatka službenika, zabrane zapošljavanja i slično. Ispitanici su u intervjuiima kao probleme hrvatske poljoprivredne politike istaknuli i neprofesionalan rad savjetodavnih službi, problem starenja populacije poljoprivrednika te nedostatak i degradaciju agronoma što je sve također klasificirano kao kadrovski problemi.

Podkodovi *pomicanje rokova* i *zakašnjele aktivnosti* su vrlo slični; kod prvog se radi o aktivnostima koje u trenutku objave dokumenata nisu bile provedene iz razloga što je provedba pomaknuta ili za neki drugi kvartal ili za sljedeću godinu. Zakašnjele aktivnosti, s druge strane, su u trenutku objave dokumenata bile ili provede ili u tijeku, međutim ta provedba je započela kasnije nego što je bilo planirano. Što se tiče intervjua, samo je jedna ispitanica spomenula problem kašnjenja u svom odgovoru, a rekla je da "ljudi tek sad, nakon 10 godina članstva počinju biti svjesni da je ruralni razvoj puno više i složeniji je postupak koji treba uroditi boljim standardom u ruralnim prostorima i da se to stvarno može mjeriti, promjenom strukture djelatnosti, strukture obrazovanja, strukture vlasnika poljoprivrednih imanja" (Ispitanica 2, 2023).

Podkod *potreba za prethodnim aktivnostima* dodijeljen je onim aktivnostima koje nisu provedene ili kasne zbog toga što neka aktivnost koja joj prethodi nije provedena pa time dolazi



do lančane reakcije kašnjenja u provedbi. Ovdje se najčešće radi o tome da kasni donošenje nekog zakona ili pravilnika što znači da cijeli niz aktivnosti koje svoj zakonski okvir utemeljuju u tim dokumentima ne mogu biti provedene na vrijeme. Također, u ovom podkodu se nalaze i aktivnosti donošenja raznih podzakonskih akata, izmjena i dopuna pravilnika, strategija i slično koje se ne mogu provesti zato što kasni aktivnost donošenja zakona i pravilnika čije dopune bi trebale biti donesene.

U provedbi bilo koje politike, pa tako i poljoprivredne, sudjeluje veliki broj aktera na različitim razinama što ponekad može biti izazovno jer je potrebna stalna suradnja i koordinacija između njih. Ako iz nekog razloga ta koordinacija nije adekvatna, posljedično se javljaju teškoće prilikom obavljanja zadanih aktivnosti; takvi citati su sadržaj podkoda *problem komunikacije i međusobnog usuglašavanja*. Ispitanici u intervjuima su ovaj problem istaknuli samo triput, međutim novinar je u svom intervjuu kao veliki problem nekoliko puta istaknuo činjenicu da mnogi vlasnici OPG-ova i predstavnici struke zamjeraju nedostatak dijaloga između njih i Ministarstva poljoprivrede (Ispitanik 1, 2023).

*Financijski problemi* su prilično samorazumljivi; ako je u dokumentu pisalo da određena aktivnost nije provedena jer nije bilo dovoljno novca ili da provedba kasni zbog promjene izvora financiranja, citat je svrstan pod financijski problem. Ispitanici su u intervjuima pružili i pogled s druge strane pa je tako profesorica s Agronomskog fakulteta u razgovoru o pretprikladnim fondovima izjavila kako u početku nisu svi vlasnici OPG-ova najsretnije utrošili dobivena sredstva jer neki od njih nisu bili svjesni da dobiveni novac moraju utrošiti upravo u ono za što je isti bio namijenjen (Ispitanica 2, 2023).

Pošto je Hrvatska članica Europske unije, mora slijediti smjernice Zajedničke poljoprivredne politike, a to znači da je potrebno nacionalno zakonodavstvo uskladiti prema europskome i implementirati sve propise koji se donesu na europskoj razini. To nije lak zadatak i nacionalnim državama uvijek treba neko vrijeme kako bi implementirale te promjene i smjernice, a Hrvatska nije nikakav izuzetak. Također, nekad se dogodi da i proces donošenja odluka na europskoj razini naiđe na prepreke, a time se automatski usporava i implementacija na razini država članica. Dakle, aktivnosti se ponekad ne provode jer je potrebno više vremena za prilagodbu zahtjevima EU ili jer je došlo do kašnjenja s donošenjem propisa na europskoj razini. Aktivnosti koje nisu provedene iz gore navedenih razloga smještene su u podkod *usuglašavanje s EU*.

Godišnji izvještaji o provedbi načina ostvarenja i o ostvarenju posebnih ciljeva strateškog plana Ministarstva poljoprivrede za 2019. i 2020. godinu sastavljeni su drugačije nego izvješća iz prijašnjih godina. Ova činjenica je važna jer je u dokumentima iz tih godina

samo navedeno je li aktivnost provedena ili nije, bez objašnjenja neprovedbe; zbog toga je za aktivnosti iz 2019. i 2020. godine (i jednu aktivnost iz 2018. godine gdje nije navedeno zašto Zakon o vinu nije donesen) stvoren poseban podkod *razlozi neprovedbe nisu napisani*. Ovaj podkod sastoji se od ukupno 21 aktivnosti, odnosno 6 posto od svih razloga neprovedbe.

Što se tiče podkoda *infrastrukturni problemi*, oni su manje istaknuti u dokumentima u odnosu na intervjue; u dokumentima je ovaj problem istaknut devet puta dok su u četiri provedena intervjua ispitanici ovaj problem istaknuli čak dvanaest puta. Također, zanimljivo je spomenuti kako tri od četiri ispitanika kao infrastrukturni problem hrvatske poljoprivredne politike spominju rasparceliranost zemljišta, odnosno problem vlasništva i komasacije. Naime, navode kako je problem što se Zakonom o nasljeđivanju poljoprivredna zemljišta dodatno dijele umjesto da se okrupnjavaju te kako proces komasacije u Hrvatskoj nije adekvatno proveden (Ispitanik 1, 2023; Ispitanica 2, 2023; Ispitanik 4, 2023). Osim problema s rasparceliranim zemljištem, problemi su okarakterizirani kao infrastrukturni ako se aktivnosti nisu provele zbog nepostojanja adekvatnog softverskog ili inog rješenja.

Ako u danoj godini nije bilo potrebe za provedbom neke aktivnosti, npr. ako se aktivnost odgovora na tužbe nije provela jer nije bila podignuta nijedna tužba, tada je razlog neprovedbe označen kao *nepotrebna aktivnost*. Ovaj razlog neprovedbe pojavljuje se samo u 5 posto neprovedenih aktivnosti, a ispitanici u intervjuiima nisu ga nijednom spomenuli.

*Prebacivanje nadležnosti* je problem koji se pojavljuje kada se aktivnost ne provede ili se provede sa zakašnjenjem zato što ili nije u potpunosti definirano u čijoj je nadležnosti provođenje dane aktivnosti ili zato što je usred provedbe došlo do promjene u nadležnosti. Prebacivanje nadležnosti kao problem je u intervjuu identificirao samo jedan ispitanik i to triput; smatra kako je problem što jedinice lokalne samouprave imaju pravo donositi odluke o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem, kako bonitet poljoprivrednog zemljišta određuju geodeti koji nisu stručni za to pošto nemaju dovoljno znanja o poljoprivredi te kako je problem Savjetodavne službe, između ostalog, to što je od svog postojanja nekoliko puta mijenjala strukturu, odnosno mijenjala je nadležnost (Ispitanik 1, 2023).

Iako ovaj problem čini samo 2 posto od ukupnog broja razloga neprovedbe, izrazito je važan jer se uopće ne spominje u dokumentima, odnosno identificirali su ga samo ispitanici u intervjuiima; riječ je o *problemu s donošenjem i sadržajem dokumenata*. Novinar iz jednog poljoprivrednog časopisa identificirao je ovaj problem nekoliko puta, smatra kako je velik problem hrvatske poljoprivredne politike činjenica da se propisi ne odnose transparentno, zakoni se konstantno izmjenjuju što je teško popratiti, a ni definicije u dokumentima nisu dovoljno detaljno određene (Ispitanik 1, 2023). S druge strane, profesorica s Agronomskog

fakulteta smatra kako je problem sa sadržajem dokumenata taj što su preopširni pa tako daje primjer novog Strateškog plana Zajedničke poljoprivredne politike Republike Hrvatske 2023.-2027. koji ima preko 900 stranica "i u tih 900 stranica vjerojatno nema teme koja nije pokrivena. Tu je više-manje sve pokriveno, ali možda i to razmrvljivanje mjera i ciljanih skupina može poljoprivrednom bazom, onda se možda od tih sitnih mrvica ni ne vidi na koga se trebaju usmjeriti sredstva" (Ispitanica 2, 2023).

Posljednji podkod je rezidualan, pod nazivom *ostali problemi*. U njemu se nalaze razlozi neprovedbe koji nisu odgovarali nijednoj prijašnjoj kategoriji, a međusobno su previše različiti da bi zajedno činili posebnu kategoriju problema. Ostalih problema ima ukupno devet, od čega su dva iz dokumenata i sedam iz intervjua. U tablici 3 nalazi se shema kodiranja s primjerima za svaki podkod.

**Tablica 4: shema kodiranja s primjerima**

<b>CILJEVI</b>	
Operativni	Povećanje broja proizvoda oznakom izvornosti, oznakom zemljopisnog podrijetla i zajamčeno tradicionalnog specijaliteta (Ministarstvo poljoprivrede, 2015: 83)
Opći	Dobrobit životinja (Ministarstvo poljoprivrede, 2020: 11)
Bez cilja	
<b>VRSTA AKTIVNOSTI</b>	
Zakonodavni dokumenti	Izrada zakona o vinu (Ministarstvo poljoprivrede, 2016: 52, 2017: 64, 2018: 60)
Organizacijske aktivnosti	Ukidanje mjera regionalizacije u odnosu na KSK (Ministarstvo poljoprivrede, 2018: 131)
Bez aktivnosti	
Strateški dokumenti	Izrada Nacionalnog programa pomoći sektoru vina 2019-2023 (Ministarstvo poljoprivrede, 2017: 62, 2018: 66)
Analitičke aktivnosti	Revizije u području veterinarstva i sigurnosti hrane (Ministarstvo poljoprivrede, 2015: 24)
Zapravo ciljevi	Sprječavanje šteta od divljači na poljoprivrednim usjevima i u prometu (Ministarstvo poljoprivrede, 2019: 16)
Nejasne aktivnosti	Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem (Ministarstvo poljoprivrede, 2019: 4, 2020: 3)
Informativno- edukativne i promidžbene aktivnosti	Povećanje broja znanstvenih i stručnih radova (Ministarstvo poljoprivrede, 2018: 159)
Financijske aktivnosti	Sufinanciranja unosa pojedinih vrsta divljači u lovišta (Ministarstvo poljoprivrede, 2016: 165)
Infrastrukturne aktivnosti	Održavanje i prilagodba Središnje lovne evidencije, izrada novih modula (Ministarstvo poljoprivrede, 2018: 157)

<b>RAZLOZI NEPROVEDBE</b>	
Kadrovski problemi	Strategija koja je izrađena nije ažurirana zbog velikog obima tekućih poslova na više radnih mjesta koje obavlja jedan službenik raspoređen na jednom radnom mjestu (Ministarstvo poljoprivrede, 2015: 49)
Zakašnjele aktivnosti	Pri kraju je obrada podataka tj. izvješća zaprimljenih od laboratorija te izrada Izvješća (Ministarstvo poljoprivrede, 2016: 157)
Potreba za prethodnim aktivnostima	Za izradu Programa edukacije za ovlašćivanje izrađivača specifikacija potrebno je prethodno donijeti Pravilnik za ovlašćivanje pravnih i fizičkih osoba za izradu specifikacija proizvoda koji je u izradi. (Ministarstvo poljoprivrede, 2015: 83)
Pomicanje rokova	Pripremljen nacrt Zakona. Zbog odgođene primjene s 1. siječnja 2018. godine prolongiran je rok donošenja zakona. (Ministarstvo poljoprivrede, 2016: 48)
Problem komunikacije i međusobnog usuglašavanja	Nije postignut dogovor na razini MP vezano uz područje vina, a niti s MZ vezano uz akreditirane i MLU metode za koje će se ovlašćivati laboratorije (Ministarstvo poljoprivrede, 2016: 157)
Financijski problemi	Nedostatak financijskih sredstava (Ministarstvo poljoprivrede, 2016: 137)
Usuglašavanje s EU	Odgođeno zbog novih zahtjeva Europske Komisije (Ministarstvo poljoprivrede, 2016: 46)
Razlog neprovedbe nije napisan	
Infrastrukturni problemi	Registar se trenutno vodi u MS excelu koji je s obzirom na sve veću količinu informacija i zahtjeve za praćenje potrebno unaprijediti prikladnijim softverskim rješenjem (Ministarstvo poljoprivrede, 2015: 58)
Nepotrebne aktivnosti	Nije bilo zahtjeva za provođenje ad-hoc revizije (Ministarstvo poljoprivrede, 2018: 13)
Prebacivanje nadležnosti	Nije u nadležnosti Sektora za upravljanje EU fondom za ruralni razvoj. Zadnjom promjenom Pravilnika o unutarnjem redu, potpora manifestacija ma je u nadležnosti Kabineta ministra (Ministarstvo poljoprivrede, 2015: 65)
Problemi s donošenjem i sadržajem dokumenata	Netransparentno donošenje propisa (Intervju 1, 2023)
Ostali problemi	Ono što sam ja primijetila da je najveći problem je ustvari način na koji naša administracija misli da je rezultat ako mogu napisati da su sklopili određeni broj ugovora (Intervju 2, 2023)

Kada se ukrste neprovedene aktivnosti i razlozi neprovedbe, pojavljuju se određeni obrasci, odnosno uz neke aktivnosti se često pojavljuju isti razlozi neprovedbe. Tako se uz zakonodavne i strateške dokumente često pojavljuju kadrovski problemi, problemi komunikacije i međusobnog usuglašavanja, pomicanje rokova, zakašnjele aktivnosti i potreba

za prethodnim aktivnostima. Kadrovski problemi, potreba za prethodnim aktivnostima i zakašnjele aktivnosti također se često pojavljuju kao razlog neprovedbe organizacijskih aktivnosti, dok su kod analitičkih aktivnosti najčešći razlozi neprovedbe kadrovski problemi, problem komunikacije i međusobnog usuglašavanja te potreba za prethodnim aktivnostima. Ispitanici su u intervjuima istaknuli kadrovske, infrastrukturne i probleme sa donošenjem i sadržajem dokumenata kao najveće probleme hrvatske poljoprivredne politike. Za početak će biti prikazani odnosi vrsta aktivnosti i razloga neprovedbe na način da će biti opisani udjeli problema u pojedinačnim aktivnostima; nakon toga će biti opisani udjeli aktivnosti u pojedinačnim problemima.

Analizom podataka vidljivo je da su kod donošenja zakonodavnih dokumenata najveća prepreka kadrovski problemi koji čine 29 posto svih problema koji se ovdje pojavljuju. Sljedeći važni problemi za donošenje zakonodavnih dokumenata su potreba za prethodnim aktivnostima i zakašnjele aktivnosti, a svaki od ova dva razloga neprovedbe čini po 17 posto problema donošenja zakonodavnih dokumenata. Važno je spomenuti i udio problema pomicanja rokova koji čini 12 posto od ukupnog broja problema. Ovo znači da se zakonodavni dokumenti ne donose na vrijeme jer nema dovoljno administrativnih kapaciteta što uzrokuje kašnjenja u provedbi. Što se tiče strateških dokumenata, važno je nepoštivanje vremenskih rokova pa se tako u 32 posto slučajeva oni donose kasnije nego što je inicijalno bilo predviđeno, a to posljedično dovodi i do kašnjenja u provedbi drugih vrsta aktivnosti.

Kod organizacijskih aktivnosti javljaju se tri glavna problema, a to su: potreba za prethodnim aktivnostima (20 posto), kadrovski problemi (17 posto) te zakašnjele aktivnosti (15 posto). Potreba za prethodnim aktivnostima se ovdje javlja kao problem zbog toga što je za provedbu većine organizacijskih aktivnosti prvo potrebno donijeti neki zakon ili pravilnik; pošto je već ustanovljeno kako je donošenje zakonodavnih dokumenata veliki problem hrvatske poljoprivredne politike, nije iznenađujuća činjenica da se taj problem prelijeva i na druge vrste aktivnosti. Kod zakašnjelih aktivnosti također je evidentan problem sa zakonodavnim dokumentima, organizacijske aktivnosti kasne u provedbi jer je postojalo inicijalno kašnjenje s donošenjem nekog zakona ili dopune pravilnika.

Podkod *bez aktivnosti* sastoji se od svih citata iz intervjuja, a oni su kodirani kao razlozi neprovedbe što znači da ukrštavanjem ovog podkoda s razlozima neprovedbe možemo pokazati što ispitanici smatraju najvećim problemima hrvatske poljoprivredne politike. Kadrovski problemi čine najveći udio problema identificiranih od strane ispitanika, čak 21 posto. Osim kadrovskih, ispitanicima su važni i infrastrukturni problemi pa spominju probleme

rasparceliranih zemljišta i činjenice da hrvatski poljoprivrednici rade sa zastarjelom mehanizacijom u usporedbi s ostatkom EU.

Analitičke aktivnosti ne provode se iz tri razloga, a svaki od njih čini po 19 posto udjela od ukupnog broja razloga neprovedbe analitičkih aktivnosti; ti razlozi su kadrovski problemi, problemi komunikacije i međusobnog usuglašavanja i potreba za prethodnim aktivnostima. Zanimljivo i važno je naglasiti da se potreba za prethodnim aktivnostima u ovom slučaju odnosi isključivo na potrebu za prethodnim donošenjem nekog zakonodavnog dokumenta što dodatno potvrđuje da hrvatska poljoprivredna politika ima veliki problem s time.

Aktivnosti koje su zapravo ciljevi se u 33 posto slučajeva provode, ali sa zakašnjenjem te se u 15 posto slučajeva ne provode zbog kadrovskih problema, međutim ovdje se kao kadrovski problem ne navodi samo nedostatak administrativnih kapaciteta, nego se kao problem pojavljuje i zabrana zapošljavanja. Infrastrukturni problemi identificirani su u 11 posto neprovedenih aktivnosti koje su zapravo ciljevi i u većini se odnose na nepostojanje odgovarajućeg ovlaštenog laboratorija za provođenje aktivnosti unapređenja sustava kontrola.

Kod nejasnih aktivnosti ističu se dva problema, a to su zakašnjele aktivnosti i usuglašavanje s EU. Oba problema neprovedbe nejasnih aktivnosti odnose se na zakonodavne dokumente, točnije na razne pravilnike i zakone. Zakašnjele aktivnosti identificirane su u 26 posto slučajeva, dok se usuglašavanje s EU pojavljuje u 21 posto slučajeva neprovedbe nejasnih aktivnosti.

Kadrovski i financijski problemi čine jednake udjele u razlozima neprovedbe informativno-edukativnih i promidžbenih aktivnosti, a to je po 36 posto. U suštini, informativno-edukativne i promidžbene aktivnosti se ne provode jer nema dovoljno zaposlenih službenika i nema dovoljno novca. Zanimljivo je napomenuti da postoji jedna aktivnost koja se nije provela dvije godine zaredom, a to je "povećanje broja znanstvenih i stručnih radova" (Ministarstvo poljoprivrede, 2017: 189, 2018: 159). Ova aktivnost je zanimljiva zato što je navedeno da se u 2017. godini ista nije provela zbog nedovoljnog odaziva i interesa od strane akademske zajednice, međutim sljedeće je kao razlog neprovedbe naveden nedostatak financijskih sredstava.

Financijske aktivnosti nisu provedene zbog nedostatka financijskih sredstava u 38 posto slučajeva, a financijski problemi su također i jedan od dva glavna problema neprovedbe infrastrukturnih aktivnosti. Drugi problem kod infrastrukturnih aktivnosti je potreba za prethodnim aktivnostima, a riječ je o tome da se aktivnosti nadogradnje raznih sustava i modula ne provode jer je potrebno prethodno pronaći izvođača tih radova i potpisati s njime ugovor što nije bilo učinjeno.

Nakon prikaza udjela najvećih problema u pojedinim aktivnostima, na red dolazi kratak prikaz odnosa aktivnosti u pojedinim problemima. Kod kadrovskih problema nalazimo najveće udjele zakonodavnih dokumenta, organizacijskih aktivnosti te udjele podkoda *bez aktivnosti*. Zakonodavni dokumenti također čine najveći dio problema zakašnjelih aktivnosti, a uz su identificirani i strateški dokumenti te aktivnosti koje su zapravo ciljevi. Podkod potreba za prethodnim aktivnostima sadrži najviše zakonodavnih dokumenata i organizacijskih aktivnosti dok gotovo polovica problema pomicanja rokova odlazi na zakonodavne dokumente. Oni su najzastupljeniji i među problemima komunikacije i međusobnog usklađivanja, a tu se nalazi i značajan dio analitičkih aktivnosti. Financijske probleme su najviše identificirali ispitanici u intervjuima te se često pojavljuju kao razlozi neprovedbe informativno-edukativnih i promidžbenih aktivnosti. Organizacijske aktivnosti su one koje se najčešće pojavljuju u podkodu *razlog neprovedbe nije napisan*, a to posljedično znači da u 2019. i 2020. godini nije proveden najveći broj upravo organizacijskih aktivnosti. Kad se radi o usuglašavanju s EU, ponovno najveći broj čine zakonodavni dokumenti, ali je ovaj problem značajan broj puta identificiran i od strane ispitanika u intervjuima. Što se tiče infrastrukturnih problema, problema sa sadržajem i donošenjem dokumenata te ostalih problema, najveći udio u ukupnom broju pripada citatima iz intervjua dok se u podkodu *problem nadležnosti* najviše spominju zakonodavni dokumenti.

Iz provedene analize razvidno je da su najveći problemi hrvatske poljoprivredne politike ljudi, vrijeme i zakonski okvir. Dakle, najviše neprovedenih aktivnosti odnosi se na izradu zakonodavnih dokumenata, a to je posljedica činjenice da nema dovoljno zaposlenika koji su za to zaduženi što onda posljedično dovodi do kašnjenja i pomicanja vremenskih rokova.

Dobiveni nalazi iz provedenog istraživanja pokazuju kako je hrvatska poljoprivredna politika snažno hijerarhijski posložena i da je najveći problem s donošenjem zakonodavnih dokumenata i s poštivanjem vremenskih rokova što je u skladu s *top-down* pristupom proučavanja procesa implementacije jer upravo ovaj pristup stavlja snažan naglasak na važnost dobrog dizajna javne politike; ako je politika dobro dizajnirana, tada implementacija teče glatko (Pressman i Wildavsky, 1984). Ako zakonodavni okvir nije dovoljno dobro uređen, pati implementacija na nižim razinama, a zakonodavni okvir ne može biti dovoljno dobro uređen zbog nedostatka administrativnih kapaciteta koji je također identificiran u analizi.

Još neki od uvjeta uspješne implementacije koji se pojavljuju u literaturi o *top-down* pristupu proučavanja implementacije, a koji se pojavljuju i kao problemi s hrvatskom poljoprivrednom politikom su jasno definirani ciljevi, dostupnost informacija o postojećim resursima te jasan lanac zapovijedanja (Pressman i Wildavsky, 1984; Sabatier i Mazmanian,

1979). Iz provedene analize vidljivo je da čak petina ciljeva nije postavljena dobro, preopćeniti su, nisu mjerljivi i samim time javljaju se poteškoće prilikom njihovog ostvarivanja. Zajednička poljoprivredna politika Europske unije je snažno hijerarhijski postavljena, a to je slučaj i s poljoprivrednom politikom na nacionalnoj razini. Ovdje je, međutim, potrebno spomenuti problem prebacivanja nadležnosti te komunikacije i međusobnog usuglašavanja koji su identificirani prilikom analize. Iako je i na europskoj i na nacionalnoj razini postavljena jasna hijerarhijska shema, svejedno dolazi do problema u provedbi na nacionalnoj razini u vidu nemogućnosti postizanja dogovora te prebacivanja zadataka s jedne službe na drugu.

Što se tiče *bottom-up* pristupa, tu je jako važna uloga neposrednih provoditelja javnih politika (Hill, 2010). Kadrovski problemi identificirani u analizi mogu se razložiti na dvije grupe; jedna grupa označava nedostatak službenika u Ministarstvu poljoprivrede čiji je zadatak sastavljanje zakonodavnih dokumenata, dok se druga grupa odnosi na nedostatak i nestručnost službenika koji provode poljoprivrednu politiku (npr. službenici koji vrše ulogu savjetodavaca korisnicima poljoprivredne politike). Upravo su ovi potonji službenici predmet svojevrsnog fokusa istraživača pristupa odozdo prema gore. Kadrovski problemi koji se odnose na neposredne provoditelje u najvećoj mjeri se pojavljuju kod organizacijskih i analitičkih aktivnosti. Problem manjka neposrednih provoditelja izvrsno je detektirao ispitanik rekavši u svom intervjuu kako "hrvatska poljoprivredna politika nije definirala ulogu savjetodavaca u poljoprivredi što je veliki problem pa tako na nekih 160 000 OPG-ova, što je isto upitan broj, imate dvjestotinjak savjetodavaca što znači da bi jedan stručnjak trebao biti na 8000 OPG-ova pa vidite koliko je to izvedivo" (Ispitanik 1, 2023).

Iako se u analizi problema hrvatske poljoprivredne politike mogu pronaći elementi obaju pristupa, čini se kako je *top-down* pristup proučavanju procesa implementacije ipak nešto pogodniji zbog činjenice da hrvatska poljoprivredna politika ima više problema s elementima na koje se ovaj pristup fokusira. Međutim, važno je spomenuti kako su upravo ispitanici u intervjuima u velikoj mjeri ukazali na problem manjka neposrednih provoditelja, a korisnica poljoprivredne politike je također ukazala i na problem manjka stručnosti istih: "[...] nekompetentni i neprofesionalni zaposlenici poljoprivrednicima ne znaju objasniti njihova prava i obveze, ne znaju im odgovoriti na pitanja pa se tako uvijek na kraju poljoprivrednici dovedu do problema nekada svjesno, ali najčešće nesvjesno" (Ispitanica 3, 2023).



## Zaključak

Analiza dokumenata i provedenih intervjua pokazala je nekoliko glavnih problema s kojima se hrvatska poljoprivredna politika suočava, a to su loš zakonodavni okvir, nepoštivanje vremenskih rokova i kadrovska potkapacitiranost. Ova tri glavna problema su povezana na način da se zbog nedostatnih administrativnih kapaciteta zakonodavni i strateški dokumenti ne donose na vrijeme. S obzirom na činjenicu da se niz drugih aktivnosti oslanja na zakonski okvir koji je određen spomenutim zakonodavnim dokumentima koji se ne donose zbog manjka zaposlenika ili možda zbog manjka njihove stručnosti, ni te aktivnosti se ne provode na vrijeme.

Kadrovski problemi najizraženiji su u nekoliko aktivnosti; kod zakonodavnih dokumenta, organizacijskih, analitičkih, nejasnih i informativno-edukativnih i promidžbenih aktivnosti. Ove aktivnosti ne provode se jer prvenstveno nema dovoljno ljudi koji bi ih provodili, a također se postavlja i pitanje stručnosti i sposobnosti postojećih zaposlenika koji su zaduženi za provedbu ovih aktivnosti. Možda rješenje nije puko zapošljavanje novih ljudi, nego zamjena postojećih s novim, obrazovanijim i informiranijim zaposlenicima. Osim kadrovskih, velik problem su također i vremenski rokovi, odnosno njihovo nepoštivanje. Zakašnjele aktivnosti i pomicanje rokova nalazimo kao jedne od glavnih problema u pet od ukupno deset podkodova aktivnosti, a to su: zakonodavni i strateški dokumenti, organizacijske, nejasne i aktivnosti koje su zapravo ciljevi.

Identificirane probleme moguće je povezati i s *top-down* i s *bottom-up* pristupom proučavanja implementacije; doduše, kao što je istaknuto u empirijskom dijelu rada, pristup odozgo prema gore se snažnije manifestira u analizi problema implementacije hrvatske poljoprivredne politike. Dio ciljeva nije dobro postavljen, previše su općeniti i nisu mjerljivi pa posljedično dolazi i do problema s ostvarivanjem istih; a dobro dizajniranje politika je jedan od preduvjeta uspješne implementacije prema istraživačima *top-down* pristupa. Prema ovom pristupu, za uspješnu implementaciju vrlo je važna dobra formulacija politike što se s poljoprivrednom politikom pokazalo kao problem. *Bottom-up* pristup se pokazao korisnim u interpretaciji rezultata analize zbog toga što veliki naglasak stavlja na važnost neposrednih provoditelja, a upravo se nedostatak istih pokazao kao jedan od najvećih problema hrvatske poljoprivredne politike. Iako se kadrovski problemi u nešto većoj mjeri odnose na službenike u ministarstvu koji nisu neposredni provoditelji poljoprivredne politike, ipak se ne može zanemariti činjenica da kadrovski problemi sadrže i probleme manjka neposrednih provoditeljima u agencijama i savjetodavnim službama kao i upitnost njihovih kompetentnosti.

Dakle, može se zaključiti kako je problem broj jedan hrvatske poljoprivredne politike nedostatak administrativnih kapaciteta iz kojeg onda proizlaze i svi ostali problemi; ako nema

dovoljno ljudi koji su obrazovani, stručni, informirani i predani svome poslu, ne donose se zakonodavni dokumenti, a onda kasne i sve druge aktivnosti koje se oslanjaju na zakonodavni okvir. Postavlja se pitanje je li to problem samo hrvatske poljoprivredne politike ili se nedostatak neposrednih provoditelja može identificirati kao glavni problem i svih ostalih hrvatskih javnih politika.

## Popis literature:

Berg, Bruce L. (2001) *Qualitative Research Methods for the Social Sciences* Needham Heights: Allyn&Bacon.

Bilić, Stipan (1996) Hrvatska poljoprivredna politika – između realnosti i potreba. *Agronomski glasnik: Glasilo Hrvatskog agronomskog društva* 58(2-4): 271-283.

Birkland, Thomas A. (2007) *Agenda Setting in Public Policy*. U: Fischer, Frank, Miller, Gerald i Sidney, Mara (ur.) (2007) *Handbook of Public Policy Analysis : Theory, Politics, and Methods* (str. 63-78). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.

Božić, Miroslav, Gelo, Ružica i Sever-Koren, Anita (2005) Hrvatska poljoprivreda i Europska Unija: kojim putem naprijed? *Sociologija i prostor* 43(1): 129-151.

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

Compston, Hugh (2004) Introduction: the Nature of Public Policy in Britain, France and Germany. U: Compston. Hugh (ur) (2004) *Handbook of Public Policy in Europe: Britain, France and Germany* (str. 1-13). New York: Palgrave Macmillian.

Consilium.europa.eu (2023) Zajednička poljoprivredna politika za razdoblje 2023. – 2027. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/#what> Pristupljeno 3. lipnja 2023.

Consilium.europa.eu (2023) Zajednička poljoprivredna politika. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-introduction/> Pristupljeno 29. travnja 2023.

Consilium.europa.eu (2023a) Kronologija – povijest ZPP-a. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-introduction/timeline-history/> Pristupljeno 29. travnja 2023.

Dye, Thomas (2013) *Understanding Public Policy*. Boston: Pearson.

Enciklopedija.hr (2023) Opći sporazum o carinama i trgovini. <https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=45222> Pristupljeno 1. lipnja 2023.

Franić, Ramona (2000) Metodologija mjerenja državne intervencije u poljoprivredi Hrvatske. *Agriculturae Conspectus Scientificus* 65(2): 79-88.

Franić, Ramona (2005) Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu* 23(1): 133-150.

Franić, Ramona, Mikuš, Ornella i Grgić, Ivo (2012) Poljoprivredna politika u radovima hrvatskih autora 20. stoljeća. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja* 21(4): 989-1006.

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

Heinelt, Hubert (2007) Do Policies Determine Politics? U: Fischer, Frank, Miller, Gerald i Sidney, Mara (ur.) (2007) *Handbook of Public Policy Analysis : Theory, Politics, and Methods* (str. 109-119). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.

Hill, Berkeley, Greer, Alan, Heckelei, Thomas i Witze, Peter (2004) Agriculture, Forestry and Fisheries. U: Compston. Hugh (ur) (2004) *Handbook of Public Policy in Europe: Britain, France and Germany* (str. 175-193). New York: Palgrave Macmillian.

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

Hupe, Peter i Hill, Michael (2006) The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. U: Peters, B. Guy i Pierre, Jon (ur.). *Handbook of Public Policy* (str. 13-31). London: Sage.

Jann, Werner i Wegrich, Kai (2007) Theories of the Policy Cycle. U: Fischer, Frank, Miller, Gerald i Sidney, Mara (ur.) (2007) *Handbook of Public Policy Analysis : Theory, Politics, and Methods* (str. 43-62). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.

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

Leech, Beth L. (2003) Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews. *Political Science & Politics* 35(04): 665-668.

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

Petak, Zdravko (2012) Europeizacija hrvatskih javnih politika. U: Grubiša, Damir, Beširević, Nataša i Špehar, Hrvoje (ur.) (2012) *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike* (str. 119-131).

Petak, Zdravko i Kekez Koštro, Anka (2014) Implementacija. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur.) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 70-71). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Petak, Zdravko i Kekez Koštro, Anka (2014a) Evaluacija. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur.) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 60-61). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Petak, Zdravko i Petek, Ana (2014) Formulacija. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur.) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 65-66). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Petek, Ana (2014) Dnevni red. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur.) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 54-55). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Petek, Ana (2014a) Područja javnih politika. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur.) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 124-126). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Petek, Ana (2014b) Vrste javnih politika Theodorea Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika. *Revija za socijalnu politiku* 21(3): 361-376.

Petek, Ana i Petković, Krešimir (2014) Odlučivanje. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur.) (2014) *Pojmovnik javnih politika* (str. 118-119). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Pressman, Jeffrey i Wildavsky, Aaron (1984) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Pülzl, Helga i Treib, Oliver (2007) Implementing Public Policy. U: Fischer, Frank, Miller, Gerald i Sidney, Mara (ur.) (2007) *Handbook of Public Policy Analysis : Theory, Politics, and Methods* (str. 89-107). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.

Sabatier, Paul (1986) Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* 6(1): 21-48.

Sabatier, Paul i Mazmanian, Daniel (1979) The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis* 5(4): 481-504.

Sabatier, Paul i Mazmanian, Daniel (1980) The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal* 8(4): 538-560.

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

Wallace, Helen (2005) An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. U: Wallace, Helen, Wallace, William i Pollack, Mark (ur.) (2005) *Policy-Making in the European Union* (str. 49-90). Oxford: Oxford University Press.

## **Prilozi:**

### **Prilog 1: popis citatnica koje se odnose na intervju**

Intervju 1 (2023) Polustrukturirani intervju s novinarom iz časopisa koji obrađuje poljoprivredne teme. Zagreb: Provedeno 6. srpnja.

Intervju 2 (2023) Polustrukturirani intervju s profesoricom s Agronomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb: Provedeno 6. srpnja.

Intervju 3 (2023) Polustrukturirani intervju s vlasnicom obiteljskog poljoprivrednoga gospodarstva. Jastrebarsko: Provedeno 26. srpnja.

Intervju 4 (2023) Polustrukturirani intervju sa konzultantom za EU fondove specijaliziranim u području poljoprivrede. Zagreb: Provedeno 1. kolovoza.

### **Prilog 2: popis citatnica koje se odnose na dokumente**

Ministarstvo poljoprivrede (2015) Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2015. godinu.

[https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup\\_info/Programi\\_i\\_strategije/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20ostvarivanju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20Ministarstva%20poljoprivrede%20za%202015.%20godinu.doc](https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup_info/Programi_i_strategije/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20ostvarivanju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20Ministarstva%20poljoprivrede%20za%202015.%20godinu.doc)

Pristupljeno 15. veljače 2023.

Ministarstvo poljoprivrede (2016) Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2016. godinu.

<https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/datastore/filestore/123/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20ostvarivanju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20Ministarstva%20poljoprivrede%20za%202016.%20godinu.docx>

Pristupljeno 15. veljače 2023.

Ministarstvo poljoprivrede (2017) Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2017. godinu.

[https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup\\_info/Programi\\_i\\_strategije/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20ostvarivanju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20Ministarstva%20poljoprivrede%20za%202017.%20godinu.pdf](https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup_info/Programi_i_strategije/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20ostvarivanju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20Ministarstva%20poljoprivrede%20za%202017.%20godinu.pdf)

Pristupljeno 15. veljače 2023.

Ministarstvo poljoprivrede (2018) Godišnje izvješće o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede za 2018. godinu.

[https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup\\_info/Programi\\_i\\_strategije/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20ostvarivanju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20Ministarstva%20poljoprivrede%20za%202018.%20godinu.doc](https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup_info/Programi_i_strategije/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20ostvarivanju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20Ministarstva%20poljoprivrede%20za%202018.%20godinu.doc)

Pristupljeno 15. veljače 2023.

Ministarstvo poljoprivrede (2019) Godišnji izvještaj o provedbi načina ostvarenja i o ostvarenju posebnih ciljeva strateškog plana Ministarstva poljoprivrede za 2019. godinu.

[https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup\\_info/Programi\\_i\\_strategije/GIstrateskiPlanMPOLJ2019.pdf](https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup_info/Programi_i_strategije/GIstrateskiPlanMPOLJ2019.pdf) Pristupljeno 15. veljače 2023.

Ministarstvo poljoprivrede (2020) Godišnje izvješće o provedbi načina ostvarenja i o ostvarenju posebnih ciljeva Strateškog plana Ministarstva poljoprivrede 2020.-2022. godina za 2020. godinu.

[https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup\\_info/Programi\\_i\\_strategije/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20na%C4%8Dina%20ostvarenja%20i%20o%20ostvarenju%20posebnih%20ciljeva%20Strate%C5%A1kog%20plana%20Ministarstva%20poljoprivrede%202020.-2022.%20godina%20za%202020.%20godinu.pdf](https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup_info/Programi_i_strategije/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20na%C4%8Dina%20ostvarenja%20i%20o%20ostvarenju%20posebnih%20ciljeva%20Strate%C5%A1kog%20plana%20Ministarstva%20poljoprivrede%202020.-2022.%20godina%20za%202020.%20godinu.pdf)

Pristupljeno 15. veljače 2023.

Ministarstvo poljoprivrede (2021) Godišnje izvješće o provedbi Provedbenog programa Ministarstva poljoprivrede za razdoblje od 2021. do 2024. godine za 2021. godinu.

[https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup\\_info/Programi\\_i\\_strategije/MPOLJ\\_Godisnje\\_izvjesce\\_Provedbeni\\_program\\_2021\\_2024\\_1.xlsx](https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/pristup_info/Programi_i_strategije/MPOLJ_Godisnje_izvjesce_Provedbeni_program_2021_2024_1.xlsx)

Pristupljeno 15. veljače 2023.

## Prilog 2: protokol provođenja intervjua

Sveučilište u Zagrebu Fakultet političkih znanosti Istraživanje: Problemi implementacije hrvatske poljoprivredne politike s fokusom na OPG-ove – diplomski rad Mentorica: izv. prof. dr. sc. Ana Petek Provoditeljica intervjua: Morana Maretić Gregurić <b>PROTOKOL</b>	
<b>PITANJA</b>	<b>BILJEŠKE</b>
1. Prema Vašem iskustvu, koji su najveći problemi hrvatske poljoprivredne politike?	
2. Koji problemi se najčešće pojavljuju?	

3. Koji problemi se pojavljuju u praksi, ali su zanemareni u dokumentima?	
4. Možete li prognozirati koji problemi bi se mogli pojaviti u budućnosti?	
5. Iz analize Izvješća o provedbi, otkrila sam da najveća skupina neprovedenih aktivnosti spada pod grupu izrade dokumenata, strateških i zakonodavnih. Možete li to prokomentirati?	
6. Koji problemi u provedbi hrvatske poljoprivredne politike su se javljali u prvim godinama članstva Republike Hrvatske u EU?	



## **Sažetak**

Proces implementacije smatra se najvažnijom fazom procesa stvaranja javnih politika. Otkako je Hrvatska postala članicom Europske unije, pristala je implementirati smjernice Zajedničke poljoprivredne politike EU za što je nadležno Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske. Cilj ovog rada je utvrditi koji su to problemi implementacije hrvatske poljoprivredne politike te su u tu svrhu analizirana godišnja izvješća o ostvarivanju Godišnjeg plana rada Ministarstva poljoprivrede te su provedena četiri intervjua sa stručnjacima o poljoprivrednoj politici te jednom korisnicom mjera poljoprivredne politike. Provedenom analizom donesen je zaključak kako su najveći problemi implementacije hrvatske poljoprivredne politike kadrovski problemi, nepoštivanje vremenskih rokova te problemi s donošenjem zakonodavnih i strateških dokumenata.

**Ključne riječi:** implementacija, poljoprivredna politika, kvalitativna analiza sadržaja

## **Summary**

The implementation process is considered the most important stage of the process of creating public policies. Since Croatia became a member of the European Union, it has agreed to implement the guidelines of the Common Agricultural Policy of the EU, for which the Ministry of Agriculture of the Republic of Croatia is responsible. The aim of this work is to determine what are the problems of the implementation of Croatian agricultural policy, and for this purpose annual reports on the implementation of the Annual Work Plan of the Ministry of Agriculture were analyzed and four interviews were conducted with experts on agricultural policy and one beneficiary of agricultural policy measures. The analysis concluded that the biggest problems in the implementation of Croatian agricultural policy are personnel problems, non-compliance with deadlines and problems with the adoption of legislative and strategic documents.

**Key words:** implementation, agricultural policy, qualitative content analysis