

# Praćenje provedbe hrvatske regionalne politike

---

**Birkić, Karmela Kristina**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2024**

*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:114:871472>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-20**



*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

PRAĆENJE PROVEDBE HRVATSKE REGIONALNE POLITIKE

DIPLOMSKI RAD

Zagreb

Rujan, 2024.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

PRAĆENJE PROVEDBE HRVATSKE REGIONALNE POLITIKE

DIPLOMSKI RAD

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

Studentica: Karmela Kristina Birkić

Zagreb

Rujan, 2024.

Izjavljujem da sam diplomski rad "Praćenje provedbe hrvatske regionalne politike", 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 poštovala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Karmela Kristina Birkić

## Sadržaj

Uvod .....	1
Praćenje provedbe - <i>monitoring</i> .....	3
Regionalna politika.....	11
Metodološki okvir .....	14
Empirijska analiza praćenja provedbe hrvatske regionalne politike .....	19
Zaključak .....	30
Popis literature .....	32
Prilozi.....	36
Sažetak.....	40
Summary.....	41

## Popis tablica

Tablica 1. Razlike između šest pristupa praćenja politike.....	8
Tablica 2. Popis dokumenata i broj jedinica kodiranja .....	15
Tablica 3. Shema kodiranja.....	18
Tablica 4. Udio glavnih kodova u ukupnom broju dodijeljenih kodova i udio podkodova u ukupnom broju dodijeljenih kodova unutar iste obitelji kodova .....	20
Tablica 5. Shema kodiranja s primjerima .....	26

## Uvod

Regionalna politika predstavlja jedan od ključnih instrumenata gospodarskog i društvenog razvoja svake države, a posebno je značajna u kontekstu Europske unije, gdje ima za cilj smanjivanje regionalnih razlika i postizanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Hrvatska, kao članica Europske unije, posvećuje veliku pažnju regionalnoj politici, usmjeravajući svoje napore prema ravnomjernom razvoju svih dijelova zemlje, s posebnim naglaskom na one manje razvijene. Provedba regionalne politike u Hrvatskoj predstavlja kompleksan i višedimenzionalan proces koji uključuje niz institucija na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, te koristi široki spektar financijskih i administrativnih instrumenata.

Praćenje provedbe ove politike od presudne je važnosti kako bi se osiguralo da se ciljevi postavljeni u strateškim dokumentima i programima doista ostvaruju u praksi. Praćenje provedbe često je zanemareno, kako u literaturi, tako i u praksi. Njegovo poistovjećivanje s fazom implementacije i evaluacije vrlo je uobičajeno. Tek poneki autori, u posljednjih nekoliko godina, ističu važnost praćenja provedbe kao zasebnog skupa specifičnih aktivnosti koje se odvijaju i u fazi provedbe i u fazi vrednovanja.

Ovaj diplomski rad usmjeren je na analizu sustava praćenja provedbe hrvatske regionalne politike. Istraživačko pitanje glasi: kako se prati provedba hrvatske regionalne politike? U radu će posebno biti razmotrena tri elementa praćenja – akteri, implementacijske aktivnosti i pokazatelji kvalitete. Cilj je pružiti sveobuhvatan opis trenutnog stanja praćenja provedbe, identificirati ulogu različitih aktera uključenih u ovaj proces, utvrditi koji su to pokazatelji kvalitete koji se prate i naposljetku koje su to implementacijske aktivnosti o čijoj je kvaliteti riječ. Time se želi doprinijeti boljem razumijevanju funkcioniranja regionalne politike u praksi kroz izdvajanje praćenja provedbe (*monitoringa*) kao skupa aktivnosti unutar faze implementacije i faze vrednovanja.

Prvi dio rada čini teorijski okvir u kojem će se dati pregled postojeće literature o javnim politikama i samom procesu stvaranja javnih politika gdje će se pokušati napraviti općenito izdvajanje praćenja provedbe kao zasebnog skupa aktivnosti u procesu stvaranja politike. Najvažniji dio teorijskog okvira zasigurno je definiranje *monitoringa*, pregled postojeće literature o praćenju provedbe, isticanje bitnih procesa, koraka, pristupa i elemenata praćenja. Također, u ovom dijelu će se dati i kratak pregled regionalne politike, razvoj iste i pregled dosadašnjih istraživanja o njoj.

U sljedećem odjeljku, Metodološki okvir, bit će opisano metodološko postupanje u radu, od kvalitativne analize sadržaja, samog procesa odabira dokumenata i intervjua. Za potrebe rada analizirat će se petnaest različitih polugodišnjih i godišnjih izvještaja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije (u nastavku MRRFEU) od 2016. do 2023. godine. Svi odabrani dokumenti su izvješća s obzirom da se želi utvrditi kako se prati provedba regionalne politike, a provedba je uvijek objedinjena u raznim izvješćima. Kriterij segmentiranja dokumenata je formalni, što znači da se koristio svaki odlomak, stupac i odgovor u intervjuu. Intervjui su provedeni s tri ispitanika, prvi je bio s ekspertom za regionalni razvoj, drugi s regionalnim koordinatorom i treći s ispitanikom iz MRRFEU. Ispitanici su u svojim odgovorima bili usmjereni na opis samog procesa praćenja provedbe, njegovu funkcionalnosti i nedostatke. U ovom dijelu prikazana je i shema kodiranja s tri glavna koda i petnaest podkodova, kao i njihovo pojašnjenje.

U posljednjem, empirijskom dijelu, dat će se prikaz podataka dobivenih kvalitativnom analizom sadržaja dokumenata i intervjua. Prvo će se prikazati nalazi dobiveni kodiranjem, a potom i prikazati postoji li i kakva je veza između kodova. Posljednji odlomci bit će fokusirani na sami proces praćenja provedbe hrvatske regionalne politike kako bi se na kraju dao odgovor na istraživačko pitanje i time zaključio rad.



## Praćenje provedbe - *monitoring*

Riječ *policy* obično se koristi za označavanje najvažnijih izbora donesenih u organiziranom ili privatnom životu (Lasswell, 1951: 8). Tim tumačenjem pojma *policy* svoju analizu političkog procesa započinje američki politolog Harold Lasswell (Hupe i Hill, 2006: 16). U hrvatskom se uvriježilo *policy* uvijek prevoditi kao javne politike koje se najjednostavnije opisuju kao “sve ono što vlada odluči učiniti ili ne učiniti“ (Dye, 1985: 1, cit. prema Petek, 2012: 38; Petek, 2016: 8). *Policy* proces ili ciklus, kao tijek aktivnosti usmjeren prema nekom unaprijed definiranom cilju, predmet je analize javnih politika ili *policy*-analize (Grdešić, 2006: 15). Ideju modeliranja *policy* procesa u smislu faza prvi je iznio već spomenuti Lasswell (1956) (Jann i Wegrich, 2007: 43). Lasswellova ideja podjele neke politike na zasebne faze od početka se činila kao dobar prikaz tog procesa. U literaturi zadnjih nekoliko godina broj faza oscilira, a u *Pojmovniku javnih politika* (Petek i Petković, ur, 2014) možemo pronaći najčešću i najsažetiju podjelu procesa na: postavljanje dnevnog reda, formulaciju, odlučivanje, implementaciju i evaluaciju (Petak i Petek, ur, 2014, 133). Te se faze ne očituju kao jedna linija, već kao krug, sugerirajući da postoji prirodni napredak od jedne do druge faze (Colebatch, 2004: 43). Međutim, tijekom *policy*-analize nije uvijek niti nužno niti moguće slijediti, pri čemu pojedine faze mogu biti ispuštene (Grdešić, 2006: 31).

Početni i odlučujući trenutak u procesu stvaranja javnih politika jest prepoznavanje problema neke javne politike, a potom i stavljanje tog istog problema na dnevni red (agendu) za ozbiljno razmatranje javnog djelovanja (Grdešić, 2006: 95, Jann i Wegrich, 2007: 45). U tom procesu problemi i alternativna rješenja dobivaju ili gube pozornost elite i javnosti (Birkland, 2007: 63). Faza formulacije ili stvaranja javnih politika dolazi nakon uspješnog određivanja dnevnog reda, a opisuje ju pretvaranje problema, prijedloga i zahtjeva u vladine programe ili jednostavno predlaganje i odabir rješenja problema (Jann i Wegrich, 2007: 48; Hill, 2010: 165; Petak i Petek, 2012: 133). Formuliranje politike kritična je faza procesa stvaranja javnih politika jer osmišljavanje alternativa koje će donositelji odluka razmotriti izravno utječe na konačan politički izbor, odnosno na sljedeću fazu – fazu odlučivanja (Sidney, 2007: 79). U fazi odlučivanja donosi se formalna odluka o konačnom rješenju i poduzimanju neke politike (Petak i Petek, 2012: 134; Jan i Wegrich, 2007).

Posljednje faze *policy* procesa – implementacija i evaluacija – usko su vezane uz temu istraživanja. Praćenje politike (*policy monitoring*), kao proces sustavnog prikupljanja podataka o provedbi aktivnosti, smješta se u fazu implementacije, ali kao zaseban skup aktivnosti. Praćenje realizacije neke politike i “podaci prikupljeni praćenjem djeluju kao osnova nadzora

u provedbi politike i podloga za evaluacijsku procjenu“ (Kekez-Koštro, 2012: 132). Jednom kada se odabere rješenje nekog problema, u fazi implementacije konačno dolazi do provedbe istog (Petak i Petek, 2012: 134). Implementacija se danas smatra ključnom fazom procesa stvaranja politika, iako se ranije nije prepoznavala kao posebna faza (Petak i Kekez-Koštro, 2012: 70; Jann i Wegrich, 2007: 52). Ciklus stvaranja javnih politika zaključuje se vrednovanjem ili evaluacijom ostvarenih učinaka i posljedica *policy*-programa. Ako se na *policy* proces gleda kao na ciljno orijentirani proces, onda je logično da će se napredak prema tim ciljevima mjeriti na sustavan način (Grdešić, 2006: 149) (Colebatch, 2004: 52-53). Danas se evaluacija široko primjenjuje i završava preporukom jedne od tri mogućnosti: nastavak, promjena ili ukidanje javne politike (Grdešić, 2006).

U sljedećih nekoliko ulomaka definirat ćemo *monitoring* i smjestiti ga u proces stvaranja javnih politika i razgraničiti od evaluacije. Potom će se istaknuti njegove bitne prednosti i nedostatke. Zatim slijedi prikaz najvažnijih nalaza dosadašnjih istraživanja o praćenju politika, od funkcija praćenja, koraka praćenja, pristupa praćenja do elemenata praćenja provedbe neke politike. Zadnji dio, elementi praćenja politike posebno su istaknuti jer će nam služiti kao teorijska podloga za stvaranje sheme kodiranja, odnosno empirijsku analizu.

Kada nastupi faza implementacije, vrlo je teško predvidjeti sve posljedice odluka i učinke mjera javnih politika. Stoga je potrebno izraditi tehnike praćenja razvoja provedbe različitih programa kako bi dobili informacije o odvijanju neke javne politike, učincima te očekivanim i neočekivanim posljedicama. Podatci dobiveni praćenjem provedbe nekog programa korisni su u obje faze – tijekom implementacije kako bi se uklonili problemi u provedbi, te u fazi evaluacije kako bi se na temelju informirane/utemeljene ocjene donijele odluke o nastavku, prekidu ili promjeni politike (Grdešić, 2006: 133-134). Praćenje politike (*policy monitoring*) se definira kao proces sustavnog prikupljanja relevantnih podataka o provedbi neke politike u svrhe poboljšanja procesa donošenja odluka, neizravnog informiranja društva ili kao izravni povratni mehanizam za unaprjeđenje projekata, evaluaciju programa i dizajn politike (Kekez-Koštro, 2014: 132; Seliverstov, 2010: 61-62). Praćenje provedbe se može promatrati kao tekući evaluativni postupak koji za cilj ima identificirati, opisati, i uz pomoć odgovarajućih pokazatelja, mjeriti učinke tekućih aktivnosti (Wollmann, 2007: 394). Smatra se sastavnom komponentom ciklusa stvaranja neke politike, iako ga mnogi često poistovjećuju s fazom evaluacije (HPP, 2014). Podatci prikupljeni praćenjem mogu poslužiti kao osnova nadzora implementacije politike i podloga za evaluaciju (Kekez-Koštro, 2014: 132).

Praćenje se prvenstveno bavi utvrđivanjem činjeničnih premisa o javnim politikama, dok evaluacija utvrđuje vrijednosne premise. Činjenične i vrijednosne premise međusobno su ovisne, samo praćenje proizvodi činjenične tvrdnje tijekom i nakon što je neka politika usvojena i provedena (Dunn, 2018: 251). Dva su oblika evaluacije – formativna, koja se koristi prilikom provedbe nekog programa i obuhvaća sve vrste praćenja, zbrojna evaluacija koja iz perspektive različitih aktera procesa stvaranja politike predstavlja ex-post procjenu rezultata i ukupnog utjecaja neke politike (Kekez-Koštro, 2014: 132). Također, kvalificirano praćenje vrši provjeru različitih faza *policy* procesa kroz rezultate i ishode u potrazi za nedostacima i preprekama. *Monitoring* identificira probleme, provjerava ih i razotkriva uzroke istih, a potom izvlači mehanizme koji otklanjaju, odnosno predlaže rješenje problema. Kvalificirano praćenje je zapravo evaluacija cjelokupnog procesa provedbe politike (Evert, 2017: 406-407). *Policy* praćenje doprinosi evaluaciji i zato je ono sastavni dio ukupnog procesa evaluacije. Praćenje je u prirodi deskriptivno i daje informacije o statusu intervencije politike u odnosu na dodijeljene ciljeve i ishode. Suprotno tomu, evaluacija se smatra procjenom završenih politika koja na sustavan i objektivan način pruža pravodobne procjene učinkovitosti, djelotvornosti i održivosti napretka politike ili nekog projekta (Okafor, 2021: 35-36).

Bez odgovarajućeg planiranja politike, osnova za evaluaciju je slaba. Također, ako se pažljivo ne prati napredak politike i podatci se ne prikupljaju, evaluacija se ne može dobro izvršiti. Praćenje politike će uvelike olakšati evaluaciju, iako evaluacija koristi dodatne načine prikupljanja novih podataka i različite okvire za analizu (UNDP, 2009: 8-7). Praćenje politike pruža informacije u stvarnom vremenu, dok evaluacija pruža dublju procjenu i daje odgovore na pitanja koje proces praćenja može stvoriti (UNDP, 2009: 9-11). Proces praćenja politike temelji se na evaluacijskim kriterijima, koji na kraju omogućuju sustavnu provjeru napretka projekta u odnosu na planiranu dinamiku. To može obuhvaćati trošenje sredstava, korištenje resursa, provedbu aktivnosti, postizanje rezultata i upravljanje rizicima (Kekez-Koštro, 2014: 132).

Praćenje će često dovesti do promjena u programskim planovima što može značiti daljnju promjenu ili modificiranje prikupljanja podataka u svrhu praćenja (UNDP, 2009: 4). Kako bi formalni akteri koji procjenjuju politike osigurali da su one razvijene, odobrene, donesene i provedene kako je predviđeno, *policy monitoring* može uključivati: procjenu političkog okruženja, mjerenje razine i kvalitete angažmana dionika, dokumentiranje napretka razvoja politike i njenog zakonodavnog okvira, te provođenje politika u praksi kroz financiranje i implementaciju te naposljetku evaluacija ishoda provedbe. Učinkovito praćenje politike

zahtjeva svijest i razumijevanje političkog okruženja te sposobnost identificiranja, razvoja i pripreme alata za procjenu i analizu (HPP, 2014). Ne postoji nacrt za praćenje politike koji je primjenjiv na sve situacije praćenja. Pristup praćenju koji neka organizacija koristi ovisi o brojnim čimbenicima. To često uključuje institucionalnu odgovornost, složenost, opseg i kontekst rezultata koji se traže (UNDP, 2009: 99).

Dobro planiranje provedbe neke politike i kvalitetan dizajn iste nije dovoljan za osiguranje rezultata. Praćenje napretka prema rezultatima je ključno. Također, praćenje provedbe politike neće samo po sebi ispraviti loš dizajn programa, ali ako se pravilno izvede to može biti neprocjenjiv alat za dobro upravljanje i pružati korisnu osnovu za evaluaciju. Evaluirati program, koji nije dobro osmišljen i čiji se napredak sustavno ne prati, vrlo je teško (UNDP, 2009: 82). Prikupljeni podatci i informacije pomoći će u određivanju uspješnosti ostvarivanja programskih ciljeva. Osim toga, praćenje omogućava donošenje odluka o tome koje radnje treba poduzeti ako učinak odstupa od plana. Ako postoji sustavan neuspjeh u ispunjavanju ciljeva iz programa, javit će se potreba za redefiniranjem ciljeva ili se može doći do zaključka da je provedba politike nemoguća iz nekih razloga (Barrows, 2012: 6).

S druge strane, postoji nekoliko potencijalnih problema u praćenju politike. Prvo što može spriječiti sposobnost učinkovitog praćenja jest nepostojanje ili nedostupnost informacija u upotrebljivom obliku. Podatci koji su prikupljeni tijekom provedbe politike često ne pružaju informacije o ciljanoj populaciji u cjelini, ili pak informacije mogu biti dostupne na preširokoj ili preuskoj razini. Još jedan potencijalni problem je teškoća pripisivanja određenih učinaka određenom programu. Drugim riječima, odvajanje programskih učinaka od ostalih utjecaja katkad je teško i to može zakomplicirati evaluaciju. Najčešći problem praćenja politike jesu troškovi praćenja i evaluacije koji bi mogli biti usmjereni u pružanje dostupnih usluga (Barrows, 2012: 5-7).

Nikada u potpunosti ne možemo unaprijed znati posljedice politika. Stoga je za analizu politike bitan analitički postupak praćenja politike. Praćenje može uvelike pomoći u pronalasku odgovora na praktično pitanje: funkcionira li neka politika? Također, smatra se primarnim izvorom informacija o uspjehu napora da se politike provedu (Dunn, 2018: 251). U analizi politike, praćenje obavlja tri funkcije. Prva funkcija je utvrđivanje/analiza usklađenosti jer praćenje nastoji utvrditi jesu li radnje provoditelja u skladu s normama i standardima zakonodavnih tijela. Druga je funkcija kontrola s kojom se nastoji otkriti dopiru li resursi i usluge ciljanim skupinama. Također, u okviru ove funkcije nastoji se utvrditi u kojoj mjeri sredstva državne raspodjele dopiru do lokalne vlasti. Zadnja funkcija praćenja jest opravdanje

i objašnjenje neke politike koje podrazumijeva da informacije koje se dobivaju praćenjem pomažu objasniti zašto su ishodi javnih politika i programa takvi kakvi jesu (Dunn, 2018: 252).

Waterman i Wood čak navode da praćenje politike proizlazi iz agencijske teorije, “koja postulira izravan odnos između aktivnosti principala (nadređenog) i agenta (podređenog)” (1993: 686). U okviru tog modela, kreatori politika nadziru aktivnosti svojih birokratskih agenata kako bi nadoknadili činjenicu da agenti raspolažu s više informaciji o tome kako relevantni birokratski proces funkcionira. Praćenje politike kreatorima politike će tako pružiti izravne, sustavno izvedene i nepristrane informacije o razini i prirodi rezultata određene politike. Sukladno tomu, praćenje politike je analitički proces koji uključuje četiri osnovna koraka (Waterman i Wood, 1993: 687).

Prvo, analitičari javnih politika ispituju kvalitativne dokaze, poput analize postojeće akademske literature, vladinih dokumenata i intervjua s političkim akterima, kako bi identificirali relevantne činjenice za određeni slučaj. Smatra se da bez stručnog poznavanja činjenica analiza politike nije moguća (Waterman i Wood, 1993: 687). Kada se u prvoj fazi sakupe podatci o regulatornom okviru i kontekstu, odnosno o onomu što se treba provesti i u kojem okruženju, slijedi druga faza koja uključuje prikupljanje podataka o aktivnostima provedbe i upravljanje bazom podataka o stvarnim rezultatima politike. Preporučljivo je dostavljanje podataka u podijeljenim vremenskim intervalima, primjerice na mjesečnoj ili tromjesečnoj osnovi, budući da se značajne promjene politike često događaju unutar svake godine (Waterman i Wood, 1993). Prikupljanje pouzdanih podataka često je glavna prepreka za sustavno praćenje politike. Budući da je primarni cilj praćenja politike određivanje preciznih mehanizama kontrole provođenja politike, u trećoj fazi praćenje politike uključuje statističku analizu rezultata temeljem kvantitativnih metoda. Posljednja faza praćenja politike uključuje kontrolu vladinih dokumenata i drugih kvalitativnih izvora kako ne bi došlo do dostave pogrešnih informacija (Waterman i Wood, 1993: 687-690).

Navedena četiri koraka samo dokazuju da praćenje politike ne završava samo jednom analizom. Naprotiv, praćenje politike smatra se iterativnim i kontinuiranim analitičkim procesom gdje analitičar nastavlja prikupljati podatke i analizirati ih tijekom vremena. Dodatni podatci osigurat će sustavniji i kontinuirani mehanizam nadzora (Waterman i Wood, 1993: 687-690). Tehnike praćenja politike mogu i trebaju se koristiti u širem spektru područja politike, posebice onih politika koje često, obično nekoliko puta godišnje, pružaju uvid u rezultate provedbe. (Waterman i Wood, 1993: 690-698).

Praćenje politike može se podijeliti na nekoliko prepoznatljivih pristupa: opis i objašnjenje društvenih sustava (*social systems accounting*), društvena revizija (*social auditing*), javnopolitičko eksperimentiranje (*policy experimentation*), sinteza istraživanja i prakse (*research and practice synthesis*), objedinjavanje rezultata različitih studija (*metaanalysis*) i studije slučaja (*case studies*). Navedeni pristupi mogu se usporediti na temelju dva glavna svojstva. Prvo svojstvo je vrsta kontrole, gdje se pristupi razlikuju u smislu kontrole koja se provodi nad *inputima*, aktivnostima i rezultatima politika (*outputima*). Od svih navedenih pristupa, jedino javnopolitičko eksperimentiranje uključuje izravnu kontrolu nezavisnih varijabli, dok ostali pristupi provode kontrolu statistički i restrospektivno, obraćajući pozornost na prethodne aktivnosti i rezultate politika.

Drugo svojstvo, vrsta potrebnih informacija, podrazumijeva da se pristupi razlikuju prema njihovim zahtjevima za informacijama. Neki pristupi (javnopolitičko eksperimentiranje i društvena revizija) zahtijevaju prikupljanje novih informacija, studija slučaja se oslanja na nove i dostupne informacije, dok se ostali pristupi oslanjaju samo na dostupne informacije (Dunn, 2018: 257-258). Osim toga, svi ovi pristupi imaju i zajednička obilježja: svaki od njih se bavi praćenjem ishoda i učinaka relevantnih za politiku, usmjereni su na praćenje ostvarenja cilja kao rješenja problema, orijentirani su na praćenje promjena te se bave dostupnim podacima, ali i novim podacima o mjerama javnopolitičkih ishoda (Dunn, 2018: 259). Podatke dobivene navedenim pristupima moguće je uobičajenim i specijaliziranim metodama praćenja analizirati i vizualizirati (v. Tablicu 1) (Dunn, 2018).

Tablica 1. Razlike između šest pristupa praćenja politike

<b>Pristupi</b>	<b>Vrsta kontrole</b>	<b>Vrsta potrebne informacije</b>
Opis i objašnjenje društvenih sustava	Retrospektivna, statistička kontrola i grafički prikaz	Već dostupne informacije
Javnopolitičko eksperimentiranje	Izravna kontrola	Nove informacije
Društvena revizija	Retrospektivna, statistička kontrola i grafički prikaz	Nove informacije
Sinteza istraživanja i prakse	Retrospektivna, statistička kontrola i grafički prikaz	Već dostupne informacije
Metaanaliza (rezultati različitih studija)	Retrospektivna, statistička kontrola i grafički prikaz	Već dostupne informacije
Studija slučaja	Grafički prikaz	Već dostupne i nove informacije

Izvor: autorica prema Dunn, 2018.

Praćenje politike može biti važan sastojak evaluacije politike, kao širi skup pristupa utvrđivanja zasluga ili vrijednosti javne politike ili njenog procesa (Schoenefeld i dr., 2019: 720). Eksplanatorni potencijal u području praćenja politike zasigurno su tri elementa praćenja – institucije, implementacija i kvaliteta. Oni se koriste s ciljem utvrđivanja obrazaca u praksi praćenja politike, odnosno u predviđanjima utjecaja politike (Schoenefeld i dr., 2019: 723-725). Praćenje politike odvija se u specifičnim institucionalnim okruženjima i često uključuje brojne aktere. Zbog toga nije čudno da se praćenje može proširiti na različite razine upravljanja i obuhvaćati nekoliko institucija. Drugi element, implementacija, odnosi se na činjenicu da se praćenje politike često određuje kao sredstvo za poboljšanje provedbe. Međutim, sustavi praćenja politike, sami po sebi, nisu nužno implementirajući. Provedba mehanizama praćenja uvelike će ovisiti o njegovoj pravnoj osnovi, kao i o specifičnom institucionalnom okruženju. Praćenje provedbe neke politike, u ovom slučaju regionalne, zahtjeva značajnu tehničku i administrativnu stručnost i iskustvo (Schoenefeld i dr., 2019).

Praćenje provedbe stoji „uz bok“ implementaciji politike, te kao skup aktivnosti prati na koji se način odrađuje provedba, uzimajući u obzir sve aktivnosti i kvalitetu provedbe istih. Kako bi se uopće prikazala implementacija, odnosno aktivnosti koje su poduzete kako bi se neka politika provodila, potreban je treći element – kvaliteta. Iako visoka razina aktivnosti može ukazivati na predanost, nije nužno uvijek pokazatelj visoke kvalitete. Kvaliteta praćenja, način na koji se aktivnosti provode i koje rezultate donose, ključna je za ocjenu ukupne kvalitete provedenih aktivnosti. Stoga, za neku politiku ključno je praćenje implementacije aktivnosti i kvalitete istih različitim pokazateljima (Schoenefeld i dr., 2019: 726-727).

Dostupna literatura o praćenju provedbe regionalne politike, ali i javnih politika općenito objedinjena je u prethodnim odlomcima. Pojmovno određenje monitoringa i njegovo razlikovanje od evaluacije, te prednosti i nedostaci često su zanemareni u hrvatskoj literaturi. Svi navedeni pristupi, koraci i elementi proizašli su iz strane literature. Praćenje provedbe i kako se ono radi, konkretno u Hrvatskoj, nigdje nije detaljno opisano. Autori koji se barem djelomično dotiču pojma *monitoringa* ne objašnjavaju ga detaljno, kao ni problem zašto je to tako. Mogli bismo zaključiti kako razlog leži u nekoliko činjenica. Praćenje politike je dosta specifična tema i zahtjeva posebne metodološke pristupe. U Hrvatskoj možda nema istraživača koji se sustavno bave ovim područjem, što za sobom povlači manji broj publikacija. S druge strane, nedostatak literature o praćenju provedbe možemo objasniti i ograničenom istraživačkom tradicijom i nedovoljnim fokusom na sustavno praćenje političkih procesa kakvi

postoje u drugim zemljama. U Hrvatskoj možda postoji veći fokus na analizu političkih ideologija, stranaka i povijesti nego na sustavno i kontinuirano praćenje provedbe neke politike.

Postoji literatura koja govori što je praćenje i kakvo bi trebalo biti, ali ima malo empirijskih studija koje gledaju što se stvarno radi u praksi. *Policy monitoring* inozemni istraživači većinom koriste za *policy* istraživanja zdravstvene politike (Kilpeläinen i dr., 2016), poljoprivredne (OECD, 2012; Par i dr., 1998), energetske (Božić i dr., 2009) i kaznene politike (Cliquennois i Suremain, 2018). Schoenefeld i dr. (2019) u svojem članku upravo progovaraju o problemu nedostatka teorijski utemeljene empirijske analize praćenja politika u stvarnom svijetu. Smatraju svoj pristup istraživanja novim zbog načina na koji kombiniraju nekoliko zasebnih korpusa literature kako bi bolje razumjeli temeljne obrasce i pokretače praćenja politike, u ovom slučaju konkretno klimatske politike u Europskoj uniji. Svjesni su potrebe budućih istraživanja, s naglaskom kako bi se praćenje politike trebalo tretirati kao aktivnost sama po sebi.

Ono što ću ja u svojem radu posebice gledati i što je primjenjivo jesu elementi praćenja politike. Uzet ću u obzir sva tri elementa – institucije, implementaciju i kvalitetu – te ću ih iskoristiti za shemu kodiranja. Iščitavanjem dostupne građe elementi će biti pojmovno dorađeni, ali su svakako najprimjereniji za odgovaranje na istraživačko pitanje.



## Regionalna politika

U ovom dijelu ćemo pojmovno odrediti regionalnu politiku, njezin razvoj u svijetu i EU, a potom ju smjestiti u kontekst hrvatskih politika. Na kraju ćemo napraviti pregled postojećih istraživanja. Kako bi se velik broj javnih politika i njihove raznolikosti razvrstale u smislene skupove, Theodora J. Lowi križanjem dvaju kriterija stvara jednu od najpoznatijih tipologija javnih politika. Kriterij troškova povezanih s instrumentima i kriterij koristi s ciljevima tvori temeljne karakteristike četiri vrste javnih politika - konstitutivne, distributivne, regulativne i redistributivne politike (Petek, 2014: 363-364). Klasifikacija javnih politika moguća je i prema karakteristikama empirijskih slučajeva, pa Hugh Compston u svojoj taksonomiji dijeli politike jedne zemlje ili temeljne resore na pet osnovnih skupina javnih politika – klasični državni resori, ekonomske politike, socijalne politike, posebne sektorske politike i ostale politike (Petek, 2012: 38).

Regionalna politika, prema Compstonovoj taksonomiji, spada pod ekonomske politike koje reguliraju cjelinu gospodarstva, a ne pojedinačne gospodarske grane (Petek, 2012). Compston regionalnu politiku definira kao politiku “financiranja lokalne vlasti i regulacije potrošnje na lokalnoj razini“ (Compston, 2005, cit. prema Petek, 2012: 44). Međutim, teško je jednoznačno smjestiti regionalnu politiku prema Lowiju jer unutar sebe ima dosta raznolike mjere što ju smješta i u redistributivne i u regulativne politike ovisno o načinu na koji je osmišljena i provedena. Njena regulativna funkcija ogleda se u postavljanju pravila i propisa kojima se uređuje kako se sredstva raspoređuju i koriste. Bez obzira na regulativne aspekte, regionalna politika se češće percipira kao redistributivna jer za cilj ima redistribuciju resursa s ciljem smanjenja regionalnih nejednakosti. Obično su regulativni aspekti samo alat za postizanje redistributivnih ciljeva (Petek, 2014: 369).

Regionalna politika je skup instrumenata s prioritarnim ciljem smanjivanja regionalnih ekonomskih, socijalnih i razvojnih razlika na jednom teritorijalno omeđenom prostoru (Lajh, 2006: 5). Regija, kao predmet regionalne politike “označava područje unutar državnog teritorija koje se manje ili više razlikuje od drugih dijelova matične države“, a zbog svoje veličine i funkcije predmet je praćenja regionalnog razvoja i provedbe regionalne politike (Maldini, 2014: 129). Smatra se jednom od najsloženijih javnih politika zbog svog snažnog utjecaja na mnoga područja razvoja na više razina. Ciljevi regionalne politike mijenjali su se kroz vrijeme, ali je fokus ove politike ostao na gospodarskom razvoju svih regija, uz istovremeno unapređenje ukupnog društvenog stanja. Uspješnost regionalne politike ovisi o tri ključna preduvjeta, pa je kvalitetna ona regionalna politika (1) koja uvažava specifičnosti gospodarske strukture i

institucija, (2) koja je tržišno orijentirana i (3) koja je svjesna globalizacijskih trendova i potrebe za stalnim učenjem (Villa i Pejnović, 2015: 49).

Regionalna politika, kao zasebna vrsta politike, razvila se 1930-ih u SAD-u i Ujedinjenom Kraljevstvu. Osnovna ideja bila je intervencija posebnim programima koji su podrazumijevali subvencioniranje poduzeća s rubnih dijelova grada kako bi se povećala osnovna privlačnost takvih regija ulaganjem u infrastrukturu, komunalne usluge i velike proizvodne industrije (Lambooy i Boschma, 2000: 120-121). Regionalna dimenzija Europske unije (EU) bila je nešto drugačija. Homogenost izvornih šest država članica bila je dovoljna da regionalne razlike ne dođu na dnevni red politike Europske komisije. Iako se regionalne razlike i zajednička želja za smanjivanjem istih spominju u Rimskom ugovoru iz 1957. godine, nije se dogodila zajednička regionalna politika, već je ona bila prepuštena državama članicama (Dignan, 1995: 64). Oblikovanje suvremenog shvaćanja regionalne politike započinje tek 1975. osnivanjem Europskog fonda za regionalni razvoj, a tek priključenjem Južne Europe 1980-ih uočene su velike razlike u razinama gospodarskog razvoja između pojedinih regija (Đulabić, 2008: 4).

Regionalna politika EU-a, kao instrument financijske solidarnosti i kohezije, fokusirana je na unapređenje uvjeta života i rada u najmanje razvijenim dijelovima Unije te na smanjenje regionalnih razlika u bogatstvu. (Kesner-Škreb: 2009: 103-104). S ciljem smanjivanja regionalnih razvojnih razlika među državama članicama i unutar država članica EU, na razini EU razvila se kohezijska politika. Kohezijska politika ne zamjenjuje regionalnu politiku država članica već ju nadopunjuje kao jedina redistributivna politika većeg značenja u projektu europskih integracija. Dakle, svaka članica vodi svoju regionalnu politiku, a kohezijska politika EU-a je neizostavna radi postizanja što veće sukladnosti u razvoju zemalja članica (Lajh, 2006: 5).

Ubrzani proces globalizacije potaknuo je Europu na nadnacionalno povezivanje i širenje prema van, te regionalizaciju prema unutra. To je uključivalo proces decentralizacije i primjenu načela supsidijarnosti, što je značilo premještanje ovlasti odlučivanja na niže razine – regionalnu i lokalnu. (Maldini, 2014: 145-146). Nacionalne regionalne politike u europskim zemljama doživjele su značajne promjene tijekom posljednja dva desetljeća. Fokus suvremene regionalne politike više nije poticanje autohtonog gospodarskog razvoja već jačanje uloge regionalne konkurentnosti podržavanjem vanjskih ulaganja. Regionalna razina tako dobiva mnogo više pozornosti u izradi i provedbi politike, a regionalne politike, u kojem god obliku, sada postoje u svakoj državi članici čime su se stvorile relevantne institucije na nacionalnoj i regionalnoj razini koje upravljaju nizom instrumenata politike (Puljiz i Maleković, 2013: 1-4).

Regionalni razvoj Hrvatske obilježile su značajne regionalne razlike (Maleković i Puljiz, 2013: 5). Položaj regionalne politike u odnosu na ostale javne politike u Hrvatskoj razvijao se kroz nekoliko faza. U početnoj fazi marginalizacije 1990-ih godina regionalna politika nije prepoznata kao ključ razvoja cjelokupne zemlje. Uslijedila je faza do 2009. godine kada je regionalna politika bila obilježena snažnim utjecajem politike. Tek nakon te faze započinje razdoblje postupne racionalizacije i usklađivanja regionalne politike s politikom EU-a, a posebno ulaskom Hrvatske u EU. Danas Hrvatska raspolaže nizom strateških razvojnih dokumenata i zakona koji uređuju upravljanje regionalnim razvojem (Đulabić, 2008: 8-13; Villa i Pejnović, 2015: 50).

Kao značajna sastavnica hrvatskih ekonomskih politika, regionalna je politika potaknula velik istraživački interes. Prema bazi Hrvatske znanstvene bibliografije (CROSBİ) i uz pomoć ključnih riječi „regionalni razvoj“ i „regionalna politika“, možemo zaključiti kako su se domaći istraživači u posljednjih desetak godina bavili cijelim nizom tema. Fokus istraživanja bili su opći pojmovi regionalne politike (Đulabić, 2007; Čavrak, 2003; Maldini, 2014), regionalna politika Hrvatske prema uvjetima Europske unije (Grčić i Višić, 2007; Ott i dr., 2005; Maleković i dr., 2018; Maleković i dr. 2009), izazovi i problemi vođenja regionalne politike u Hrvatskoj (Jurlina Alibegović, 2014; Maleković, 2009; Kersan-Škabić, 2005; Borzan i dr., 2022; Starc i Rašić, 2003), regionalne nejednakosti (Čavrak, 2011; Puljiz, 2006) te regionalna politika Hrvatske kroz programe i fondove Europske unije (Marinac i Raguž, 2014; Maleković i Puljiz, 2009; Kersan-Škabić, 2005). Istraživački se interes s definiranja općenitih pojmova regionalne politike premješta na istraživanje konkretnih utjecaja regionalne politike Unije na pojedine regije Hrvatske (Cvikić, 2007; Kordej-De Villa i Pejnović, 2015; Kersan-Škabić, 2005).

Kada je konkretno riječ o praćenju provedbe (*monitoringu*) regionalne politike, u Hrvatskoj izostaje takav aspekt istraživanja. Jedan od primjera *policy monitoringa*, a tiče se regionalne politike u svijetu, jest Seliverstovov (2010) članak u kojemu se analiziraju metodološki aspekti izgradnje sustava praćenja regionalnih situacija i problema prakse izgradnje istih za područje ruskog Sibirskog federalnog okruga.

## Metodološki okvir

Cilj ovog rada je opisati kako se prati provedba hrvatske regionalne politike. Radi se o deskriptivnom empirijskom istraživanju te je odabrana kvalitativna metodologija istraživanja. Kako svojom aktivnošću istraživač želi dobiti što veći uvid u fenomene i procese, njegova uloga je aktivna i subjektivna. Na taj način istraživač dobiva nove informacije, pa je u mogućnosti promjene unaprijed postavljenih kriterija tijekom istraživanja (Buljan, 2021: 91). Naravno, svaka praksa čini svijet vidljivim na drugačiji način, stoga često postoji obveza korištenja više od jedne interpretativne prakse (Denzin i Lincoln, 1994: 43). Stoga, za potrebe ovog istraživanja koristit će se analiziranje dokumenata i intervjuiranje aktera.

Za razliku od ostalih izvora, dokumenti već evidentirani izvori podataka, a ne nastali u procesu istraživanja. Radi se o skupu informacija koje nisu isključivo proizvedene i pohranjene za potrebe određenog istraživačkog projekta. Često se analiza dokumenata koristi u kombinaciji s drugim kvalitativnim metodama, za zadovoljavanje principa triangulacije, odnosno provjere podataka iz više izvora radi pokušaja osiguranja što vjerodostojnijih dokaza. Kvalitativni istraživač se tako oslanja na barem dva izvora, a u ovom slučaju radi se o intervjuiranju (Bowen, 2009). U intervjuu, za razliku od dokumenata, podatke zajednički proizvode istraživač i njegov cilj istraživanja (Esmark i Triantafillou, 2007). Intervju je definiran kao verbalna razmjena u kojoj jedna osoba pokušava dobiti informacije ili uvjerenja od druge osobe ili osoba (Denzin i Lincoln, 1994: 1000).

Istraživanje se temelji na opisivanju praćenja provedbe hrvatske regionalne politike. Tri su kriterija na temelju kojih su dokumenti za analizu odabrani. Prvi i temeljni kriterij selekcioniranja dokumenata jest vrsta dokumenta. S obzirom da istraživanjem želimo saznati kako se prati provedba regionalne politike, u obzir uzimamo samo izvještaje o provedbi. U izvješću o provedbi sažeti su svi elementi, uključujući i zaključne preporuke ili ocjene. Izraz je analitičkog slijeda i rezultata dobivenih u pojedinim analitičkim fazama (Grdešić, 2006: 171-172). Izvještaje koji se tiču izravno regionalne politike smo podijelili u četiri skupine. Prvu skupinu čine Polugodišnji izvještaji o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova. Druga skupina izvještaja jesu godišnja izvješća o napretku u provedbi Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske, dok treću skupinu izvještaja čine Godišnja izvješća o provedbi Provedbenog programa. Posljednja, četvrta skupina izvještaja jesu Izvješća o izvršenju Godišnjeg plana MRRFEU (Vlada RH, 2018; MRRFEU, 2023; MRRFEU, 2018; Vlada RH, 2023).

Drugi kriterij selekcioniranja dokumenta jest tko je institucionalni autor dokumenta. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, nacionalno je tijelo odgovorno za praćenje provedbe na nacionalnoj razini i dužno je koordinirati s regionalnim koordinatorima i lokalnim razvojnim agencijama (Hrvatski sabor, 2014). Dakle, MRRFEU sastavlja izvještaje o provedbi objedinjujući podatke o praćenju na lokalnoj i regionalnoj razini. Iznimka su prethodno navedene prva i posljednja skupina izvještaja čiji je autor Vlada Republike Hrvatske (v. Prilog 2).

Treći kriterij selekcioniranja dokumenata jest vremenski okvir. S obzirom da se radi o različitim vrstama izvještaja, teško je bilo odrediti neki jedinstveni vremenski okvir. Također, uzmimo u obzir i činjenicu da izvještaji za pojedine godine nisu dostupni. Osim toga, sustavno praćenje provedbe počinje primjenjivati tek od 2018. godine. To su bili prvi cjeloviti izvještaji, koje nisu činile samo *excel* tablice već se obuhvatilo sve provoditelje razvojnih strateških dokumenata na lokalnoj i regionalnoj razini. U Tablici 2 navedeni su svi nazivi dokumenata i njihovo razdoblje. Naravno, pod utjecajem europeizacije, hrvatska regionalna politika posve je promijenila način i smjer djelovanja. Osim donesenih novih zakona, strategija i planova, izvještaji su dobili itekako važnu ulogu u praćenju provedbe. Pregledom dostupnosti takvih izvještaja zaključeno je kako jača njihova uloga od 2017. godine, kada odabrani izvještaji postaju dostupni putem mrežnih stranica, te se određuje vremenski okvir od 2017. do danas. Ukupno je korišteno petnaest izvještaja.

Tablica 2. Popis dokumenata i broj jedinica kodiranja

<b>NAZIV DOKUMENTA</b>	<b>BROJ JEDINICA KODIRANJA</b>
Izvešće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 01. siječnja do 30. lipnja 2017.	17
Izvešće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 01. siječnja do 30. lipnja 2019.	16
Izvešće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 01. siječnja do 30. lipnja 2021.	19

Izvješće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i prepristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 01. srpnja do 31. prosinca 2022.	19
Godišnje izvješće o napretku u provedbi Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine, za 2021. godinu	42
Godišnje izvješće o provedbi Nacionalne razvojne strategije RH do 2030. godine, za 2022. godinu	48
Godišnje izvješće o provedbi Provedbenog programa za 2022. godinu	50
Godišnje izvješće o provedbi Provedbenog programa za 2023. godinu	43
Izvjeshće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2016.	31
Izvjeshće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2017.	34
Izvjeshće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2018.	38
Izvjeshće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2020.	32
Izvjeshće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2022.	32
Izvjeshće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2023.	34
<b>Ukupno jedinica kodiranja</b>	<b>455</b>

Intervju, kao najčešća kvalitativna istraživačka metoda za prikupljanje “novih“ podataka, primjenjuje se kada za određenu temu nismo uspjeli prikupiti dovoljno podataka iz literature i dokumenata (Grdešić, 2006: 64). U ovom istraživanju provedena je kombinacija strukturiranog i polustrukturiranog modela zbog toga što su pitanja bila unaprijed pripremljena, ali nisu identična za sve ispitanike. Također, postupak intervjuja nije vođen na isti način, gdje su neki ispitanici pristali na *online* intervju uživo, pa je bilo mjesta i za dodatna pitanja, dok su neki već strukturirana pitanja dobili elektronskom poštom i sami pisali odgovore. Prvi intervju je proveden s konzultanticom i stručnjakinjom za lokalni i regionalni razvoj, drugi s ispitanikom iz jedne agencije koja obavlja poslove regionalnog koordinatora, te treći intervju s ispitanikom iz MRRFEU (v. Prilog 1). Ispitanicima su postavljena uglavnom ista pitanja, s malim izmjenama i prilagodbama, s obzirom da se radi o potpuno tri različita aktera (v. Prilog 3).

Kao metoda analize podataka, odabrana je kvalitativna analiza sadržaja. Metoda je pogodna za opisivanje značenja kvalitativnog materijala na sustavan način “dodjeljivanjem uzastopnih dijelova vašeg materijala kategorijama vašeg kodnog okvira“ (Schreier, 2012: 1). Sustavnost analize sadržaja postiže se prikupljanjem, kvantificiranjem i klasificiranjem prema unaprijed

određenim pravilima (Grdešić, 2006: 41). Za deskriptivna kvalitativna istraživanja poput ovog, kvalitativna analiza sadržaja jest prikladna metoda jer imamo podatke koji zahtijevaju određeni stupanj interpretacije (Schreier, 2012). Za obradu i analizu gradiva potrebno je kodiranje. Kodiranje je višestruko iščitavanje tema i njihovih elemenata u gradivu s ciljem njihova pretvaranja u kodove. Kodovi se potom oblikuju u shemu kodiranja, odnosno glavni konceptualni alat koji čini ukupna struktura kodova. Više sličnih, povezanih ili srodnih kodova združuje se u zajedničke više pojmove koji će činiti obitelji kodova. Kvalitetna shema kodiranja je ona koja je izravno povezana s istraživačkim pitanjem i teorijskim okvirom radi interpretacije kodiranog materijala (Popović i Petek, 2018: 206).

Nakon što smo odredili jedinice analize, odnosno dokumente, valjalo je odrediti jedinice kodiranja. Jedinice kodiranja dobivamo na način da raščlanimo jedinice analize u uzorku tako da dođemo do segmenata koji sadrže tražene podatke (Boyatzis, 1998: 62). Tako određene jedinice kodiranja u sebi sadrže teme koje se kodiraju, a koje se razlikuju svojom duljinom i sadržajem. S obzirom da se radi o više različitih izvještaja, dokumenti nisu jednako sastavljeni, a kako bi olakšali kodiranje, koristit će se formalni kriteriji segmentiranja, samo se prilagođava strukturi pojedinog izvora. Građa je segmentirana na formalan način, odnosno ovisno o strukturi i duljini dokumenta (Popović, Petek, 2018: 211). To konkretno znači da je jedinica kodiranja, za dokumente koji su većinom u tekstualnom obliku, odnosno u odlomcima, jedan odlomak. Ukoliko je izvješće prikazano u tabličnom obliku, jedinica kodiranja je redak tablice, primjerice jedna aktivnost s ostalim pripadajućim elementima. Što se tiče intervjua, veličina jedinice kodiranja proizlazi iz transkripta intervjua, pa je tako svaki odgovor bio jedna jedinica kodiranja.

Kodovi, kao dio sheme kodiranja, mogu proizlaziti iz teorije, iz prethodnih istraživanja ili iz gradiva koje se kodira. U ovom istraživanju kodovi su ponajprije preuzeti iz teorije, točnije prema Schoenefeldu koji kaže da postoje tri perspektive praćenja – institucije, implementacija i kvaliteta (2019: 720). Iščitavanjem gradiva pokazalo se da navedene perspektive praćenja uistinu i jesu teme koje se spominju. Međutim, radi lakšeg razumijevanja, kodovi su pojmovno pojednostavljeni i preimenovani redom u – akteri, oni koji vrše praćenje, implementacijske aktivnosti i pokazatelji kvalitete. Dakle deduktivno izvedeni kodovi, odnosno kodovi koji proizlaze iz teorije, samo su uz pomoć gradiva preimenovani i potvrđeni. Shema sadržava tri glavna koda i petnaest podkodova (v. tablicu 3). Svi podkodovi osmišljeni su induktivnim putem, odnosno proizašli su isključivo iščitavanjem gradiva.

Kada smo odredili pravila segmentiranja, slijede pravila kodiranja kao sljedeći metodološki korak. Osnovno pravilo kvalitativne analize sadržaja jest kodiranje samo jednom u jedan glavni kod. Dakle, mogu biti skupa kodirani, primjerice upravljački pokazatelji i regionalni koordinatori, ali nikako ne mogu biti dvije vrste pokazatelja. To znači da se jednoj jedinici kodiranja zbog duljine može dodijeliti više različitih kodova. Ukoliko redak ili odlomak određenog dokumenta nije sadržavao neki glavni kod, odnosno provoditelje, aktivnosti i/ili pokazatelje, kao takav nije bio kodiran. Na kraju je 455 jedinica kodiranja iz dokumenata i intervjua sveukupno kodirano 1272 puta.

U prvom kodu navedeni su akteri koji prikupljaju podatke o praćenju provedbe na različitim razinama vlasti, a koji su potom objedinjeni u jedinstveno izvješće na nacionalnoj razini. Drugi kod se sastoji od implementacijskih aktivnosti i svih šest podkodova jesu aktivnosti koje su podvrgnute praćenju. Aktivnosti su općenito “niz specifičnih i međusobno povezanih radnji čija provedba izravno vodi ostvarenju mjera, a neizravno ostvarenju posebnog cilja“ (Hrvatski sabor, 2017). Posljednji treći kod jesu pokazatelji kvalitete. Oni su zapravo zrcalo aktivnosti, odnosno kvantitativni su i kvalitativni podatci koji omogućuju praćenje uspješnosti provedbe neke aktivnosti. Kako bi pokazatelji praćenja provedbe regionalne politike bili usklađeni, uspostavljena je biblioteka pokazatelja kao “jedinstveni registar pokazatelja kojeg koriste tijela zadužena za izradu, provedbu i praćenje provedbe akata strateškog planiranja“ (Hrvatski sabor, 2017). Šest je podkodova pokazatelja. U sljedećem dijelu analizirat će se značenje jedinica kodiranja, s naglaskom na odnose između podkodova aktera, implementacijskih aktivnosti i pokazatelja kvalitete.

Tablica 3. Shema kodiranja

<b>AKTERI</b>	<b>IMPLEMENTACIJSKE AKTIVNOSTI</b>	<b>POKAZATELJI KVALITETE</b>
Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije	Zakonodavne aktivnosti	Ekonomski pokazatelji
Regionalni koordinatori	Inspekcijske aktivnosti	Upravljački pokazatelji
Lokalne razvojne agencije	Koordinacijske/organizacijske aktivnosti	Organizacijski pokazatelji
	Financijske aktivnosti	Ljudski kapital
	Aktivnosti informiranja	Indikatori održivog razvoja
	Ostale aktivnosti	Socijalni pokazatelji



## Empirijska analiza praćenja provedbe hrvatske regionalne politike

Sljedeći korak ovakve vrste istraživanja jest kodiranje čitave građe. Kodirano je ukupno petnaest godišnjih izvještaja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU (v. Tablica 2). U ovom dijelu rada valja pobliže opisati citate/jedinice kodiranja kodirane u glavne kodove i njihove pripadajuće podkodove zbog detaljnije analize. U Tablici 4 prikazani su svi kodovi i podkodovi, ali i učestalost njihova pojavljivanja u ukupnom broju dodijeljenih kodova unutar iste obitelji kodova. Građa je ukupno kodirana 1272 puta. Sama pretpostavka je bila da će najzastupljeniji podkodovi biti Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU kao autor dokumenata, financijske aktivnosti i ekonomski pokazatelji.

Osim navođenja ključnih aktera, aktivnosti i pokazatelja praćenja provedbe, ispitanici nam otkrivaju čitav postupak izrade izvješća i načina funkcioniranja samog praćenja. Ispitanik 2 tvrdi kako se regionalna politika prati se preko instrumenata koje ima Uprava za regionalni razvoj u Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU. Ona je prije svega nacionalna politika koja se onda nadovezuje na kohezijsku politiku EU. Zadnji plan praćenja donesen je i dorađivan 2015./2016. godine i bio je u provedbi do 2020. i onda se 2021./2022. čekalo na izradbu Nacionalne razvojne strategije kako bi se pokrenuo proces izrade novih planova praćenja (Ispitanik 2, 2024).

Također, u intervjuu saznajemo da je prije nekoliko godina sustav praćenja “zapeo“ preko *excel* tablica, dok nisu 2018. godine prvi puta na sustavan način obuhvaćeni svi provoditelji razvojnih strateških dokumenata na lokalnoj i regionalnoj razini (Ispitanik 3, 2024). Osim toga, počelo je prikupljanje podataka od velikih gradova koji su bili nositelji ITU strategija, odnosno strategija razvoja urbanih područja i državnih poduzeća. Oni su u principu imali svoje planove razvoja na regionalnoj razini te su na temelju predloška za praćenje dostavljali godišnje podatke o praćenju i realizaciji planova (Ispitanik 3, 2024).

U nastavku slijedi objašnjenje frekventnosti petnaest podkodova, a potom i njihovo dodatno pojašnjenje s pripadajućim primjerima iz kodirane građe u Tablici 5. Kao što je prethodno spomenuto, tri glavna koda – akteri, implementacijske aktivnosti i pokazatelji kvalitete – izvedeni su iz teorije, a potvrđeni samim iščitavanjem građe. Odabrani izvještaji MRRFEU dosta su različiti po svojoj strukturi. Svaka skupina izvještaja ima svoju formu, stoga je i svaka skupina segmentirana na svoj način, te su intervjui također imali zaseban stil segmentiranja. Kako bi se dao odgovor na istraživačko pitanje, odabrana su upravo ta tri glavna koda.

Tablica 4. Udio glavnih kodova u ukupnom broju dodijeljenih kodova i udio podkodova u ukupnom broju dodijeljenih kodova unutar iste obitelji kodova

<b>AKTERI</b> <b>104 (9%)</b>	<b>UDIO</b> <b>(ukupan broj i %)</b>	<b>IMPLEMENTACIJSKE</b> <b>AKTIVNOSTI</b> <b>679 (53%)</b>	<b>UDIO</b> <b>(ukupan broj i %)</b>	<b>POKAZATELJI</b> <b>KVALITETE</b> <b>489 (38%)</b>	<b>UDIO</b> <b>(ukupan broj i %)</b>
MRRFEU	70 (67%)	Zakonodavne aktivnosti	161 (24%)	Ekonomski pokazatelji	146 (30%)
Regionalni koordinatori	21 (20%)	Inspeksijske aktivnosti	103 (15%)	Upravljački pokazatelji	98 (20%)
Lokalne razvojne agencije	13 (13%)	Koordinacijske/organizacijske aktivnosti	116 (17%)	Organizacijski pokazatelji	119 (24%)
		Financijske aktivnosti	149 (22%)	Ljudski kapital	88 (18%)
		Aktivnosti informiranja	86 (13%)	Indikatori održivog razvoja	24 (5%)
		Ostale aktivnosti	64 (9%)	Socijalni pokazatelji	14 (3%)

U tablici 4, u prvom retku prikazan je udio glavnih kodova u ukupnom broju dodijeljenih kodova (1272). Primjerice, udio *pokazatelja kvalitete* u ukupnom broju dodijeljenih kodova (1272) iznosi 38%. Ostali podatci prikazuju udio podkodova u ukupnom broju dodijeljenih kodova unutar iste obitelji kodova. Primjerice, udio *aktivnosti informiranja* u ukupnom broju dodijeljenih kodova za glavni kod implementacijske aktivnosti (679) iznosi 13%. Logika izračuna udjela bila je prikazati koliko je čega kodirano unutar iste obitelji kodova, a samo za glavne kodove prikazati njihov udio u ukupnom broju dodijeljenih kodova.

Prvi glavni kod *akteri* daje nam odgovor na pitanje tko sve sudjeluje u praćenju provedbe. Akteri prikupljaju podatke o provedbi te na godišnjoj ili polugodišnjoj razini izvještavaju javnost o podacima o provedbi. Akteri su najmanje kodirani od svih glavnih kodova, svega 104 puta, odnosno tek 9% od ukupnog broja dodijeljenih kodova (1272). To je nekako i očekivano jer se izvještaji manje temelje na tome tko je prikupio podatke o praćenju, a više na konkretnim podacima o praćenju. Glavni kod je podijeljen na tri podkoda; MRRFEU, regionalni koordinatori i lokalne razvojne agencije. Nacionalna razina je MRRFEU, unutar kojeg je uprava nadležna za regionalni razvoj. Na drugoj su razini županije kao područne samouprave koje prate provedbu svojih razvojnih planova i potom sustavno šalju izvješća na nacionalnu razinu. U okviru županije, uspostavlja se tijelo pod nazivom Partnersko vijeće, kao i regionalna razvojna agencija kao ključna institucija za izradu i praćenje provedbe regionalne politike na razini županije (Ispitanik 2, 2024). MRRFEU ima provedbeni program na razini

ministarstva. Unutar toga postoji nekoliko mjera za koje je nadležna Uprava za regionalni razvoj ima niz aktivnosti, projekata kojima upravlja i prati provedbu na nacionalnoj razini. Na regionalnoj razini dakle sve županije prate realizaciju svojih strateških akata (Ispitanik 1, 2023).

*MRRFEU* je institucija s ključnom ulogom u koordinaciji i nadzoru provedbe regionalne politike. Prati provedbu strateških dokumenata i operativnih programa koji se financiraju iz fondova Europske unije. Ministarstvo objedinjuje podatke o provedbi u izvještaje (*MRRFEU*, 2024). Očekivano najčešće ponavljanje unutar ovog glavnog koda ima *MRRFEU* koje je kodirano 70 puta, odnosno čak 67% u odnosu na ostale podkodove unutar iste obitelji kodova. Primjer jednog takvog koda je “*MRRFEU* u izvještajnom razdoblju nastavilo je rad na izgradnji sustava eFondovi kao sveobuhvatnog informatičkog rješenja za učinkovito upravljanje i praćenje operativnih programa i provedbe projekata“ (Vlada RH, 2018: 14). Također, unutar podkoda najčešće se spominju akteri poput “Uprave za potpomognuta područja, Uprave za provedbu operativnih programa i financijskih instrumenata i Uprava za strateško planiranje i koordinaciju EU fondova“ (Ispitanik 2, 2024).

*Regionalni koordinatori* su “javne ustanove koje obavljaju poslove od javnog interesa s ciljem učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja“ (Hrvatski sabor, 2019). Posao regionalnog koordinatora, između ostalog, jest praćenje razvojnih projekata od značaja za razvoj neke županije i sustavno izvještavanje o napretku u obliku polugodišnjih i/ili godišnjih izvještaja. Regionalni koordinatori čine mrežu koordinatora koji zajedno sudjeluju u izradi izvještaja *MRRFEU*. Ministarstvo upravlja mrežom koordinatora, a čine ga imenovani predstavnici tijela državne uprave te lokalni i regionalni koordinatori. Regionalni koordinatori kodirani su 21 puta, odnosno 20% od ukupnog broja kodova dodijeljenih akterima. Ispitanik u intervjuu tvrdi da su regionalni koordinatori zapravo točka, odnosno “središte preko kojeg svi lokalni koordinatori moraju dostavljati svoje podatke i informacije o praćenju“ (Ispitanik 1, 2023). Primjer jednog takvog koda je “regionalni koordinatori zaduženi su za provjeravanje i praćenje stanja svih projekata s područja županije u središnjem elektroničkom registru razvojnih projekata“ (Vlada RH, 2024: 101) te “poziv za koordinate prioriteta područja na dostavu projektnih prijedloga“ (Vlada RH, 2020: 35).

“*Lokalni koordinator ili lokalna razvojna agencija* nadležno je tijelo jedinice lokalne samouprave ili osoba zaposlena u navedenom tijelu“ koja djeluje kao predstavnik jedinice lokalne samouprave (Hrvatski sabor, 2019). Dio su mreže koordinatora i na lokalnoj razini prate provedbu projekata i izrađuju izvješća, koja su potom dužni predati ovlaštenom regionalnom koordinatoru svoje županije. Njihova uloga uključuje “praćenje realizacije ciljeva, troškova, te

utjecaja politika na lokalnu zajednicu“ (Ispitanik 2, 2024). Ovo su najmanje kodirani akteri, sa svega 13%.

Drugi glavni kod jesu *implementacijske aktivnosti*. Odabrani kod nam daje odgovor na pitanje koje se točno aktivnosti provedbe regionalne politike prate. Izvršenje aktivnosti izravno će doprinijeti ostvarivanju mjera, a neizravno će odvesti ka postizanju posebnog cilja. Aktivnosti kao glavni kod je najviše kodiran u ukupnoj građi s čak 679 kodova, odnosno njihov udio u glavnim kodovima iznosi 53% od ukupnog broja dodijeljenih kodova. Već je ranije spomenuto kako su aktivnosti zrcalo pokazatelja, odnosno oni su uvijek povezani. Njihovim ukrštavanjem stvaranju se obrasci, odnosno uz iste aktivnosti javit će se i isti pokazatelji, o čemu ćemo malo detaljnije kasnije. Aktivnosti su podijeljene na šest podkodova koji su izvedeni isključivo iščitavanjem građe.

*Zakonodavne aktivnosti i aktivnosti izrade strateških dokumenata* obuhvaćaju cijeli zakonodavni proces, od inicijalne ideje zakona do njegovog stupanja na snagu. Također, tu spadaju i aktivnosti praćenja izrade strateških dokumenata, teritorijalnih strategija, provedbenih programa te raznih polugodišnjih i godišnjih izvješća o radu i provedbi politike. Ovaj je podkod najzastupljeniji s 23% svih kodova dodijeljenih implementacijskim aktivnostima. Najčešće se tu radi o donošenju podzakonskih akata vezanih uz praćenje provedbe regionalne politike, unaprjeđenje zakonskih okvira, izradu nacionalnih planova i strategija. Ispitanik 1 tvrdi da su provedbeni planovi i akcijski planovi temeljni dokumenti za sustav praćenja. Bez njih se politika ne može pratiti jer ne postoje temeljne postavke za praćenje realizacije svega onoga što je planirano (Ispitanik 1, 2023). Neki od primjera jesu “pokrenuta izrada Nacionalnog plana industrijskog razvoja i poduzetništva do 2027. godine“ (Vlada RH, 2024: 11), “praćenje akcijskog plana za smanjenje neporeznih i parafiskalnih davanja“ (Vlada RH, 2024: 12), “donesena je Strategija razvoja urbanih područja“ (Vlada RH, 2023: 77), “izrada zakona o otocima“ (MRRFEU, 2018: 68).

*Inspeksijske aktivnosti* se odnose na službene provjere i nadzore u smislu unutarnjih kontrola kako se bi se osiguralo da su procesi i aktivnosti u skladu s propisima. Inspeksijske aktivnosti kodirane su 103 puta, s udjelom od 15% od ukupnog broja kodova unutar iste obitelji. Inspekcija i revizija, odnosno prikupljanje podataka o provedenim inspeksijskim nadzorima vrlo je bitna kada je riječ o praćenju provedbe. Često se tu radi o nadzoru ugovorenih projekata, revizijama broja posjetitelja središnjeg internetskog portala, revizijama provedbe donesenih zakona i podzakonskih akata te provjerama mjera provedbe, a konkretni primjer koji je kodiran je “provedeno je 5 provjera na razini sustava u tijelima u sustavu upravljanja i kontrole,

uključujući provjere u skladu s revizijskim zahtjevima i traženjima Europske komisije“ (MRRFEU, 2023: 41).

*Koordinacijske/organizacijske aktivnosti* spojene su u jedno jer se radi o redovitim sastancima između različitih razina vlasti i razvojnih agencija radi razmjene informacija i koordinacije aktivnosti. Kodirane su 116 puta, odnosno imaju udio od 17% u ukupnom broju aktivnosti. Tu spadaju i razni seminari i radionice, a sve to u svrhe edukacije osoblja uključenog u aktivnosti praćenja provedbe. Neki od primjera jesu “osposobljavanju odraslih za rad u sektoru turizma i ugostiteljstva“ (Vlada RH, 2024: 10), “provedene konzultacije s Europskom komisijom koja se pozitivno izjasnila o Nacrtu“ (Vlada RH, 2024: 17), “tijekom izvještajnog razdoblja provedena 32 modula izobrazbe, umjesto planiranih 120 modula“ (MRRFEU, 2023: 31), “koordinacija aktivnosti prikupljanja, analiziranja i izvještavanje prema Nacionalnom fondu“ (MRRFEU, 2021: 24), “razvoj metodologije i pružanje stručne podrške institucijama u provedbi aktivnosti praćenja projekata“ (MRRFEU, 2018: 31).

*Financijske aktivnosti* jesu aktivnosti alokacije sredstava i upravljanja proračunom, poput sufinanciranja projekata i financijske pomoći u izradi projektne dokumentacije. Prema frekventnosti ponavljanja one slijede poslije zakonodavnih aktivnosti s brojem kodiranja od 149 puta, odnosno 22%. Činjenica da se toliko puta spominju financijske aktivnosti i ekonomija u globalu ne čudi, s obzirom da se radi o politici EU fondova. Najčešće se radi o poreznim olakšicama, sufinanciranju raznih projekata i troškova, ugovorima i potporama, stipendijama te ulaganjima u mala i srednja poduzeća. Za praćenje financijskih aktivnosti važno je postojanje zajedničkog informacijskog sustava kako bi podatci bili objedinjeni i kako bi ih naposljetku bilo lakše pratiti. Neki od kodiranih primjera jesu “kontrola i praćenje dostavljenih instrumenata osiguranja plaćanja“ (MRRFEU, 2021: 16), “praćenje provedbe financijskih instrumenata“ (MRRFEU, 2018: 41), “dodjela bespovratnih sredstava za financiranje provedbe EU fondova na lokalnoj i regionalnoj razini“ (MRRFEU, 2023: 42).

*Aktivnosti informiranja* odnose se na pravodobno izvještavanje javnosti o aktivnostima i rezultatima politike, javnim pozivima na dostavu projektne dokumentacije, regionalne kampanje za poduzetnike te na promidžbene i promotivne aktivnosti kroz medije i društvene mreže. Imaju udio od 13% u ukupnim aktivnostima, a tipično se radi o citatima poput “redovito provoditi aktivnosti promocije mogućnosti i rezultata operativnog programa“, „pravodobno pružanje informacija iz djelokruga Ministarstva te odgovora na upite građana“ (MRRFEU, 2018: 8), “upravljati sadržajem MRRFEU profila na društvenim mrežama“ (MRRFEU, 2019: 31), “izraditi, tiskati i distribuirati brošure“ (MRRFEU, 2019: 81). *Ostale aktivnosti* su sve one

aktivnosti koje ne spadaju u nijednu od prethodno navedenih. Odnose se na aktivnosti praćenja koje su različite od drugih po svojoj općenitosti pa ne spadaju u nijedan od podkodova. Više se tiču samog funkcioniranja cijelog sustava unutar MRRFEU i ostalih aktera koji prate provedbu. Takvih je kodirano 64 puta, odnosno 9%, a neki od primjera jesu “praćenje i izvještavanje o provedbi EU fondova“ (MRRFEU, 2018: 32), “praćenje provedbe ugovorenih projekata s naglaskom na velike projekte“ (MRRFEU, 2024: 49).

Treći glavni kod su *pokazatelji*. Pokazatelji su zrcalo aktivnosti, odnosno kvantitativni su i kvalitativni mjerljivi podatci kojima se prati uspješnost provedbe neke aktivnosti (Hrvatski sabor, 2019). Kako bi pokazatelji praćenja provedbe regionalne politike bili usklađeni, ali i praćenja provedbe ostalih javnih politika, uspostavljena je biblioteka pokazatelja kao “jedinstveni registar pokazatelja kojeg koriste tijela zadužena za izradu, provedbu i praćenje provedbe akata strateškog planiranja“ (Hrvatski sabor, 2019). Pokazatelji imaju udio od 38% u ukupnom broju dodijeljenih kodova i većinom se vezuju uz aktivnosti pa su često su unutar iste jedinice kodiranja. Intervjuirane osobe često su progovarale o problemu obuhvata pokazatelja. Jedan od ispitanika tvrdi kako je prije nekoliko godina, odnosno prije sustavnog izvještavanja o provedbi regionalne politike, naglasak u izvještajima stavljen na financijski dio, stoga je bilo vrlo teško sustavno izvještavati o provedbi. Promjena se dogodila tek jasnim sustavom pokazatelja praćenja (Ispitanik 1, 2023; Ispitanik 2, 2024). Upravo je prethodno navedena biblioteka pokazatelja uvelike pomogla pri sastavljanju sljedećih šest podkodova.

*Ekonomski pokazatelji* se odnose na pokazatelje iskorištenosti proračunskih sredstava, stupnja ugovorenosti sredstava i stupnja isplate. Usko su vezani uz BDP i ostale ekonomske pokazatelje gospodarskog rasta i razvoja. Imaju najveći udio kodiranja u odnosu na ostale pokazatelje s 30%. Najčešće je riječ o BDP-u po stanovniku, izvozu i uvozu, paritetu kupovne moći, broju inovacija, patenata, turističkih dolazaka i rasterećenju gospodarstva. Često se tu spominje pokazatelj apsorpcije sredstava koji mjeri postotak raspoloživih sredstava koji su stvarno iskorišteni, kao primjerice kada se ističe “za program je dodijeljeno 19 milijuna eura iz EU fondova, a iskorišteno je 15 milijuna eura, apsorpcija sredstava iznosi 79 posto“ (Vlada RH, 2024: 6). Također, riječ je i o pokazateljima omjera sufinanciranja, primjerice “sredstva EU dodijeljena OPRK-u za razdoblje 2007. – 2013. iznose 187,78 milijuna eura, dok nacionalno sufinanciranje iznosi 35,84 milijuna eura, čime ukupna vrijednost OPRK-a iznosi 223,62 milijuna eura“ (Vlada RH, 2021: 48). Osim spomenutog, često se financijski pokazatelji odnose na razne troškove, primjerice “na istraživačko-razvojnu djelatnost utrošeno ukupno 955,6

milijuna eura, odnosno 1,43% BDP-a, što je za 32,4% više u odnosu na 2021.“ (Vlada RH, 2024: 13).

*Upravljački pokazatelji* ukazuju na efikasnost administrativnih procesa i kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti. Ukupno su kodirani 98 puta (20% od ukupno kodiranih pokazatelja). Oni pokazuju ocjenu učinkovitosti i djelotvornosti upravljanja programima i projektima unutar okvira regionalne politike. Može se reći da su upravljački pokazatelji najopćenitiji pokazatelji opće provedbe. Praćenje operativnih aspekata omogućava akterima pravovremenu reakciju na potencijalne izazove s ciljem postizanja željenih rezultata. Konkretno se radi o pokazateljima provedbe plana aktivnosti koji mjere stupanj realizacije planiranih aktivnosti unutar nekog vremenskog okvira “od planiranih 12 aktivnosti unutar NPOO reforme u tekućoj godini, do kraja godine je završeno 7 aktivnosti, što znači da stupanj realizacije iznosi 58,3%“ (Vlada RH, 2024:16). Također, ovaj se pokazatelj vezuje uz vrijeme, primjerice “od trenutka podnošenja prijedloga projekta do njegove konačne evaluacije i odobrenja proteklo je 60 dana“ (MRRFEU, 2023, 45).

*Organizacijski pokazatelji* jesu pokazatelji broja i vrste projekta kao privremene organizacijske forme. Kodirani su 119 puta, odnosno 24% u odnosu na ostale pokazatelje. Odnose se prije svega na mjerenje uspješnosti i učinkovitosti organizacijskih struktura, resursa i procesa unutar institucije koje prate provedbu regionalne politike s ciljem identifikacije područja koja imaju prostora za poboljšanje. Također, ovaj pokazatelj uključuje i internu komunikaciju, odnosno procjenu kvalitete i učestalosti komunikacije unutar organizacije, ali i mjeri stupanj digitalizacije, primjerice „postotak operativnih procesa poduzeća u turističkom sektoru koji su digitalizirani iznosi 74%“ (Vlada RH, 2024: 24). Konkretno se tu radi o strukturi upravljanja i koordinaciji poput „predstavnicima tijela sudjelovali su na svih 20 sastanaka upravljačkih tijela za obje makroregionalne strategije i koordinacijskim sastancima za prioritarno područje *Održivi turizam*“, “do 30. lipnja 2019. održano je deset sastanaka OzP-a Programa, i postotak donesenih odluka iznosio je 79,6%“ (Vlada RH, 2024: 40) (Vlada RH, 2021: 37).

*Ljudski kapital* kao pokazatelj s udjelom od 18% vezuje se uz različite aspekte obrazovanja, vještina i zdravlja populacije određene regije. Pokazatelji će pomoći procijeniti koliko su određene regije razvijene u smislu ljudskog kapitala i koliko su uspješne politike i programi usmjereni na unapređenje tog kapitala. Primjećuje se značajan porast ovog podkoda tijekom zadnjih godina. Primjerice, “postotak visokoobrazovanih u dobnoj skupini 30-34 iznosi 34,2%“ (Vlada RH, 2024: 20), „očekivani broj godina zdravog života“ (MRRFEU, 2022: 84), „Hrvatska je u 2022., prvi put od 2008., zabilježila pozitivan migracijski saldo, pa tako podaci

Državnog zavoda za statistiku pokazuju da su se uselile ili vratile 57.972 osobe“ (MRRFEU, 2024, 55), “Očekivani broj godina zdravog života“ (Vlada RH, 2023: 32).

*Indikator održivog razvoja* se odnosi na pokazatelje kvalitete okoliša, energetske učinkovitosti te upravljanja otpadom, dok posljednji podkod *socijalni pokazatelj* ukazuje na pristup socijalnim uslugama i participaciju građana. Najmanje su učestali podkodovi u ukupnoj analizi pokazatelja kvalitete s 5% indikatora održivog razvoja i 3% socijalnih pokazatelja. Kada je riječ o indikatoru održivog razvoja, tu se u prvom redu odnosi na ekološke indikatore poput kvalitete zraka i vode, korištenje obnovljivih izvora energije te bioraznolikost i zaštita prirodnih resursa. Primjeri takvog podkoda jesu; “doprinijet će se povećanju udjela površina pod ekološkom proizvodnjom sa 7,2% u 2019. na 14%, poboljšati uvjeti za humaniji uzgoj životinja, smanjiti upotreba pesticida i gnojiva te će se podupirati provedba intervencija za očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti“ (Vlada RH, 2024: 77), “zabilježen je porast ulaganja od 67% u zelene tehnologije koje doprinose energetske i resursno učinkovitom gospodarstvu“ (Vlada RH, 2024: 9).

Socijalni pokazatelji važni su za razumijevanje socijalnih izazova unutar regija, odnosno identificiraju se specifične potrebe populacije kroz njihovo praćenje. Tu će se često raditi o trendu starijih osoba na tržištu rada, o dostupnosti zdravstvene zaštite u udaljenim mjestima, primjerice “ukupno je funkcionalno povezano 18 bolnica, dok se u 2023. očekuje funkcionalno povezivanje još dviju bolnica“ (Vlada RH, 2023: 44). Također, ravnopravnost na tržištu rada jedan je od pokazatelja “od ukupnog broja osoba s invaliditetom zaposlenih tijekom 2022., 1.587 su muškarci (51,8%), a 1.478 žene s invaliditetom (48,2%)“ (Vlada RH, 2024: 25). U nastavku, u Tablici 5 dodatno su prikazani primjeri za svaki pojedinačni podkod.

Tablica 5. Shema kodiranja s primjerima

<b>AKTERI</b>	
MRRFEU	MRRFEU u izvještajnom razdoblju nastavilo je rad na izgradnji sustava eFondovi kao sveobuhvatnog informatičkog rješenja za učinkovito upravljanje i praćenje operativnih programa i provedbe projekata“ (Vlada RH, 2018: 14).
Regionalni koordinatori	Regionalni koordinatori su zapravo točka, odnosno središte, preko kojeg svi lokalni koordinatori moraju dostavljati svoje podatke i informacije o praćenju (Intervju 1, 2023).
Lokalne razvojne agencije	Poslovi lokalnih razvojnih agencija uključuju praćenje realizacije ciljeva, troškova, te utjecaja politika na lokalnu zajednicu (Intervju 2, 2024).



<b>IMPLEMENTACIJSKE AKTIVNOSTI</b>	
Zakonodavne aktivnosti	Tijekom izvještajnog razdoblja dovršeno unaprjeđenje zakonodavnog okvira sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (MRRFEU, 2024: 5)
Inspekcijske aktivnosti	Kontrola i praćenje dostavljenih instrumenata osiguranja plaćanja (MRRFEU, 2023: 23).
Koordinacijske/organizacijske aktivnosti	Održavanje sastanaka Mreže koordinatora iz područja javne nabave (MRRFEU, 2024: 45)
Financijske aktivnosti	Dodjela bespovratnih sredstava za financiranje provedbe EU fondova na lokalnoj i regionalnoj razini (MRRFEU, 2023: 42).
Aktivnosti informiranja	Izraditi, tiskati, objaviti i distribuirati brošure o mogućnostima financiranja iz EU fondova (MRRFEU, 2017: 99)
Ostale aktivnosti	Praćenje provedbe ugovorenih projekata s naglaskom na velike projekte (MRRFEU, 2024: 49)
<b>POKAZATELJI KVALITETE</b>	
Ekonomski pokazatelji	Broj izdanih potvrda i rješenja poreznim obveznicima za ostvarenje prava na porezne olakšice (MRRFEU, 2023:19)
Upravljački pokazatelji	Od planiranih 12 aktivnosti unutar NPOO reforme u tekućoj godini, do kraja godine je završeno 7 aktivnosti, što znači da stupanj realizacije iznosi 58,3% (Vlada RH, 2024:16).
Organizacijski pokazatelji	Postotak ugovorenih projekata (u odnosu na iznos dodijeljenih sredstava za RH za 2021.-2022. (MRRFEU, 2024: 32)
Ljudski kapital	Postotak visokoobrazovanih u dobnoj skupini 30-34 iznosi 34,2% (Vlada RH, 2024: 20).
Indikatori održivog razvoja	Zabilježen je porast ulaganja u zelene tehnologije koje doprinose energetske i resursno učinkovitom gospodarstvu“ (Vlada RH, 2024: 77; 9).
Socijalni pokazatelji	Broj osoba u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti (Vlada RH, 2023, 32).

Pitanje praćenja provedbe hrvatske regionalne politike odlučili smo provjeriti kroz tri elementa praćenja iz teorijskog okvira – akteri, implementacijske aktivnosti i pokazatelji kvalitete. Iako nam je literatura nudila i druge pristupe rješavanja istraživačkog pitanja ovog rada, ta tri elementa su se činila najprikladnija, posebno nakon iščitavanja dokumenata. Dobiveni podatci nam govore da je manje važno tko su ti koji prikupljaju podatke o praćenju, već je važnije znati koje su to aktivnosti koje se prate i koji su to uopće pokazatelji provedbe kojima se vrši praćenje.

Već je ranije spomenuto kako su pokazatelji kvalitete zapravo zrcalo implementacijskih aktivnosti. To znači da će se često uz neke aktivnosti pojavljivati isti pokazatelji. Tako se uz financijske aktivnosti često pojavljuju ekonomski pokazatelji. Primjerice, unutar jedne jedinice kodiranja nailazimo na financijsku aktivnost “praćenje i nadzor provedbe financijskih instrumenata“ i ekonomski pokazatelj “dosegnuta je stopa od 5% iskorištenosti ESIF alokacije za financijske instrumente“ (MRRFEU, 2018: 42). Ovo je zapravo najtipičniji obrazac ponavljanja unutar odnosa aktivnosti – pokazatelji. Osim toga, često „jedno uz drugo“ idu i inspeksijske aktivnosti s upravljačkim pokazateljima. Nadzor, odnosno revizija često će se obavljati kako bi se dala ocjena efikasnosti administrativnih procesa i kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti.

Koordinacijske/organizacijske aktivnosti pojavljuju se uz organizacijske pokazatelje pa će često potreba za organizacijom različitih sastanaka, edukacija i izobrazbe biti prikazana organizacijskim pokazateljem u smislu broja održavanja takvih aktivnosti. Primjerice, aktivnosti „informiranje i komunikacija o programima i projektima EU“ i pokazatelj “broj provedenih edukacija“ (MRRFEU, 2023: 31). Osim toga, i aktivnosti informiranja se često ponavljaju uz organizacijske pokazatelje, pa su tako „aktivnosti informiranja građana RH o različitim mogućnostima financiranja iz fondova EU“ i „broj održanih informativnih događanja“ kodirani su unutar iste jedinice kodiranja (MRRFEU, 2023: 34). Zakonodavne aktivnosti i aktivnosti donošenja strateških dokumenata najviše su kodirane aktivnosti, a uz njih se pojavljuje i najviše pokazatelja. Donošenje zakona i izrada strategija tiču se i financija, i same organizacije, ali i posljednja tri, najmanje kodiranja pokazatelja – ljudski kapital, indikatori održivog razvoja i socijalni pokazatelji. Iako imaju najmanji postotak pojavljivanja i broja kodiranja unutar građe, navedeni pokazatelji vrlo su bitni za regionalni razvoj te i sami ispitanici ističu pozitivan trend kada su isti u pitanju.

Ispitanik 3 nam nadalje navodi kako je sustav praćenja na nacionalnoj razini podloga i poveznica prema sustavu praćenja Europske komisije i svih drugih financijskih sredstava koji dolaze preko EU fondova ili drugih međunarodnih izvora. Cilj je bio uspostava strateškog planiranja i upravljanja, što za sobom povlači i sustav praćenja i vrednovanja, jer je sve utemeljeno na ciklusu javnih politika. Svaka od država članica je prepuštena da sama odluči kako će uspostaviti svoj okvir za praćenje. Ispitanik 3 smatra da je to uvelike ovisilo o zrelosti i razvijenosti sustava javne uprave. Hrvatska je imala određene poteškoće jer nije do kraja prošla tranziciju, te se nije uspostavila u nekakvom modernom obliku javne uprave. Resorna tijela su imala svoje sustave praćenja i često nije bilo koordinacije između pojedinih tijela, dok

je regionalna politika bila na višoj razini koordinacije. Razlog tomu jest želja da se uspostavi regionalni kapacitet, odnosno da on bude tako izgrađen i spreman za povlačenje sredstava iz EU fondova (Ispitanik 3, 2024).

Ispitanici 1 i 2 nam nadalje pojašnjavaju kako sve funkcionira na tri razine. Sve lokalne jedinice prate realizaciju provedbenih programa svojih gradonačelnika i načelnika i dostavljaju podatke svom lokalnom ili regionalnom koordinatoru. Županijski uredi dostavljaju podatke regionalnom koordinatoru koji bi trebali objediniti podatke kroz informatički sustav. Na nacionalnoj razini akteri jesu Uprava za otoke i Uprava za strateško planiranje, u nadležnosti MRRFEU, koji objedinjene podatke obrađuju kroz svoja izvješća i prate realizaciju kroz vrijeme. Za sve što ide iz lokalnih proračuna odgovorni su načelnici i gradonačelnici. Ono što se financira iz županijskih proračuna nadgledaju župani i naravno ustanove na toj razini, a sve što se financira iz državnog proračuna – ne samo iz proračuna MRRFEU – nego i iz proračuna drugih resornih tijela koji sudjeluju u regionalnim razvojnim projektima nadležno je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU. Da bi se to sve moglo objediniti, važna je koordiniranost u radu lokalnih i regionalnih koordinatora, kao glavne točke za prikupljanje i unos podataka i centralni sustav. Nacionalna razina ne može imati jasnu sliku o tome što se događa na terenu ako to ne funkcionira. EU programi se ne mogu provoditi bez jasne strukture sustava (Ispitanik 1, 2023; Ispitanik 2, 2024).

Funkcionalan sustav praćenja je ključan. Izgradnja nacionalnog sustava praćenja provedbe regionalne politike daje jasnu poveznicu prema realizaciji nacionalne razvojne strategije i programa vezanih uz strukturne fondove. Dvije su ključne stavke – ljudi i vrijeme. Ljudi su delegirani i dane su im zadaće, no bitno je djelovati na vrijeme. Što se duže čeka, sustav praćenja se urušava. Ne može se godinama čekati na unos podataka već sustavno i ažurno kako bi se sustav održao funkcionalnim. Dok god sve lokalne jedinice imaju imenovane osobe za unos podataka u integrirani nacionalni sustav za praćenje i dok god svi regionalni koordinatori imaju nadležnost za unos podataka u praćenje sustav će funkcionirati (Ispitanik 2, 2024).

## Zaključak

Analizom dokumenata i provedenih intervjua utvrđeno je kako se praćenje provedbe regionalne politike odvija na tri razine. Na nacionalnoj razini Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije ima provedbene i akcijske planove koji služe kao temeljni dokumenti za sustav praćenja. Unutar Ministarstva je nadležna Uprava za regionalni razvoj. Na regionalnoj razini imamo županije kao područne samouprave koje prate provedbu svojih razvojnih planova. U okviru županije utemeljena je regionalna razvojna agencija kao ključna institucija. Regionalni koordinatori su zapravo točka, odnosno središte, preko kojeg treća razina, odnosno lokalni koordinatori, moraju dostavljati svoje podatke i informacije o praćenju. Sve lokalne jedinice prate realizaciju provedbenih programa svog grada ili županije i dostavljaju podatke regionalnom koordinatoru. Dobiveni podatci o praćenju objedinjavaju se kroz informatički sustav i dostavljaju se na regionalnu i nacionalnu razinu. Na nacionalnoj razini objedinjeni podatci obrađuju se kroz izvješća i prati se njihova realizacija kroz vrijeme.

Moglo bi se reći kako regionalna politika, odnosno nositelji iste, veliku pažnju pridaju praćenju politike. Zanimljiva je činjenica ako u web-pretraživač upišete pojam „monitroing“, isti će vam na prva tri mjesta “izbaciti“ mrežne stranice upravo MRRFEU. Osim toga, da se velika pažnja pridaje praćenju provedbe, svjedoče nam i brojni izvještaji koji su u ovom radu analizirani. Svaki od njih ima pripadajuće elemente koji se na polugodišnjoj i/ili godišnjoj razini sustavno prate. Ključni element praćenja jesu aktivnosti. Ovisno o načinu sastavljanja izvješća, većinom su prikazana tablično. Iščitavanjem i analizom građe, utvrđeno je kako se u prvom redu najčešće spominju zakonodavne aktivnosti i aktivnosti izrade strateških dokumenata. Gdje su aktivnosti, tu su i pokazatelji. Navedene zakonodavne aktivnosti vezuju se uz najveći broj pokazatelja, pa su se tako u istoj jedinici kodiranja najviše kodirale zakonodavne aktivnosti s drugim pokazateljima, poput ekonomskih, upravljačkih i organizacijskih. Slijede ih financijske aktivnosti čije će se praćenje najčešće iskazati ekonomskim pokazateljima. Koordinacijske/organizacijske aktivnosti, poput edukacija, seminara i sastanka često su išle uz organizacijske i upravljačke pokazatelje poput broja održanih sastanaka i edukacija.

Većina izvještaja sastavlja se upravo tabličnim prikazom gdje su aktivnosti izražene u jednom stupcu, a odmah do njih slijede i pripadajući im pokazatelji. To je uvelike olakšalo i segmentiranje građe. Dakle, aktivnosti kao konkretni koraci koji se poduzimaju radi ostvarenja ciljeva regionalne politike i pokazatelji kao mjerila uspješnosti istih u zavisnom su odnosu. Bez odgovarajućih pokazatelja, skoro je i nemoguće procijeniti efikasnost i uspješnost provedenih aktivnosti, dok su pokazatelji opet besmisleni bez konkretnih aktivnosti na koje se odnose.

Njihovo istodobno praćenje omogućava dinamično i prilagodljivo upravljanje regionalnom politikom.

Kao najveće ograničenje ovog istraživanja svakako bih naglasila nedostatak literature o praćenju provedbe. Ova manjkavost mogla je dovesti do toga da elementi praćenja nisu adekvatno identificirani. Istraživanje je obuhvatilo većinu izvora koji se barem djelomično bave *monitoringom*, što je omogućilo da se teorija gradi kao mozaik. Hrvatska regionalna politika pokazala se kao izvrsna studija slučaja za istraživanje praćenja provedbe politike, budući da službene stranice MRRFEU aktivno promoviraju pojam *monitoringa*. Doprinos ovog rada ogleda se u činjenici da je ovo prvi pokušaj objedinjavanja literature o praćenju provedbe regionalne politike na hrvatskom. Dosadašnja istraživanja samo površno razmatraju praćenje provedbe te ga nerijetko ga poistovjećuju s fazom evaluacije. Ovo istraživanje to nastoji osporiti i istaknuti važnost praćenja provedbe u procesu stvaranja politika.

## Popis literature

- Barrows, D. (2012a). *Policy analysis and implementation*. Canada: Commonwealth of Learning. Preuzeto s [https://www.ebookbou.edu.bd/Books/Text/SOB/CEMBA-CEMPA/elec\\_3620/Module-4.pdf](https://www.ebookbou.edu.bd/Books/Text/SOB/CEMBA-CEMPA/elec_3620/Module-4.pdf) Pristupljeno: 23. srpnja 2023.
- Barrows, D. (2012b). *Policy analysis and implementation*. Canada: Commonwealth of Learning. Preuzeto s [https://www.ebookbou.edu.bd/Books/Text/SOB/CEMBA-CEMPA/elec\\_3620/Module-8.pdf](https://www.ebookbou.edu.bd/Books/Text/SOB/CEMBA-CEMPA/elec_3620/Module-8.pdf) Pristupljeno: 23. srpnja 2023.
- Birkland, T. A. (2007). Agenda setting in public policy. U: F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Ur.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. The Pennsylvania State University—Harrisburg Middletown, Pennsylvania: CRC Press (str. 63-78).
- Bowen, G. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. Sage Publications, Inc. USA: Case Western Reserve University.
- Buljan, I. (2021). Izvještavanje o rezultatima kvalitativnih istraživanja. *Zdravstveni glasnik*, 7(2), 49-58.
- Clark, H., i dr. (2009). *United Nations Development Programme (UNDP) Handbook on Planning, Monitoring and Evaluation for Development Results*. New York: A.K. Office Supplies.
- Colebatch, H. K. (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (1994). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications. Preuzeto s <https://www.daneshnamehicsa.ir/userfiles/files/1/9-%20The%20SAGE%20Handbook%20of%20Qualitative%20Research.pdf> Pristupljeno: 04. kolovoza 2023.
- Dignan, T. (1995). Regional disparities and regional policy in the European Union. *Oxford Review of Economic Policy*, 11(2), 64–95. Preuzeto s <http://www.jstor.org/stable/23606529> Pristupljeno: 23. srpnja 2023.
- Dunn, W. N. (2018). *Policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). New York: Routledge.
- Đulabić, V. (2008). *Moderna regionalna politika u Hrvatskoj: stanje i šanse*. Zagreb: HAZU.

- Esmark, A., & Triantafillou, P. (2007). Document analysis of network topography and network programmes. U: P. Bogason, M. Zølner, & S. Hansen (Ur.), *Methods in democratic network governance* (str. 122-137). Houndsmill, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Evert, V. (2017). Evaluation research. U: P. A. Sabatier (Ur.), *Handbook of public policy* (str. 397-416). New York: Sage Publications, Inc.
- Grdešić, I. (1987). Policy analiza. *Politička misao: časopis za politologiju*, 24(3), 3-18.
- Grdešić, I. (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Health Policy Project (HPP). (2014). *Capacity development resource guide: Policy monitoring*. Washington, DC: Futures Group, Health Policy Project.
- Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hrvatski sabor. (2014). *Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj – pročišćeni tekst zakona*. *Narodne novine*, 78/12, 143/13, 157/13.
- Hrvatski sabor. (2017). *Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske*. *Narodne novine*, 123.
- Hrvatski sabor. (2019) *Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske*. *Narodne novine*, br. 123/17.
- Hupe, P., & Hill, M. (2006). The three action levels of governance: Re-framing the policy process beyond the stages model. U: P. A. Sabatier (Ur.), *Handbook of public policy* (str. 19-39). New York: Sage Publications, Inc.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. U: F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Ur.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. The Pennsylvania State University—Harrisburg Middletown, Pennsylvania: CRC Press (str. 43-62).
- Kekez-Koštro, A. (2012). Praćenje politike (policy monitoring). U: A. Petek & K. Petković (Ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 102-105). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Kekez-Koštro, A. (2013). Što se misli pod implementacijom javnih politika?. *Politološki pojmovnik: Implementacija javnih politika*, 13, 65-67.
- Kekez-Koštro, A. (2014). Praćenje politike (monitoring). U: A. Petek & K. Petković (Ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 132-133). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

- Lajh, D. (2006). Zajednička kohezijska politika i višerazinsko odlučivanje u Europskoj Uniji. *Politička misao*, 43(4), 3-24.
- Lambooy, J. G., & Boschma, R. A. (2000). Evolutionary economics and regional policy. *The Annals of Regional Science*, 35, 113-131.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. U: D. Lerner & H. D. Lasswell (Ur.), *The policy sciences* (str. 3-15). Stanford University Press.
- Maldini, P. (2014). Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika. *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*, 13(1), 29-41.
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU. (2019). *Pravilnik o rokovima i postupcima praćenja i izvještavanja o provedbi akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Narodne novine, br. 6.
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU. (2023). Regionalni razvoj. Preuzeto s <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/110> Pristupljeno: 6. srpnja 2023.
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU. (2024). Ustrojstvo MRRFEU. Preuzeto s <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo-ministarstva-regionalnoga-razvoja-i-fondova-europske-unije/3802> Pristupljeno: 20. kolovoza 2024.
- Okafor, A. (2021). Influence of monitoring and evaluation system on the performance of projects. *Journal of Social Science and Humanities Research*, 6(8), 34-49.
- Petak, Z., & Petek, A. (2012). Proces stvaranja javnih politika. U: A. Petek & K. Petković (Ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 29-41). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petak, Z., & Petković, K. (2014). Javne politike (public policy). U: A. Petek & K. Petković (Ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 93-95). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petek, A. (2012). Što su hrvatske javne politike?. *Političke analize*, 3(11), 37-45.
- Petek, A. (2014a). Kreatori javnih politika. U: A. Petek & K. Petković (Ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 145-148). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petek, A. (2014b). Vrste javnih politika Theodorea Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika. *Političke analize*, 21(3), 361-376.
- Petek, A. (2016). Politološka ekspertiza za javne politike. *Suvremene teme*, 8(1), 7-23.



- Petek, Z., & Kekez-Koštro, A. (2012a). Evaluacija. U: A. Petek & K. Petković (Ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 120-121). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petek, Z., & Kekez-Koštro, A. (2012b). Implementacija. U: A. Petek & K. Petković (Ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 124-125). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Popović, N., & Petek, A. (2018). Imigracijska politika Europske unije: Prikaz metodološkog istraživanja. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 15(1), 201-227.
- Puljiz, J., & Maleković, S. (2013). Current situation and future perspectives of regional policy in Croatia. U: V. Kandžija & A. Kumar (Ur.), *50 years of European Union* (str. 123-138). Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci.
- Schoenefeld, J. J., & Jordan, A. (2019). Policy monitoring in the EU: The impact of institutions, implementation, and quality. *Politische Vierteljahresschrift*, 60(4), 719-741.
- Seliverstov, V. E. (2010). Regional monitoring: Information management framework for regional policy and strategic planning. *Regional Research of Russia*, 2(1), 60–73.
- Sidney, M. S. (2007). Policy formulation: Design and tools. U: F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Ur.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. The Pennsylvania State University—Harrisburg Middletown, Pennsylvania: CRC Press (str. 79-88).
- Villa, K. D., & Pejnović, D. (2015). Planska područja Hrvatske u kontekstu regionalne politike. *Hrvatski geografski glasnik*, 77(1), 47-69.
- Wollmann, W. (2007). Policy evaluation and evaluation research. U: F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Ur.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. The Pennsylvania State University—Harrisburg Middletown, Pennsylvania: CRC Press (str. 89-104).

## Prilozi

### Prilog 1: popis intervjuja

Intervju 1. (2023). Polustrukturirani intervju s konzultanticom i stručnjakinjom za lokalni i regionalni razvoj. Proveden 10. srpnja 2023., online.

Intervju 2. (2024). Polustrukturirani intervju sa zaposlenikom agencije koja obavlja poslove regionalnog koordinatora. Proveden 24. srpnja 2024., online.

Intervju 3. (2024). Strukturirani intervju sa zaposlenom osobom unutar Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU. Proveden 19. kolovoza 2024., online.

### Prilog 2: popis dokumenata

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. (2023). Godišnje izvješće o provedbi Provedbenog programa za 2022. godinu. [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//Strate%C5%A1ko%20planiranje//GI\\_PP\\_MRRFEU\\_2022.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//Strate%C5%A1ko%20planiranje//GI_PP_MRRFEU_2022.pdf) Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. (2024). Godišnje izvješće o provedbi Provedbenog programa za 2023. godinu. <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//Strate%C5%A1ko%20planiranje//Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20provedbenog%20programa%20MRRFEU%20za%202023.pdf> Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. (2017). Izvješće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2016. <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a//Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20izvr%C5%A1enju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20za%202016.17.1.2018.pdf> Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. (2018). Izvješće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2017. <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a//Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202017.%20godinu.pdf> Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. (2019). Izvješće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2018. <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20izvr%C5%A1enju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20MRRFEU%20za%202018..pdf> Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. (2021). Izvješće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2020. [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20izvr%C5%A1enju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20za%202020.%20godinu%20FINAL\\_27\\_4.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20izvr%C5%A1enju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20za%202020.%20godinu%20FINAL_27_4.pdf) Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. (2023). Izvješće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2022. [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a/Bilje%C5%A1ke%20uz%20konsolidirane%20financijske%20izvje%C5%A1taje%20za%202022.%20godinu\\_3\\_3\\_2023.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a/Bilje%C5%A1ke%20uz%20konsolidirane%20financijske%20izvje%C5%A1taje%20za%202022.%20godinu_3_3_2023.pdf) Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. (2024). Izvješće o izvršenju Godišnjeg plana rada MRRFEU za 2023. <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20izvr%C5%A1enju%20Godi%C5%A1njeg%20plana%20rada%20MRRFEU%20za%202023.%20godinu.pdf> Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Vlada Republike Hrvatske. (2018). Izvješće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 01. siječnja do 30. lipnja 2017. [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/EU%20fondovi/Pra%C4%87enje%20provedbe%20\(monitring\)%20i%20vrednovanje%20\(evaluacija\)//Polugodi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20za%20razdoblje%201.1.2017.-30.6.2017.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/EU%20fondovi/Pra%C4%87enje%20provedbe%20(monitring)%20i%20vrednovanje%20(evaluacija)//Polugodi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20za%20razdoblje%201.1.2017.-30.6.2017.pdf) Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Vlada Republike Hrvatske. (2020). Izvješće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 01. siječnja do 30.

lipnja 2019.  
[https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/EU%20fondovi/Pra%C4%87enje%20provedbe%20\(monitoring\)%20i%20vrednovanje%20\(evaluacija\)//Polugodi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20za%20razdoblje%201.1.2019.-31.12.2020.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/EU%20fondovi/Pra%C4%87enje%20provedbe%20(monitoring)%20i%20vrednovanje%20(evaluacija)//Polugodi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20za%20razdoblje%201.1.2019.-31.12.2020.pdf) Pristupljeno:  
08. travnja 2023.

Vlada Republike Hrvatske. (2022). Izvješće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpripravnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 01. siječnja do 30. lipnja 2021. [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-07-19/182044/IZVJ\\_EU\\_FONDOVI\\_1\\_SIJECANJ-30\\_LIPANJ-2021.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-07-19/182044/IZVJ_EU_FONDOVI_1_SIJECANJ-30_LIPANJ-2021.pdf) Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Vlada Republike Hrvatske. (2023). Izvješće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpripravnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 01. srpnja do 31. prosinca 2022. [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-07-19/182044/IZVJ\\_KORISTENJE\\_EUROPSKIH\\_FONDOVA\\_SRPANJ\\_PROSINAC\\_2022.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-07-19/182044/IZVJ_KORISTENJE_EUROPSKIH_FONDOVA_SRPANJ_PROSINAC_2022.pdf) Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Vlada Republike Hrvatske. (2023). Godišnje izvješće o napretku u provedbi Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine, za 2021. godinu. [hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2023/07/GI-provedba-NRS-RH-2030-za-2021.pdf](http://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2023/07/GI-provedba-NRS-RH-2030-za-2021.pdf) Pristupljeno: 08. travnja 2023.

Vlada Republike Hrvatske. (2024). Godišnje izvješće o provedbi Nacionalne razvojne strategije RH do 2030. godine, za 2022. godinu. [www.sabor.hr/hr/godisnje-izvjesce-o-napretku-u-provedbi-nacionalne-razvojne-strategije-republike-hrvatske-do-2030](http://www.sabor.hr/hr/godisnje-izvjesce-o-napretku-u-provedbi-nacionalne-razvojne-strategije-republike-hrvatske-do-2030) Pristupljeno: 08. travnja 2023.

### Prilog 3: protokol provođenja intervjua

Sveučilište u Zagrebu Fakultet političkih znanosti Istraživanje: Praćenje provedbe hrvatske regionalne politike – diplomski rad Mentorica: izv. prof. dr. sc. Ana Petek Provoditeljica: Karmela Kristina Birkić	
PROTOKOL	
PITANJA	BILJEŠKE

<p><b>1. Kako se po vama prati provedba (<i>monitorira</i>) hrvatske regionalne politike?</b>  1.1. Kako se to događa?  1.2. Koje elemente praćenje provedbe obuhvaća i kako funkcionira?</p>	
<p><b>2. Kada je započelo praćenje provedbe hrvatske regionalne politike?</b>  2.1. Ima li početak monitoriranja veze s pristupanjem Hrvatske u EU?</p>	
<p><b>3. Tko monitorira i kako to radi/tko su sudionici procesa praćenja?</b></p>	
<p><b>4. Koji bi mogli biti temeljni problemi praćenja provedbe regionalne politike?</b></p>	
<p><b>5. Smatrate li da se monitoring odrađuje dobro?</b>  5.1. Je li se ostvario neki pomak?  5.2. Koje su loše strane tog praćenja koje bi trebalo doraditi?</p>	

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Istraživanje: Praćenje provedbe hrvatske regionalne politike – diplomski rad  
Mentorica: izv. prof. dr. sc. Ana Petek  
Provoditeljica: Karmela Kristina Birkić

PROTOKOL

PITANJA	BILJEŠKE
<p><b>1. Kada je započelo praćenje provedbe hrvatske regionalne politike?</b></p>	
<p><b>2. Tko su sudionici procesa praćenja regionalne politike i kako je to organizirano?</b></p>	
<p><b>3. Koje aktivnosti provedbe regionalne politike se prate/<i>monitoriraju</i>?</b></p>	
<p><b>4. Koja je Vaša uloga u procesu praćenja provedbe regionalne politike?</b></p>	
<p><b>5. Koji su pokazatelji praćenja hrvatske regionalne politike?</b></p>	
<p><b>6. Kako se po vama prati provedba? Smatrate li da se odrađuje dobro ili postoje neki problemi?</b></p>	

## Sažetak

Praćenje provedbe često je izostavljeno u ciklusu javnih politika. Tek posljednjih nekoliko godina, kreatori regionalne politike, uviđaju važnost praćenja provedbe kao skupa aktivnosti. Cilj ovog rada je utvrditi kako se prati provedba hrvatske regionalne politike te su u tu svrhu analizirana polugodišnja i godišnja izvješća Vlade Republike Hrvatske i Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije te su provedena tri intervjua sa stručnjacima za regionalni razvoj. Provedenom analizom donesen je zaključak kako se praćenje regionalne politike odvija na tri razine – nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj – gdje svaki od aktera, MRRFEU, regionalni koordinatori i lokalni koordinatori, imaju svoje zadaće. Navedeni akteri pri procesu praćenja regionalne politike prate određene implementacijske aktivnosti, a ostvarenje istih prikazuju pokazateljima kvalitete. Najčešće aktivnosti koje se prate su zakonodavne i financijske, a najčešći pokazatelji jesu ekonomski.

Ključne riječi: praćenje provedbe, regionalna politika, kvalitativna analiza sadržaja

## Summary

### Monitoring of Croatia's Regional Policy

Policy monitoring is often left out of the policy cycle. In recent years policy makers of regional policy have recognized the importance of policy monitoring as a set of activities. The aim of this work is to determine how the implementation of Croatian regional policy is monitored. For this purpose, semi-annual and annual reports from the Government of the Republic of Croatia and the Ministry of Regional Development and EU Funds were analyzed, and three interviews were conducted with regional development experts. The analysis concluded that the monitoring of regional policy occurs at three levels – national, regional, and local – where each actor, the Ministry of Regional Development and EU Funds, regional coordinators, and local coordinators, has its own responsibilities. These actors monitor specific implementation activities during the process of regional policy monitoring and present the achievement of these activities using quality indicators. The most commonly monitored activities are legislative and financial, while the most frequent indicators are economic.

Key words: policy monitoring, regional policy, qualitative content analysis