

Strateško planiranje i utjecaj praćenja i vrednovanja na realizaciju strateških ciljeva

Ostojić, Petra

Professional thesis / Završni specijalistički

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University North / Sveučilište Sjever**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:122:597242>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-11**



Repository / Repozitorij:

[University North Digital Repository](#)





**Sveučilište
Sjever**

Završni rad br. 017/PiEUf/2023

**STRATEŠKO PLANIRANJE I UTJECAJ PRAĆENJA I
VREDNOVANJA NA REALIZACIJU STRATEŠKIH
CILJEVA**

Petra Ostojić, 0015222963

Varaždin, svibanj 2023. godine



**Sveučilište
Sjever**

Odjel za ekonomiju

Završni rad br. 017/PiEUf/2023

**STRATEŠKO PLANIRANJE I UTJECAJ PRAĆENJA I
VREDNOVANJA NA REALIZACIJU STRATEŠKIH
CILJEVA**

Student

Petra Ostojić, 0015222963

Mentor

doc. dr. sc. Tomislav Radoš

Varaždin, svibanj 2023. godine

Prijava specijalističkog poslijediplomskog rada

Definiranje teme specijalističkog poslijediplomskog rada i povjerenstva

ODJEL Odjel za ekonomiju

STUDIJ poslijediplomski specijalistički studij Poduzetništvo i EU fondovi

PRISTUPNIK Petra Ostojčić

MATIČNI BROJ 0015222963

DATUM 26.04.2023.

KOLEGIJ Strategija i konkurentnost poduzeća

NASLOV RADA Strateško planiranje i utjecaj praćenja i vrednovanja na realizaciju strateških ciljeva

NASLOV RADA NA ENGL. JEZIKU Strategic planning and the impact of monitoring and evaluation on the realization of strategic goals

MENTOR doc.dr.sc. Tomislav Radoš

ZVANJE docent

ČLANOVI POVJERENSTVA

1. prof. dr. sc. Ante Rončević, predsjednik
2. izv.prof.dr.sc. Berislav Andrić, član
3. doc.dr.sc. Tomislav Radoš, mentor
4. izv. prof. dr. sc. Petar Mišević, zamjenski član
5. _____

Zadatak specijalističkog poslijediplomskog rada

BROJ 017/PIEUf/2023

OPIS

Citat Dwighta Eisenhowera: " Planovi su ništa, planiranje je sve." jasno prikazuje važnost planiranja. Plan je san koji se bez planiranja vrlo vjerojatno neće ostvariti. Planiranje potiče na akciju, na definiranje ciljeva koji se žele postići. Potrebno je definirati prioritete i smjer kretanja, a potom pratiti što smo postigli i da li se krećemo u pravome smjeru. Tu dolazimo do praćenja i vrednovanja – najvažnijih elemenata strateškog planiranja. U uvjetima donošenja brojnih strategija nužno je pitanje da li se prati i vrednuje njihova provedba. S tim u svezi fokus rada je na praćenju i vrednovanju kao najvažnijim dijelovima strateškog planiranja koji su često zanemareni. Ne donošenje jasne strukture djelovanja implementacije strateškog dokumenta, a potom i monitoringa i evaluacije, prostor je za različita tumačenja provedbe, kašnjenje u usmjeravanju i djelovanju drugih strateških dokumenata koji proizlaze iz više rangiranih. Kako bi se dokazala važnost strateškog planiranja i utjecaja praćenja i vrednovanja na ostvarenje strateških ciljeva ovim radom treba se definirati i objasniti ulogu strateškog planiranja u upravljanju razvojem, analizirati Europska unija, njezine glavne institucije kao okruženje u kojem Hrvatska djeluje, a koje utječe na kreiranje strateških dokumenata, analizirati i opisati značaj strateških dokumenata za razvoj države, analizirati zakonodavni okvir za izradu strateških dokumenata na regionalnoj i lokalnoj razini, analizirati i utvrditi ograničenja u praćenju i vrednovanju strateških dokumenata.

Zadatak specijalističkog poslijediplomskog rada (nastavak)

OPIS

Na temelju istraživanja primjera dobre prakse trebaju se predložiti smjernice koje mogu poslužiti za kvalitetniju izradu strateških dokumenata s osvrtom na monitoring i evaluaciju na primjeru Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine. U uvodnom dijelu rada potrebno je obrazložiti predmet, svrhu i cilj istraživanja, metode istraživanja koje će se u radu koristiti te je potrebno uz prikaz strukture rada navesti istraživačko pitanje i hipoteze koje će se kroz rad istražiti. U sljedećim poglavljima potrebno je dati osvrt na temeljne pojmove vezane za strateško planiranje: strategija, strateški menadžment, strateško planiranje, monitoring i evaluacija. Potom je potrebno istražiti izazove monitoringa i evaluacije strateških dokumenata. Uzimajući u obzir kako je Republika Hrvatska članica Europske unije, za strateško definiranje razvoja potrebno je obraditi važne institucije Europske unije, Višegodišnji financijski okvir 2021.-2027.

Kako bi se dobio uvid u istraživačka pitanja rada: Kolika je važnost kontinuiranog praćenja provedbe strategije? Na koji način je određena struktura praćenja?, u radu je potrebno koristiti znanstvene metode: metoda analize kojom se raščlanjivanjem tvrdnji koje su poznate stječe jasna slika o objektima koji se proučavaju; metoda sinteze kojom su jednostavne tvrdnje povezivane u složenije i općenitije kako bi se objekti istraživanja mogli kvalitetnije proučiti; metoda generalizacije za uopćavanje od posebnog pojma do općenitijeg; metoda deskripcije za opisivanje pojmova, zakonitosti, grafičkih prikaza, primjera iz prakse. Za dokazivanje hipoteze koristiti će se javno dostupni podaci tijela državne uprave poput godišnjih i polugodišnjih izvješća, Zakonodavni okvir, znanstvena istraživanja, prakse drugih država, itd. Temeljem dobivenih rezultata istraživanja, kreirati će se sugestije za unapređenje sustava strateškog planiranja za praćenje i evaluaciju strateških dokumenata, prije svega za Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine kao krovnog dokumenta Republike Hrvatske. Rezultati istraživanja biti će osnova za potvrđivanje ili odbacivanje postavljenih hipoteza:

H1: Utjecaj kvalitetnog praćenja i vrednovanja od iznimne je važnosti za pravovremeni utjecaj na redefiniranje strateških ciljeva.

H2: Komunikacija i kontinuirana edukacija zaposlenika koji rade praćenje i vrednovanje nužni su elementi uspjeha u praćenju pokazatelja i davanju preporuka.

U zaključku rada potrebno je iznijeti glavne spoznaje dobivenog istraživanja na način da ovaj specijalistički rad da prijedloge tijelima u sustavu strateškog planiranja za daljnje djelovanje i kreiranje okvira za praćenje i vrednovanje strateških dokumenata. Na taj način planovi postaju planiranja koja se ostvaruju. Ostvarenjem donesenih strategija postižu se ciljevi koji utječu na boljitak društva u kojemu djelujemo.

VŽ KC

M MI

ZADATAK URUČEN

19. 05. 2023.



POTPIS MENTORA

Zahvala

Zahvalu za studiranje prije svega dugujem direktorici, mr. sc. Danijeli Čenan koja je od našeg prvog susreta shvatila važnost koju obrazovanje ima u mom životu, koja mi je predložila Studij, motivirala me, podržavala i bodrila na svakom koraku.

Hvala prof. dr. sc. Anti Rončeviću i prof. dr. sc. Anici Hunjet na širenju znanja, bodrenju i suradnji za objavu članaka na koje sam ponosna.

Hvala svim profesorima koje sam kroz studij susrela jer su pridonijeli u proširenju znanja, upoznavanju i savladavanju novih alata neizostavnih u budućnosti (BI alati).

Veliko HVALA mojoj Sanji Mihelić, prijateljici i kolegici bez koje bi studij zasigurno imao drugačije značenje. Hvala na podršci, ispravcima brojnih tipfelera, zajedničkim znanstvenim pustolovinama i putovanjima u Varaždin koji su bili kao odlasci na izlet.

Nadalje, veliko HVALA i mom mentoru doc. dr. sc. Tomislavu Radošu na podršci, motivaciji, pristupačnosti, brojnim mailovima, sastancima, čitanju i usmjeravanju rada do savršenstva koji predstavlja krunu i na koji sam iznimno ponosna. Nemoguće je izraziti zahvalnost koju osjećam za svaki odgovoreni poziv, usmjerenje i savjet u akademskom ali i privatnom pogledu kao motivacija baš kad je trebalo.

Na kraju OGROMNA ZAHVALA mojoj obitelji: mami Silviji, tati Ratku, sestri Kristini i bratu Zdeslavu koji su se ponosili svim uspjesima i slavili svaki položeni predmet, koji su slušali sve priče o profesorima, kolegama, globalnim lancima, avokadu, strategijama, slušali pripreme za prezentacije i sudjelovali u anketama za znanstvene radove. Bili su neizmjerena podrška i motivacija posebno pred kraj studija. :)

Na kraju Veliko HVALA mojoj Bibiki i stricu koji sigurno s neba navijaju za mene, a koju su mi vječna podrška i navijači.

Sažetak

Citat Dwighta Eisenhowera: "Planovi su ništa, planiranje je sve." jasno prikazuje važnost planiranja. Plan je san koji se bez planiranja vrlo vjerojatno neće ostvariti. Planiranje potiče na akciju, na definiranje ciljeva koji se žele postići. Potrebno je definirati prioritete i smjer kretanja.

Kako bi se istražilo što se želi postići potrebno se vratiti na glavno pitanje, a to je zašto? Navedeno pitanje također je glavno pitanje i inspiracija autora knjige: „*Start with why*“, Simona Sineka koje bi svima trebalo poslužiti, a prije svega kreatorima politika, da jasno definiraju zašto se nešto radi odnosno zašto se donose strategije. U uvjetima donošenja brojnih strategija nužno je pitanje da li se prati i vrednuje njihova provedba. S tim u svezi fokus rada je na praćenju i vrednovanju kao najvažnijim dijelovima strateškog planiranja koji su često zanemareni. Ne donošenje jasne strukture djelovanja implementacije strateškog dokumenta, a potom i monitoringa i evaluacije, prostor je za različita tumačenja provedbe, kašnjenje u usmjeravanju i djelovanju drugih strateških dokumenata koji proizlaze iz više rangiranih.

U radu se istražuje strateški okvir djelovanja implementacije, monitoringa, izvještavanja i evaluacije kako bi se pravovremeno moglo reagirati na adekvatan način s ciljem da se strateškim dokumentom uistinu ostvare zadani ciljevi. Rad je podijeljen u tri djela: 1) teorijski dio, u kojem se analiziraju glavni pojmovi (strategija, strateško planiranje, strateški menadžment, praćenje (monitoring) i vrednovanje (evaluacija), 2) istraživački dio koji analizira zakonodavni institucionalni okvir strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj te analizira dobra praksa Danske strategije održivog razvoja te 3) sugestije za unapređenje sustava strateškog planiranja za praćenje i evaluaciju strateških dokumenta, prije svega za Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine kao krovnog dokumenta Republike Hrvatske.

Rezultati istraživanja navedeni u ovome radu, pokazuju utjecaj koji kvalitetan sustav praćenja i vrednovanja ima na pravovremeno redefiniranje strateških ciljeva kao i nužnost ulaganja u edukaciju zaposlenika koji rade na praćenju i vrednovanju. Posljedice ignoriranja i neulaganja u edukaciju zaposlenika mogu biti negativne za državu i društvo u cjelini.

Na samome kraju rada daju se prijedlozi tijelima u sustavu strateškog planiranja za daljnje djelovanje i kreiranje okvira za praćenje i vrednovanje strateških dokumenata. Ostvarenjem donesenih strategija postižu se ciljevi koji utječu na boljitak društva u kojemu djelujemo.

Ključne riječi: strategija, strateško planiranje, monitoring, evaluacija

Abstract

Dwight Eisenhower quote: „Plans are nothing, planning is everything.“ clearly shows the importance of planning. A plan is a dream that will most likely not come true without planning. Planning encourages action, defining goals to be achieved. It is necessary to define priorities and direction of movement where we want to go. In order to investigate what is to be achieved, it is necessary to return to the main question, which is why? The mentioned question is also the main question and the inspiration of the author of the book: „Start with why“ by Simon Sinek, which should serve everyone, and above all policy makers, to clearly define why something is being done or why strategies are adopted. In the conditions of the adoption of numerous strategies the necessary question is whether their implementation is monitored and evaluated. In this regard, the focus of the paper is on monitoring and evaluation as the most important parts of strategic planning that are often neglected. Failure to adopt a clear structure for the implementation of the strategic document, and then for monitoring and evaluation, leaves the possibility of different interpretations of the implementation, delay in the direction and action of other strategic documents arising from higher ranking ones.

The paper examines the strategic framework of implementation, monitoring, reporting and evaluation in order to be able to react in a timely and in an adequate manner with the aim of truly achieving the set goals of the strategic document. The paper is divided into three parts: 1) the theoretical part, which analyzes the main terms (strategy, strategic planning, strategic management, monitoring and evaluation), 2) the research part, which analyzes the legislative institutional framework of strategic planning in the Republic of Croatia and analyzes good practice of Danish sustainable development strategies and 3) suggestions for improving the strategic planning system for monitoring and evaluation of strategic documents, primarily for the National Development Strategy of the Republic of Croatia until 2030 as the fundamental document of the Republic of Croatia.

The results of the research show the impact that a quality monitoring and evaluation system has on the timely redefinition of strategic goals, as well as the necessity of investing in the education of employees who work on monitoring and evaluation. The consequences of ignoring and not investing in employee education can be negative for the state and society as a whole. At the end of the paper, proposals are given to the bodies in the strategic planning system for further action and the creation of a framework for monitoring and evaluation of strategic documents. By implementing the adopted strategies, goals are achieved that affect the progress of the society in which we operate.

Keywords: strategy, strategic planning, monitoring, evaluation

Popis korištenih kratica

APPPRR	Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
BMVI	Instrument za financijsku potporu u području upravljanje granicama i vizne politike
DŠJU	Državna škola za javnu upravu
DZS	Državni zavod za statistiku (DZS)
EEZ	Europska ekonomska zajednica
EFJP	Europski fond za jamstva u poljoprivredi
EFPRA	Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu
EK	Europska komisija
EP	Europski parlament
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
EU	Europska unija
EUROATOM	Europska zajednica za atomsku energiju
EUZČ	Europska zajednice za ugljen i čelik
FAMI	Fond za azil, migracije i integraciju
FINA	Financijska agencija
FPT	Fond za pravednu tranziciju
FUS	Fond za unutarnju sigurnost
HAMAG-BICRO	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije
HBOR	Hrvatska banka za obnovu i razvitak
JLRS	Jedinice lokalne i regionalne samouprave
KT	Koordinacijsko tijelo
MDG	Milenijski razvojni ciljevi (MDGs)
M&E	Monitoring i evaluacija
MFIN	Ministarstvo financija
MINGOR	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja
MRS	Međuresorna radna skupina
NPOO	Nacionalni plan oporavka i otpornosti
NRS	Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
OPKK	Operativni program konkurentnost i kohezija
OPULJUP	Operativni program Razvoj ljudskih potencijala
RH	Republika Hrvatska
RS	Radna skupina
SAFU	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije
SDG	Sustainable Development Goals (SDGs) Ciljevi održivog razvoja
SWOT	Strengths (snage), Weakness (slabosti), Opportunities (prilike), Threats (prijetnje)
TDU	Tijela državne uprave
TRS	Tematske radne skupine
VFO	Višegodišnji financijski okvir
VP	Visoki predstavnik
VRH	Vlada Republike Hrvatske
ZVSP	Zajednička vanjska i sigurnosna politika

Sadržaj

1. Uvod	1
1.1. Predmet rada	2
1.2. Svrha i cilj istraživanja.....	3
1.3. Metode rada	3
1.4. Struktura rada.....	4
2. Definiranje pojmova: strategija, strateški menadžment, strateško planiranje, praćenja (monitoring) i vrednovanje (evaluacija)	5
2.1. Definiranje pojma strategije.....	5
2.2. Strateški menadžment	7
2.3. Strateško planiranje.....	11
2.4. Monitoring (praćenje) i evaluacija (vrednovanje).....	13
2.4.1. Izazovi praćenja (monitoringa) i vrednovanja (evaluacije) strateških dokumenata	19
3. Važnost institucija Europske unije i Republike Hrvatske	20
3.1. Razvoj Europske unije	20
3.2. Institucije Europske unije.....	22
3.2.1. Vijeće Europske unije.....	22
3.2.2. Europsko vijeće	25
3.2.3. Europski parlament.....	28
3.2.4. Europska komisija	31
3.2.5. Visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku/potpredsjednik Komisije.....	33
3.3. Republika Hrvatska i Europska unija.....	34
4. Višegodišnji financijski okvir 2021.–2027.	41
4.1. Razvoj Višegodišnjeg financijskog okvira.....	41
4.2. Višegodišnji financijski okvir 2021.–2027.	42
5. Primjer dobre prakse – Agenda 2030 i ciljevi održivog razvoja	44
5.1. Milenijski ciljevi i Ciljevi održivog razvoja.....	44
6. Monitoring Danske Strategije održivog razvoja	47
6.1. Razvoj danske strategije održivog razvoja.....	47
6.2. O Danskoj Nacionalnoj strategiji održivog razvoja	48
6.3. Monitoring strategije.....	49
6.4. Institucionalni okvir i provedbeni mehanizmi.....	52
6.5. Akcijski plan	58
6.5.1. Praćenje i preispitivanje Akcijskog plana.....	59
6.6. Praćenje i izvješćivanje	61

6.7.	Sredstva za provedbu	62
6.8.	Inicijative o postizanju ciljeva održivog razvoja.....	63
6.9.	Dansko pozicioniranje na međunarodnoj sceni.....	64
6.10.	Izvešće o napretku iz 2021. godine	64
7.	Strateško planiranje u Republici Hrvatskoj	67
7.1.	Strateško planiranje.....	67
7.2.	Zakonodavni i institucionalni okvir sustava strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj.....	73
8.	Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine	77
8.1.	Proces izrade Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine.....	78
8.2.	Analiza sadržaja Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine i usklađenost sa zakonodavnim okvirom.....	82
8.3.	Praćenje (monitoring) i vrednovanje (evaluacija) Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine.....	86
9.	Prijedlozi tijelima u sustavu strateškog planiranja za praćenje (monitoring) i vrednovanje (evaluaciju) Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine	88
10.	Zaključak.....	96
11.	Literatura	98

1. Uvod

Brzine promjena, protok informacija u uvjetima globalizacije, utječu na sve sfere života. Poduzeća su na „udaru“ i ona koja se informiraju o nadolazećim promjenama spremnija su se suočiti i istima prilagoditi brže od drugih.

Konkurencija je ogromna i borba za zaposlenicima je jača nego ikad. Odljev mozgova velika je prijetnja poduzećima i državama. Važan zadatak je pred državom da osigura nove pristupe jačanja i konkurentnosti poduzeća na svom teritoriju. Samo jačanjem uvjeta za rast poduzeća osigurat će se i povoljno okruženje za zadržavanje radne snage.

Jedan od glavnih kriterija je stvaranje poticajnog poduzetničkog okruženja.

Suočeni s do sad neviđenim izazovom – pandemijom korona virusom, sve je veći fokus na instrumentima države u kreiranju poticajnog poduzetničkog okruženja. Iz tog razloga kreirana je Nacionalna razvojna strategija koja na nacionalnoj razini donosi smjernice razvoja Republike Hrvatske do 2030. godine. Definirani razvojni smjerovi i strateški ciljevi trebaju pridonijeti što boljem iskorištavanju potencijala koje Hrvatska ima, jaču otpornost prema globalnim krizama i što bržem oporavku. Strategijom su u obzir uzeti i ciljevi iz Europskog zelenog plana i Europskog teritorijalnog programa 2030. što bio ti trebalo biti temelj održivom, uključivom i inovativnom razvoju Hrvatske, odnosno ostvarenju vizije Hrvatske 2030. godine. Strategija također daje prikaz povezanosti strateškog okvira NRS-a 2030. i ciljeva održivog razvoja Programa UN-a za održiv razvoj 2030.

S obzirom na definirane razvojne smjerove i strateške ciljeve potrebno je provoditi praćenje provedbe strategije, izvještavati relevantna upravljačka tijela i dionike te osigurati povratne informacije u svrhu korekcija i poboljšanja iste. Kao primjer dobre prakse, u radu je analiziran slučaj Danske i njezine strategije održivog razvoja. Temeljem navedenog, na kraju rada dane su prijedlozi za praćenje Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine.

1.1. Predmet rada

Dugoročni akt strateškog planiranja, Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine (NRS 2030), temeljni je strateški dokument Republike Hrvatske. Isti predstavlja ishodište daljnjeg djelovanja tijela državne uprave (TDU) i drugih dionika za razvoj države.

U ovome radu istražuje se primjer dobre prakse monitoringa i evaluacije provedbe strateških dokumenta koji mogu poslužiti kao podloga za preporuke u procesu redefiniranja strateških ciljeva. Istraživanje će detaljnije biti usmjereno na definirane korake implementacije na primjeru NRS-a sukladno zakonodavnom okviru te analizi dostupnih strateških dokumenata niže razine od NRS-a. Ograničenja prilikom izrade analize ovise o dostupnosti izvora informacija od strane TDU-a, strateških dokumenata na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. Navedeno istraživanje posebno je zanimljivo iz razloga jer je riječ o prvoj nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske koja daje viziju RH za deset godina i s kojom se svi ostali strateški dokumenti trebaju „posavjetovati“.

Ne donošenje jasne strukture djelovanja implementacije strateškog dokumenta prostor je za različita tumačenja provedbe, kašnjenje u usmjeravanju i djelovanju drugih strateških dokumenata koji proizlaze iz više rangiranih. Nužno je istražiti okvir djelovanja implementacije, monitoringa, izvještavanja i evaluacije kako bi se pravovremeno moglo reagirati na adekvatan način s ciljem da strateški dokument uistinu jest temelj razvoja Hrvatske.

Pitanja na koja se u radu odgovora su: Kolika je važnost kontinuiranog praćenja provedbe strategije? Na koji način je određena struktura praćenja? Shodno tome, postavljene su hipoteze:

H1: Utjecaj kvalitetnog praćenja i vrednovanja od iznimne je važnosti za pravovremeni utjecaj na redefiniranje strateških ciljeva.

H2: Komunikacija i kontinuirana edukacija zaposlenika koji rade praćenje i vrednovanje nužni su elementi uspjeha u praćenju pokazatelja i davanju preporuka.

Problem koji se nastoji definirati u ovome radu odnosi se na važnost sustavnog monitoringa /praćenja provedbe strategije i njegov utjecaj na potrebu, odnosno redefiniranje strateških ciljeva.

Rad obuhvaća teorijski, istraživački dio te dio koji se odnosi na prijedloge tijelima u sustavu strateškog planiranja za daljnje djelovanje. U teorijskom dijelu rada koriste se metode deskriptivne, komparativne, deduktivne i sintetičke analize. U istraživačkom dijelu rada autorica je analizirala dostupne sekundarne podatke tijela državne uprave koji se odnose na strateško planiranje i razvoj Republike Hrvatske. Također u radu je analiziran, kao primjer dobre prakse, monitoring i evaluacija strategije održivog razvoja Kraljevine Danske (*A shared future – balanced development*) (u daljnjem tekstu *Danska*). Navedena zemlja primjer je uspješno provedenog

procesa monitoringa i evaluacije koja je slijedom dobivenih rezultata kreirala novu strategiju za razdoblje 2021.–2030.

1.2. Svrha i cilj istraživanja

Svrha ovog rada je ukazati na važnost monitoringa strateških dokumenata na nacionalnoj razini koji predstavlja temelj za učinkovito upravljanje razvojem države.

Glavni ciljevi rada su sljedeći:

- definirati i objasniti ulogu strateškog planiranja u upravljanju razvojem,
- analizirati Europsku uniju, njezine glavne institucije kao i povijesni put ulaska Hrvatske u Europsku uniju kao okruženje u kojem Hrvatska djeluje, a koje utječe na kreiranje strateških dokumenata,
- analizirati i opisati značaj strateških dokumenata za razvoj države,
- analizirati zakonodavni okvir za izradu strateških dokumenata na regionalnoj i lokalnoj razini,
- analizirati i utvrditi ograničenja u monitoringu i evaluaciji strateških dokumenata,
- na temelju istraživanja dobrih rezultata Danske predložiti smjernice koje mogu poslužiti za kvalitetniju izradu strateških dokumenata s osvrtom na monitoring i evaluaciju na primjeru Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine.

1.3. Metode rada

U svrhu izrade završnog rada koristili su se sekundarni podaci prikupljeni putem *desk research* metode pretragom internetskih stranica različitih tijela državne uprave i izvješća relevantnih dionika.

U svrhu izrade rada, u istome su korištene znanstvene metode iz područja društvenih znanosti:

- Metoda sinteze – postupak kojim se jednostavne tvrdnje povezuju u složenije;
- Metoda analize – postupak suprotan od sinteze, kojim se složenije tvrdnje razlažu na jednostavnije;
- Metoda deskripcije – koristi se za opisivanje primjera iz prakse, pojmova, grafičkih prikaza;
- Metoda generalizacije – koristi se za definiranje specifičnog pojma u općeniti pojam.

Za dokazivanje hipoteze koristili su se javno dostupni podaci tijela državne uprave poput godišnja i polugodišnja izvješća, Zakonodavni okvir, itd.

1.4. Struktura rada

Osim uvoda i zaključka rad sadrži 9 poglavlja koja čine tri cjeline: teorijski dio, istraživački dio i preporuke kreatorima politika. Na samome početku rada definiraju se pojmovi strategija, strateški menadžment, strateško planiranje, monitoring i evaluacija. S obzirom na to da je Hrvatska članica Europske unije, kojoj na raspolaganju stoji izdašna europska sredstva važna za ostvarivanje zacrtanih ciljeva, četvrto poglavlje odnosi se na važnost institucija Europske unije (EU) i Republike Hrvatske. Navedeno iziskuje poznavanje institucija EU, kao i višegodišnje planiranje, kako bi se prednosti članstva što bolje iskoristile. Peto poglavlje se odnosi na Višegodišnji financijski okvir 2021-2027., čime se zaokružuje teorijski dio rada. U šestom poglavlju analizira se primjer dobre prakse - Agenda 2030 (Program globalnog razvoja do 2030.) i ciljevi održivog razvoja kao uvod u analizu monitoringa i evaluacije Danske strategije održivog razvoja, kao promjera dobre prakse, koji je obrađen u sedmom poglavlju. Osmo poglavlje odnosi se na strateško planiranje i monitoring u Republici Hrvatskoj nakon čega se obrađuje Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine i daju preporuke za njen monitoring.

2. Definiranje pojmova: strategija, strateški menadžment, strateško planiranje, praćenja (monitoring) i vrednovanje (evaluacija)

2.1. Definiranje pojma strategije

Povijesno gledano pojam *strategija* dolazi od grčke riječi grčki *στρατηγία*¹ koja se prevodi kao vođenje vojske; vrhovno zapovjedništvo. Riječ je usko vezana za vještinu vođenja rata i vojnih operacija. S tim u svezi strategija se dijeli na kopnenu, pomorsku i zračnu, a potom na strategiju lokalnog, ograničenoga rata, strategiju specijalnoga rata, nuklearnu strategiju, strategiju odvratanja itd. S obzirom na to da se pojam veže uz vojno poimanje ista se naziva vojnom strategijom kako bi se razlikovala od opće strategije koja se još naziva globalnom, nacionalnom i slično.

S druge strane opća strategija u nadležnosti je provedbene vlasti s ciljem određivanja i realizacije ciljeva u važnim državnim područjima (vojnim, političkim, ekonomskim, diplomatskim, itd.). Slijedom navedenog vojna strategija sastavni je dio opće strategije. Države objavljuju strateške planove kojima definiraju državne interese i plan ostvarenja. (Hrvatska enciklopedija, 2021)

Proučavanje strategije i definiranje pojma predmet je istraživanja brojnih autora. Važno je spomenuti značaj Michaela Portea i njegovo poimanje strategije: “ stvaranje jedinstvene i vrijedne pozicije, koja uključuje drugačiji skup aktivnosti. Kad bi postojao samo jedan idealan položaj, ne bi bilo potrebe za strategijom“. (Porter, 1996:43)

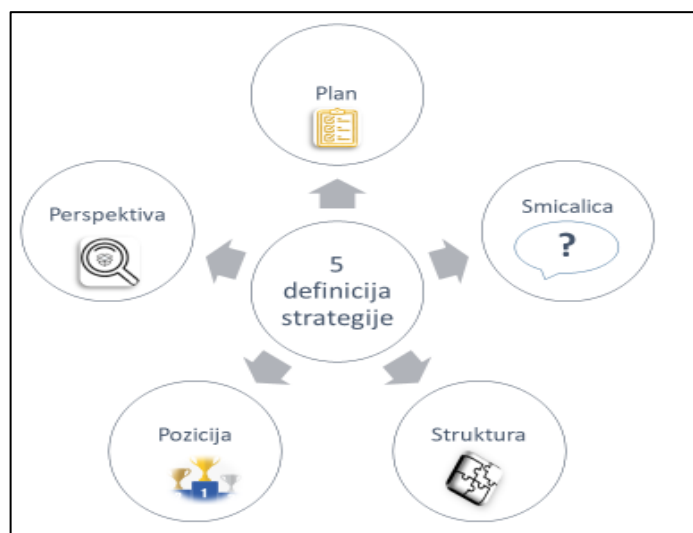
A. D. Chandler Jr. prvi je autor koji je strategiju definirao kao: „određivanje temeljnih dugoročnih ciljeva poduzeća, prilagođavanje svojih poslovnih aktivnosti, odnosno određivanje koncepcije i izbor resursa potrebnih za postizanje zacrtanih ciljeva“. (Chandler, 1956:13) Iz navedene definicije vidljivo je kako je za strategiju potrebno odrediti ciljeve kojima se teži, definirati aktivnosti koje je potrebno ispuniti da bi se ostvarili određeni ciljevi te definirati resurse kojima bi došli do ciljeva koje smo zacrtali. Prvi je autor koji je opisao strategiju i strategijski

¹Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Prestupljeno 11. 5. 2022. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=58330>

menadžment poznatom izrekom “struktura slijedi strategiju“ pri čemu jasno ističe kako je formuliranje strategije određenje menadžmenta koji se ne bi trebao uključiti u operativne aktivnosti provedbe strategije, jer tako može rezultirati njenim kašnjenjem. (Chandler, 1956)

Strategija se po Henryju Mintzbergu definira kroz pet definicija koje se tiču strategije (Five Ps²):

1. Plan, odnosno usmjerenje ili obrazac po kojem se treba djelovati.
2. Smicalica, igra (eng. ploy) – koja za cilj ima nadmudrivanje protivnika.
3. Struktura ili uzorak, obrazac (eng. *pattern*) ponašanja kojim se organizacija vodi. Sama osnova strategije počiva na akumuliranom iskustvu organizacija.
4. Pozicija – odnosi se na zadaću strategije da kreira jedinstvenu poziciju u odnosu na druge organizacije koje se nalaze u istoj okolini.
5. Perspektiva – usmjerena je prema internoj okolini i definiranju vizije i smjera ponašanja organizacije u budućnosti temeljem karaktera kojeg organizacija ima. (Mintzberg, 1987)



Slika 1: Prikaz 5 definicija strategije po Mintzbergu

Izvor: Izrada autorice prema Mintzbergovih 5 definicija strategije

² The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy, Henry Mintzberg – 5Ps: Plan, Ploy, Pattern, Position and Perspective.

Strategija stoga odgovara na pitanje *kako ostvariti cilj?* Strategija je definirana kao racionalan proces planiranja koji se sastoji od 3 faze:

1. Formuliranje (oblikovanje) strategije;
2. Implementacije;
3. Kontrola i evaluacija. (Dujanić, 2006:16)

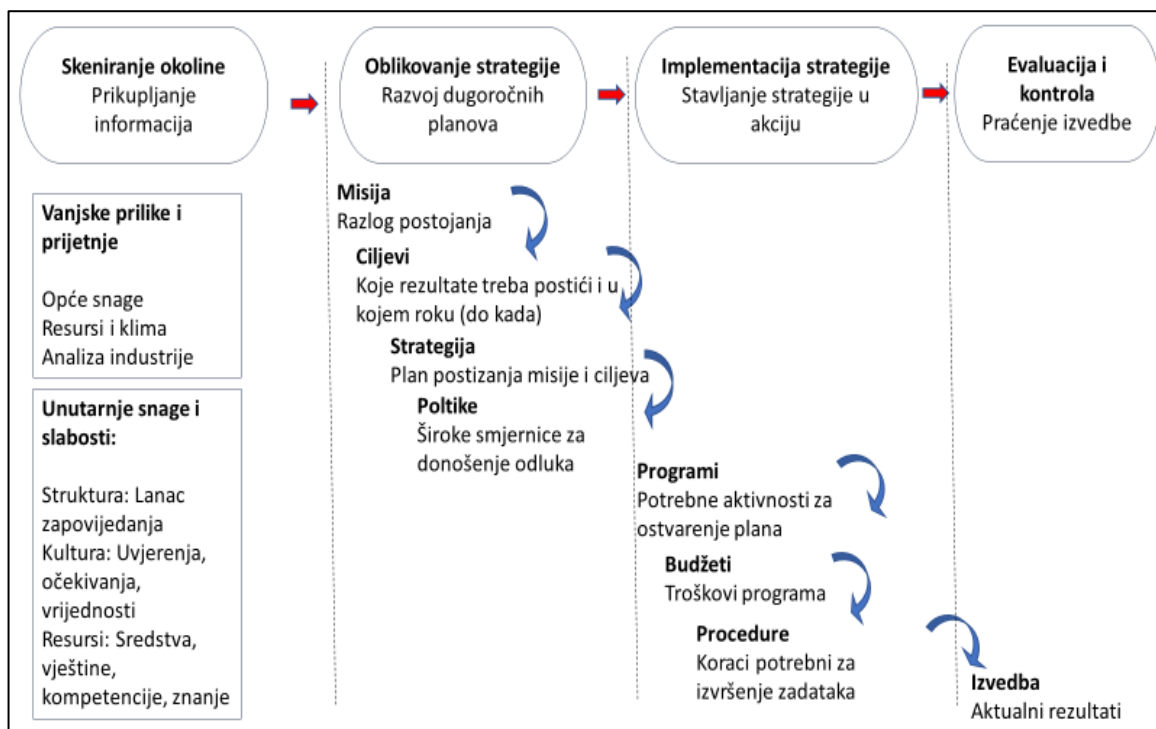
Strategija dakle „definira viziju, misiju i strateške ciljeve organizacije, predlaže aktivnosti i alate te odgovarajuću organizacijsku strukturu za postizanje strateških ciljeva“. (Radoš, Šimić, Mišević, 2019:311). Bitno je napomenuti kako „razvoj strategije ne završava njezinim osmišljavanjem. Ono je dugoročan projekt koji mora biti fleksibilan i spreman na promjene zbog stalnih promjena u okruženju.“ (Vuković, Hunjet, Kozina; 2019:151)

2.2. Strateški menadžment

Strateški menadžment je:“ proces formuliranja i primjene strategije“ odnosno:“ kompleksan, cjelovit i obuhvatan proces i sustav odluka i aktivnosti usmjeren na optimalno usklađivanje i korištenje prilika u okolini i strategijskih sposobnosti organizacije da bi se ostvarila održiva konkurentska prednost i postigli dugoročni ciljevi organizacije.“(Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić, 2008:195) Definiranje strategije zahtjevan je proces odlučivanja temeljem kojeg se treba odgovoriti na pitanja vezana za organizaciju: gdje je ona sada, gdje želi biti i kako će stići tamo gdje je definirala da želi biti. U tom procesu uloga menadžmenta je upravljanje svim procesima (internim i eksternim) u poslovanju s ciljem stvaranja konkurentske prednosti i dugoročnih performansi poduzeća. (Dujanić, 2006)

Model strateškog menadžmenta se prema Wheelen i Hunger sastoji od 4 koraka:

1. Skeniranje okoline – prvi je korak koji se odnosi na prikupljanje informacija iz okoline.
2. Oblikovanje strategije – nakon provedene analize kreće se u oblikovanje strategije, odnosno razvoj dugoročnih planova za učinkovito upravljanje prilikama i prijetnjama, odnosno snagama i slabostima poduzeća. Navedeno uključuje definiranje misije, ciljeva, plan postizanja misije i ciljeva te definiranje smjernica za donošenje odluka / politike.
3. Implementacija strategije – treći je korak koji se odnosi na stavljanje strategije u akciju – donošenje programa za ostvarenje zacrtanog plana, definiranje budžeta i procedura tijekom procesa.
4. Evaluacija i kontrola – je zadnji, četvrti, korak koji se odnosi se na evaluaciju i kontrolu ostvarenih rezultata koje je poduzeće definiralo da želi ostvariti u određenom vremenu. (Wheelen, Hunger, 2012)



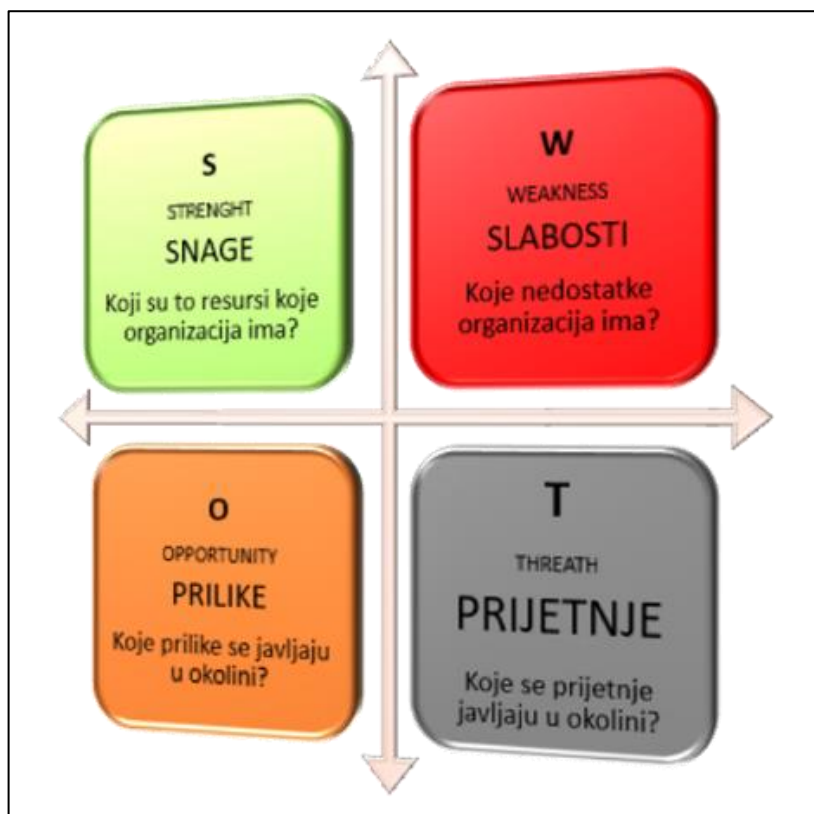
Slika 2: Model strateškog menadžmenta

Izvor: Autorica prema autorima Wheelen i Hunger, 2012:17

Jedna od načina „skeniranja“ okoline je upotreba SWOT analize. SWOT je akronim koji predstavlja englesku kraticu od četiri riječi:

- S – strength (snaga)
- W – weakness (slabost)
- O – opportunities (prilike)
- T – threats (prijetnje, tj. opasnosti)

SWOT analiza polazi od toga da na poduzeće djeluju interni i eksterni faktori iz okoline u kojoj ono djeluje. Imajući to na umu, poduzeće mora analizirati prednosti i slabosti (interni faktori) ali isto tako prilike i prijetnje (eksterni faktori).



Slika 3: SWOT analiza

Izvor: Izrada autorice

SWOT analiza predstavlja alat za analizu trenutačne situacije poduzeća. Pomaže u shvaćanju stanja i resursa koje organizacija posjeduje, odnosno njezine snage i slabosti. S druge strane pomaže nam analizirati prilike i prijetnje u okolini u kojoj organizacija djeluje.

Snage su resursi (prednosti) koje organizacija ima (koristi) i koji joj omogućuju konkurentsku prednost u odnosu na druge organizacije. S druge strane Slabosti su ograničenja/nedostaci organizacije u posjedovanju resursa i kompetencijama koje bi joj omogućile konkurentsku prednost. Kad se radi o vanjskim faktorima potrebno je sagledati prilike i prijetnje koje utječu na poduzeće. Prilike su povoljne situacije koje se javljaju u okolini organizacije, a koje joj omogućuju da pojača svoju konkurentsku poziciju i prednost. Prijetnje, suprotno od prilika, predstavljaju nepovoljne situacije u okolini organizacije. Riječ je o preprekama koje poduzeću sprječavaju ostvarenje konkurentske prednosti. (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić, 2008)

Nakon analize ide drugi korak, kreiranje misije odnosno definiranje razloga postojanja poduzeća, njezin osnovni cilj. Primjer misije poduzeća Kraš d.d.: „Uživajući višegodišnje povjerenje zajednice, tradicijom, kvalitetom i znanjem naših radnika stvaramo nezaboravne slatke trenutke zadovoljstva.“(Kraš d.d., 2022) Primjer misije organizacije Hrvatske gospodarske komore (HGK): „HGK kao krovna kuća hrvatskog gospodarstva podupire poslovnu zajednicu diljem Hrvatske i inozemstva kroz povezanost, zagovaranje, pristup donositeljima političkih odluka i dijeljenje znanja, a s ciljem kontinuiranog doprinosa daljnjem razvoju hrvatskog

gospodarstva. Suradujemo s poduzećima na stvaranju dobrog poslovnog okruženja kako bi ubrzali tržišne i društvene uspjehe naših članica.“ (HGK; 2022:5) Nadalje idu ciljevi, krajnji rezultati provedenih aktivnosti koje je potrebno ostvariti u definiranom roku. Kad se govori o ciljevima potrebno je definirati što cilj jest. Cilj je konkretno, mjerljivo poboljšanje. Tehnika koja se koristi prilikom određivanja ciljeva naziva se SMART tehnika. Riječ SMART označava akronim od pet engleskih riječi (*specific, measurable, achievable, realistic, time-bound*) koje se referiraju da cilj bude:

1) Specifičan (*eng. specific*) – prilikom izražavanja o tome što se želi postići, potrebno je biti specifičan. Cilj mora biti jasan onome tko ga definira i onima koji ga u kasnijoj fazi procjenjuju.

2) Mjerljiv (*eng. measurable*) – ono što se želi postići mora biti mjerljivo, bilo da je riječ o količini, trajanju, iznosu u postocima, itd. Navedeno je nužno kako bi se moglo izmjeriti koliko se približilo ostvarenju zadanog cilja.

3) Ostvariv (*eng. achievable*) – cilj se mora temeljiti na realističnim očekivanjima.

5) Realan (*eng. realistic*).

6) Vremenski ograničen (*eng. time-bound*) – mora biti jasno naznačen rok do kojega će se ostvariti cilj.

Strategija predstavlja sveobuhvatan glavni plan u kojem se navodi kako će poduzeće ostvariti svoju misiju i ciljeve. (Wheelen, Hunger, 2012) Oblikovanje strategije treba biti :“kontroliran i svjestan proces razmišljanja (ovakav pristup oblikovanju strategije podrazumijeva isključivanje intuitivnog djelovanja odnosno oblikovanje strategije treba biti strogo planiran proces)“ . (Radoš, 2004:196) Politika je smjer kretanja, široka smjernica za donošenje odluka. Ista povezuje formuliranje strategije s njezinom provedbom.

Treći korak čini implementacija strategije koji se sastoji od programa, budžeta i procedure. Program je: „izjava o aktivnostima ili koracima potrebnim za postizanje plana. Program čini strategiju usmjerenom na djelovanje.“ (Wheelen, Hunger, 2012:21) Programi su podržani budžetom. Budžet ili proračun navodi detaljne troškove svakog programa. Procedura je sustav koraka koji detaljno opisuju kako se određeni zadatak treba napraviti. Četvrti korak je evaluacija i kontrola. Riječ je o procesu koji ima za cilj vidjeti u kojoj je mjeri postignut zacrtani rezultat. Ona ukazuje na slabosti u prethodno provedenim strateškim planovima i tako pomaže u „korekcijama“ prijašnjih procesa. Temeljem postignutih rezultata, menadžment će možda morati izvršiti prilagodbe u formulaciji strategije ili u njezinoj provedbi, a možda i u oba koraka. (Wheelen, Hunger, 2012)

Kako bi se ostvarila strateška akcija, James P. Eicher smatra kako menadžeri moraju surađivati sa svim razinama organizacije kako bi premostili jaz između strateškog razmišljanja (znanje) i taktičkog djelovanja (dobivanje), kako bi srednji menadžment i njegovi izravnim podređeni mogli

uspješno provesti potrebne promjene. (Eicher, 2006) Za ostvarenje (implementaciju) strategije navodi važnost šest komponenti:

1. *Vizija, ili savršena budućnost*, definira kamo organizacija ide. Vizija se odnosi na mogućnosti da će budućnost biti bolja od sadašnje stvarnosti.
2. *Namjera, ili goruća platforma*, odnosi se na mišljenje da će se dogoditi nešto loše ukoliko se organizacija ne okrene budućnosti. Namjera definira zašto se potrebno okrenuti budućnosti.
3. *Planiranje ili postavljanje događaja* odnosi se na izgradnju operacija i procesa koji će omogućiti uspješnu promjenu. Planiranje definira kako i kada se ide u budućnost.
4. *Predanost ili osobna uključenost* odnosi se na emocionalnu vezu koja je potrebna za poticanje ljudi da djeluju. Pretpostavka je da će uključivanje zaposlenika stvoriti lojalnost. Predanost definira vezu između organizacijskih vođa i članova.
5. *Izvršenje, ili igranje igre*, definira tko će što raditi na putu u budućnost. Ono se odnosi na dodjeljivanje specifičnih aktivnosti i ponašanja potrebnih za postizanje strateškog smjera. Pretpostavlja se da zaposlenici imaju prave kompetencije, vještine i obuku za uspjeh. Kako sadašnjost prelazi u budućnost, upravljanje očekivanjima i dužnostima onih u timu postaje ključno za osiguranje uspjeha.
6. *Odgovornost, ili vođenje rezultata*, odnosi se na mjerenje napretka prema postizanju budućeg stanja organizacije. Pretpostavlja se da jasna i otvorena komunikacija pokreće uspješnu izvedbu. Odgovornost definira mjerljiv napredak prema budućnosti. (Eicher, 2006)

2.3. Strateško planiranje

Brojne su definicije strateškog planiranja. Za Johana M. Brysona „strateško planiranje osmišljeno je da pomogne javnosti i neprofitnim organizacijama (i zajednici) da učinkovito reagiraju na svoje nove situacije. To je discipliniran napor za donošenje temeljnih odluka i akcije koje oblikuju prirodu i smjer aktivnosti organizacije (ili drugog subjekta) unutar pravnih granica.“ (Bryson, 1988:74) Bryson jasno naglašava kako strateško planiranje nije isto što i strateško razmišljanje, djelovanje, učenje ili promišljanje. Ono je „promišljen, discipliniran napor da se proizvedu temeljne odluke i radnje koje oblikuju i vode što je organizacija (ili drugi entitet), što radi i zašto.“ (Bryson, 2011:8) Mišljenje da strateškog planiranje nije isto što i strateško razmišljanje je imao i Henry Mintzberg. Smatra da je strateško planiranje proces analize odnosno „raščlamba cilja ili skupa namjera u korake, formaliziranju tih koraka tako da se mogu provesti gotovo automatski i artikuliranju očekivanih posljedica ili rezultata svakog koraka; dok je s druge

strane strateško razmišljanje vezano za sintezu – koja uključuje intuiciju i kreativnost. Ishod strateškog razmišljanja je integrirana perspektiva poduzetnika, ne previše precizno artikulirana vizija smjera.“ (Mintzberg, 1994:108)

Za Kaufmana i Hermana, strateško planiranje: “identificira rezultate, temeljene na „idealnoj“ viziji, koje treba postići na tri razine: individualnoj, organizacijskoj i društvenoj“. (Kaufman, Herman, 1991:4)

Strateško planiranje je pojam koji se veže uz strateški menadžment. Ono je: “okosnica podrške strateškom menadžmentu te je funkcija svih menadžera na svim razinama organizacije.“ (Steiner, 2010: 4-6)

Za Steinera postoje 4 točke gledišta na strateško planiranje:

1. **Budućnost trenutne odluke** – odnosi se na sustavno prepoznavanje prilika i prijetnji koje se nalaze u budućnosti, a koje u kombinaciji s drugim relevantnim podacima daju osnovu za donošenje boljih trenutnih odluka poduzeća s ciljem što boljeg iskorištavanja prilika i izbjegavanja prijetnji. Planiranje znači kreiranje/osmišljavanje željene budućnosti i utvrđivanje načina za njeno ostvarenje.
2. **Proces** – koji započinje postavljanjem organizacijskih ciljeva, definiranjem strategija i politika za njihovo postizanje. Uključuje i razvoj detaljnih planova kako bi se osiguralo da se strategije provode kako bi se postigli željeni ciljevi. To je proces odlučivanja unaprijed a odnosi se na pitanja:
 - Kakvu vrstu planiranja treba poduzeti?
 - Kada će se to učiniti?
 - Kako će se to učiniti?
 - Tko će to učiniti?
 - Što će se učiniti s rezultatima?

Strateško planiranje rezultira skupom planova izrađenih nakon određenog vremenskog razdoblja. Ono mora biti kontinuirano i podržano odgovarajućim mjerama kada je to potrebno.

3. Filozofija – stav, način života. Planiranje zahtijeva posvećenost djelovanju na temelju promišljanja o budućnosti. Riječ je o misaonom procesu, intelektualnoj vježbi. Smatra da za najbolje rezultate menadžeri i osoblje organizacije moraju vjerovati da je strateško planiranje vrijedno raditi i moraju ga željeti učiniti najbolje što mogu.

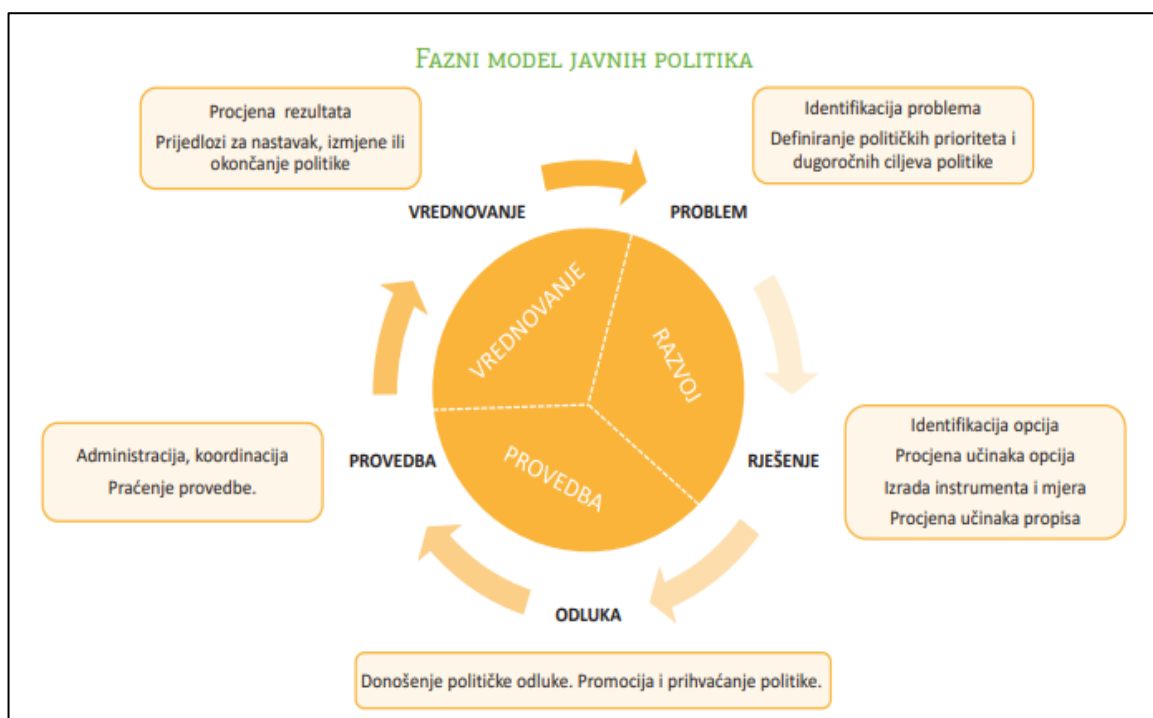
4. Struktura – formalni sustav strateškog planiranja povezuje tri glavne vrste planova: strateške planove, srednjoročne programe te kratkoročne proračune i operativne planove. Strateško planiranje je sustavan i više ili manje formaliziran napor poduzeća da uspostavi

osnovne svrhe poduzeća, ciljeve, politike i strategije te da razvije detaljne planove za implementiranje politike i strategije za postizanje ciljeva i osnovne svrhe tvrtke. (Steiner, 2010)

2.4. Monitoring (praćenje) i evaluacija (vrednovanje)

Monitoring (engl. *monitoring*: praćenje, nadzor) (Hrvatska enciklopedija, 2021) je neizostavni dio procesa strateškog planiranja koji se odnosi na prikupljanje, analizu te potom usporedbu pokazatelja vezanih za uspješnost provedbe definiranih ciljeva i mjera iz akata strateškog planiranja.

Riječ je o četvrtoj fazi modela nastanka javnih politika.



Slika 4: : Sažet prikaz faznog modela javnih politika

Izvor: Širinić, 2016:11

Javne politike su “namjerno djelovanje institucija vlasti, koje mijenja društvo i ekonomiju i utječe na njih. Važna sastavnica definicije javnih politika jest tko je odgovoran za njihovo donošenje i tko o njima odlučuje. Najjednostavnije se javne politike mogu odrediti kao sve ono što vlast, odnosno vlada odlučiti učiniti ili ne učiniti.“ (Miošić, Berković, Horvat, 2014:8)

Prema Širiniću postoji 5 faza nastanka javnih politika. Prva faza je vezana za postavljanje dnevnog reda, odnosno za detektiranje problema, definiranje ciljeva javne politike. U drugoj fazi je formulacija politike. U toj fazi se preispituju opcije, procjenjuju njezini učinci i odabire se najbolje rješenje (instrument, odnosno mjera javne politike) za realizaciju definiranih ciljeva

politike. Treća faza se odnosi na donošenje političke odluke, objavu sadržaja i ciljeva javne politike. Četvrtu fazu čini implementacija, odnosno provedba što uključuje koordinaciju provedbe i praćenje kvalitete implementacije. Zadnja, peta faza je faza vrednovanja ili evaluacije. Faza je u kojoj se evaluiraju rezultati politike i temeljem tih rezultata definiraju se koraci za daljnje aktivnosti. (*Širinić, 2016*)

S obzirom da je fokus ovog rada na provedbi javnih politika potrebno je objasniti da provedba javne politike uključuje:

1. razradu provedbenog logičkog modela – razrada resursa (ljudski, financijski, itd), aktivnosti i rezultata implementacije kako bi se ostvarili definirani ciljevi politike;

2. razradu provedbene strukture – odnosi se na definiranje uloga aktera u provedbi, nadležnosti i međusobnih odnosa kao i razrada upravljanja kvalitetom provedbe. (*Širinić, 2016*)

Prilikom razrade javne politike trebalo bi planirati praćenje provedbe u obliku detaljnih provedbenih odnosno akcijskih planova. Najčešće je riječ o izradi jednogodišnjih ili dvogodišnjih akcijskih planova ili planova provedbe koji sadrže jasno definirane stavke poput: financijska sredstva, provedbene aktivnosti, rezultati i učinci provedbe s definiranim rokovima. Navedeni planovi trebali bi sadržavati:

- „Definiran institucionalni okvir provedbe propisa za praćenje i nadzor;
- Planirana ulazna sredstva za praćenje;
- Naglašenu obvezu procjene učinka i revizije u određenom vremenskom razdoblju;
- Plan donošenja provedbenih dokumenata (pravilnik, smjernice, kodeks, upute i slično);
- Definirane rokove za izvještavanje“. (*Širinić, 2016:15*)

U procesu praćenja pitamo: Jesu li dostatni svi potrebni resursi za početak provedbe politike - financijski, ljudski i ostali?, Jesu li aktivnosti provedbe započele na vrijeme? Jesu li aktivnosti provedene u skladu s definiranim financijskim budžetom?, Kako korisnici procjenjuju dosadašnju provedbu aktivnosti? „Koji su rezultati i učinci do sada ostvareni?“. Prilikom vrednovanja pitamo: „Koji je dugoročni utjecaj primjene politike na ciljne skupine i širu zajednicu nakon što je politika provedena?“ (*Širinić, 2016*)

Praćenje javnih politika	Evaluacija javnih politika
Kontinuirano (vodi do operativnog odlučivanja)	Epizodno (vodi do donošenja strateških odluka)
Sustavi praćenja često su prikladni za opće pitanja ili pitanja predviđena prilikom izrade politike	Specifično za problem
Mjere se obično razvijaju, a podaci prikupljaju kroz rutinske postupke	Mjere se često donose posebno za svaku evaluaciju politike
Atribucija se općenito pretpostavlja	Pripisivanje promatranih rezultata često je ključno pitanje
Budući da je kontinuiran, resursi su često dio programske ili organizacijske infrastrukture	Za svaku evaluaciju politike potrebni su ciljani resursi
Upotreba podataka može se s vremenom razviti kako bi se odrazila promjena potrebe i prioritetne informacija	Obično su ciljevi predviđeni evaluacijom politike unaprijed dogovoreni

Tablica 1. Razlika između praćenja i evaluacije javnih politika

Izvor: OECD, 2019

Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske ističe poglavlje *Praćenje i izvješćivanje* koje sadrži dva članka u kojim se opisuje način praćenja i izvještavanja o provedbi strateških akata. Odgovornost za praćenje i izvješćivanje o provedbi akata strateškog planiranja je na Koordinator za strateško planiranje tijela državne uprave te regionalnim i lokalnim koordinatorima u skladu s odredbama Zakona. Navedeni su dužni prikupljati pokazatelje o provedbi akata strateškog planiranja u skladu s uputama i rokovima, propisanim člankom 15. stavka 1. ovoga Zakona. Objava izvješća o provedbi i rezultatima zadaća je Koordinacijskog tijela koje izvješće objavljuje na svojim mrežnim stranicama. U skladu s nadležnostima, javno tijelo, na svojim mrežnim stranicama objavljuje izvješća o provedbi i rezultatima vrednovanja provedbe akata strateškog planiranja iz svoje nadležnosti.

U prikupljanju podataka koriste se ankete, intervjui i upitnici. Prikupljeni podaci mogu biti:

- kvantitativni podaci;
- kvalitativni podaci.

Kvantitativni podaci odnose se na numeričke podatke koje je lako provjeriti, usporediti i izmjeriti. Za razliku od navedenih, kvalitativni podaci odnose se na opise/tekstualne podatke koji se promatraju.

Praćenje podataka vrši se kroz analizu javno dostupnih dokumenata koji se odnose na promatranu politiku. Širinić je tipologiju dokumenata podijelio na:

- „pozadinske dokumente (primjeri: Nacrti zakona, zapisnici radnih skupina, rasprave o zakonu u Saboru, komentari prikupljeni tijekom javne rasprave, medijski izvori) – sadrže informacije o kreiranju politike;
- dokumenti o sadržaju (primjeri: Zakoni, strateški dokumenti, programi koji su usvojeni i objavljeni u Narodnim novinama i ostalim službenim oglasnicima) – legitimizirajući dokument;
- dokumenti o provedbi - Akcijski i operativni planovi, proračuni, podzakonski akti, provedbeni dokumenti ostalih javnih tijela;
- ostali dokumenti (primjeri: Vladina izvješća, godišnja izvješća ministarstava i agencija, izvješća u sjeni organizacija civilnog društva, zagovarački dokumenti, medijski tekstovi) – dokumenti koji sadrže analize politika koje se već provode ili dokumenti koji prognoziraju izvedbu politike u nastanku.“ (Širinić, 2016:21)

Praćenje politike odnosi se na provedbu politike, odnosno na *učinkovitost* i *uspješnost* iste. Usporedbom stvarnog stanja s logikom intervencije. Praćenjem kriterija uspješnosti određuje se omjer ulaznih resursa (sredstava) i postignutih rezultata, dok se praćenjem kriterija uspješnosti određuje nivo postizanja željenih učinaka. Učinkovitost se odnosi na produktivnost provedbe politike kroz ekonomičnost procesa. Uspješnost prati učinak provedbe. Temeljem navedenog, politika se definira kao učinkovita i neuspješna ili uspješna i neučinkovita. Vrste praćenja, ovisno o fokusu praćenja, mogu biti:

- praćenje procesa / provedbe – fokus je na analizi ulaznih podataka, provođenju instrumenata te na izlazne rezultate;
- praćenje učinaka – fokus je na analizi učinaka javne politike u odnosu na operativne ciljeve svakog instrumenta. (Širinić, 2016)

Navedenu razliku najlakše je opisati kroz različita pitanja koja se postavljaju

Pitanja koja vode praćenje učinkovitosti provedbe	Pitanja koja vode praćenje uspješnosti provedbe.
✓ Je li provedba u skladu s propisanim planom?	✓ Što su glavni izravni rezultati politike za korisnike, nositelje i druge dionike?
✓ Koriste li se predviđeni mehanizmi nadzora i sankcioniranja nepridržavanja obaveznih odredbi propisa ili politike?	✓ Koja su dosadašnja postignuća politike obzirom na operativne politike?
✓ Troše li se se novci i drugi resursi svrhovito?	✓ Koliko su se ciljevi pokazali primjerenima u odnosu na potrebe?
✓ Odgovara li provedba politike predviđenim troškovima?	✓ Ima li nepredviđenih učinaka provedbe?
✓ Jesu li vidljivi problemi s primjenom instrumenata?	
✓ Je li provedba politike usmjerena na ciljane skupine kojima je namijenjena?	

Slika 6: Pitanja prilikom procesnog praćenja i praćenje učinka

Izvor: Širinić, 2016:27

Slijedom donesenog Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17), 2019. godine donesen je 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. Istim se jasno definiraju rokovi i koraci prilikom praćenja i izvještavanja o napretku akta strateškog planiranja.

Uz monitoring važno je vezati i pojam *izvješćivanje* o provedbi akata strateškog planiranja. Navedeno je “proces pružanja pravovremenih i relevantnih informacija ključnim nositeljima strateškog planiranja na nacionalnoj razini i razini lokalne i područne (regionalne) samouprave te široj javnosti o statusu provedbe akata strateškog planiranja.” (NN 6/2019)

Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, člancima 15. i 51. propisuje Pravilnik koji sadrži načela po kojima se radi praćenje i izvješćivanje o napretku strateškog planiranja i upravljanja razvojem.

Članak 6., Pravilnika definira ciljeve praćenja i izvještavanja akata strateškog planiranja:

- „sustavno praćenje uspješnosti provedbe ciljeva i mjera akata;
- učinkovito upravljanje provedbom akata i unapređivanje javne politike temeljem rezultata praćenja i izvještavanja;
- pružanje pravovremenih i relevantnih informacija donositeljima odluka prilikom određivanja prioriteta razvojne politike, donošenja odluka na razini strateškog planiranja i reviziju akata strateškog planiranja kroz analizu učinka, ishoda i rezultata provedenih ciljeva i mjera;
- utvrđivanje nenamjernih posljedica (pozitivne i negativne) provedbe planskih dokumenta;
- povezivanje politike, programa, prioriteta, mjera i razvojnih projekata i

- osiguranje transparentnosti i odgovornosti za korištenje javnih sredstava i izvješćivanje javnosti o učincima potrošnje javnih sredstava.“ (NN 6/2019)

Kad je riječ o pojmu evaluacija, odnosno vrednovanje Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) navodi kako se evaluacija politike odnosi na:“ strukturiranu i objektivnu procjenu dizajna, provedbe i/ili rezultata buduće, tekuće ili dovršene javne intervencije.“(OECD)

Isto je u Zakonu o sustavu strateškog planiranja definirano člancima 48. i 49. Zakon definira postupak vrednovanja akata strateškog planiranja kao „neovisna usporedba i ocjena očekivanih i ostvarenih rezultata, ishoda i učinaka provedbe akata strateškog planiranja“. (NN 123/17) Provedbu vrednovanja rade unutarnji ili vanjski stručnjaci neovisni o tijelu koje je izradilo ili radilo na provedbi strateškog dokumenta koje se vrednuje. Postupka vrednovanja (načela, kriteriji i standardi) definiran je pravilnikom kojeg propisuje čelnik Koordinacijskog tijela. Rezultati vrednovanja predstavljaju osnovu za reviziju javnih politika i daljnje postupanje vezano za strateško planiranje.

2.4.1. Izazovi praćenja (monitoringa) i vrednovanja (evaluacije) strateških dokumenata

Kao glavni izazov praćenja (monitoringa) i vrednovanja (evaluacija) pokazao se nedostatak znanja i nerazumijevanja monitoringa i evaluacije od strane stručnog kadra koji bi navedeno trebao i provoditi. Slijedom navedenog izostaje i kreiranje okvira za provedbu monitoringa i evaluacije strateških dokumenata. (Jili, N.N. i Mthethwa, R.M., 2016) Autori Goergens i Kusek smatraju kako postoji velika potražnja za kvalificiranim stručnjacima i kapacitetima za izgradnju sustava monitoringa i evaluacije (M&E), ali i da postoji nedostatak kvalificiranih stručnjaka za M&E. (Goergens, Kusek, 2010) Istog mišljenja je i Svjetska banka:“ U Svjetskoj banci smatramo da je doprinos izgradnji kapaciteta na svim razinama jedna od naših glavnih misija. Bolji sustavi M&E omogućit će da se osmišljavanje i provedba politika temelji na znanstvenim dokazima o tome što funkcionira, a što ne.“ (Lopez-Acevedo, Ravera; Lima; Hwang, 2010:xxiii) Provedba dobrog monitoringa i evaluacije ovisi prije svega o izgradnji kapaciteta organizacije, vještinama kao što su napredna analiza podataka i vještine vođenja rasprave u fokus grupama, adekvatni financijski resursi za provedbu monitoringa i evaluacije. (Mathayo, Kinyina, 2022)

Studija „Praksa i kapacitet evaluacije u neprofitnom sektoru“ iz 2016. godine pokazala je kako je za neprofitne organizacije presudno vrijeme i resursi, tehnička stručnost unutar organizacije, nedostatak kulture praćenja i evaluacije unutar organizacije kao i nedostatak fokusa vezano za što se prati i evaluira i zašto. (Morariu, Athanasiades, Pankaj, 2016)

3. Važnost institucija Europske unije i Republike Hrvatske

3.1. Razvoj Europske unije

Europska unija je: „regionalna organizacija europskih država kroz koju članice ostvaruju zajedničke ciljeve kao što su uravnotežen gospodarski i društveni razvoj, visoka razina zaposlenosti, te zaštita prava i interesa građana.“ (Ministarstvo pravosuđa i uprave)

Politički sustav Europske unije temelji se na nizu ugovora (iz Pariza, Rima, Maastrichta, Amsterdama i Nice) prema kojima države članice Unije prenose dio svog nacionalnog suvereniteta na institucije koje dijele i predstavljaju njihov nacionalni, ali i kolektivni interes.

Današnja Europska unija rezultat je pomirenja, prije svega, Francuske i Njemačke nakon posljedica Drugog svjetskog rata i opasnosti od sukoba Istoka i Zapada. Europska integracija započela je osnivanjem Europske zajednice za ugljen i čelik (EUZČ) osnovane 1952. Pariškim ugovorom. Šest zemalja osnivačica bile su Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka. Ugovori iz Rima, 1957. godine dodatno su učvrstili temelje te integracije osnivanjem Europske ekonomske zajednice (EEZ) i Europske zajednice za atomsku energiju (Euratom). (Europski parlament, 2022)

Ugovorom iz Maastrichta 1993. godine, EEZ je prerasla u EU, koju čine tri tzv. stupa. Prvi stup čine dotadašnje članice EEZ i odnosi se na sve zajedničke politike definirane Pariškim i Rimskim ugovorima. Kad je riječ o donošenju odlika o zajedničkim politikama, članice imaju nadnacionalni karakter kad je riječ o carinskoj i monetarnoj uniji, jedinstvenom tržištu, zajedničkoj poljoprivrednoj politici i zaštiti okoliša. Nadležnost je dodatno proširena na područje zdravstva, zaštite potrošača, obrazovanja, kulture, zaštite okoliša i konkurencije. Drugi stup čini zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP). Treći stup odnosi se na suradnju pravosuđa i policije. (Koprić, Musa, Lalić Novak; 2012)

Ciljevi Europske unije:

- održavanje mira između država članica;
- poticanje suradnje među članicama;
- promicanje društvene i gospodarske solidarnost;
- osiguranje sigurnog života europskim građanima;
- promicati vrijednosti i očuvanje europskog identiteta. (Fontaine, 2018:3)

Institucije Europske unije imaju svoje ovlasti temeljem osnivačkih ugovora i njihovih kasnijih izmjena i dopuna, ratificiranih od strane članica. Proces donošenja odluka u Europskoj uniji i postupak suodlučivanja uključuju tri glavne institucije: Europski parlament (EP) koji zastupa građane EU-a koji ga izravno biraju; Vijeće Europske unije koje zastupa pojedinačne države članice; Europsku komisiju kojoj je cilj zastupati interese Unije kao cjeline.

Institucionalni trokut kreira politike i zakone tako da Komisija predlaže zakonodavstvo, a Parlament i Vijeće ga usvajaju / donose.

Lisabonski ugovor, stupanjem na snagu 1. prosinca 2009. godine, obilježio je novu fazu u razvoju europske integracije u kojoj Europsko Vijeće i Europska središnja banka postaju i formalno institucije EU-a.

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, 2009. godine, zaduženje za stvaranje politika i donošenje odluka dobivaju niže navedene institucije:

- Europsko vijeće;
- Vijeće Europske unije;
- Europska komisija;
- Europski parlament.

Uz navedene tu su još i druge dvije institucije:

- Europski sud, koji podupire vladavinu europskog prava te
- Revizorski sud, koji provjerava financiranje aktivnosti Unije.

Osim tih institucija, EU ima i specijalizirana tijela poput: Europski gospodarski i socijalni odbor – koji predstavlja poslodavce, sindikate, poljoprivrednike, potrošače i druge interesne skupine, te Odbor regija – koji se sastoji od predstavnika europskih regionalnih i lokalnih vlasti, te se konzultira prije donošenja odluka koje se tiču lokalnih i regionalnih vlasti. (Delegacija Europske unije u Republici Hrvatskoj, 2012)

Lisabonski ugovor utvrđuje: ovlasti EU-a, ovlasti država članica, i one ovlasti koje su zajedničke država članicama i EU. EU ima isključivu ovlast nad područjima pravila tržišnog natjecanja, monetarne politike Eurozone i zajedničke trgovinske politike. Države članice imaju ovlasti koje se tiču zdravstva, obrazovanja i industrije. Zajedničke ovlasti EU i države su pitanja vezana uz unutarnje tržište, poljoprivredu, promet i energiju.

Lisabonskim ugovorom potvrđuje se ravnopravnost država članica, različitost kultura, i jezika. Po prvi put: uključena je odredba o istupanju države članice iz Europske unije te izravan utjecaj nacionalnih parlamenata na proces donošenja odluka jer se svi predloženi zakoni EU-a dostavljaju

nacionalnim parlamentima koji mogu dati prigovor na prijedlog zakona. Prijedlog se može izmijeniti, dopuniti ili povući, ukoliko više nacionalnih parlamenata država članica uloži prigovor.

Lisabonskim ugovorom uvedena je Europska građanska inicijativa – novi oblik sudjelovanja građana u oblikovanju EU-a politika, koja omogućava građanima EU-a da pozovu Europsku komisiju na podnošenje prijedloga zakonskih akata. Da bi Europska građanska inicijativa bila prihvaćena, mora je podržati barem milijun građana EU-a iz četvrtine zemalja članica EU-a. (Delegacija Europske unije u Republici Hrvatskoj, 2012)

3.2. Institucije Europske unije

Kako bismo razumjeli proces donošenja odluka i kreiranja politika Europske unije potrebno je najprije objasniti institucije EU-a i njihove glavne zadaće.

3.2.1. Vijeće Europske unije

Vijeće Europske unije (poznato i kao Vijeće ministara) glavno je tijelo EU za donošenje odluka. Vijećem predsjedava svaka država članica u razdoblju od šest mjeseci. Na sastanku Vijeća sudjeluju ministri država članica nadležni za tematiku koja je na dnevnom redu (poljoprivreda, promet, zaštita okoliša itd.). Svaki ministar u Vijeću odgovoran je svojem nacionalnom parlamentu te građanima koje Parlament zastupa, što daje demokratski legitimitet odlukama Vijeća. (Irmo.hr)

Predsjednici država i/ili vlada država članica, zajedno s predsjednikom Europske komisije sastaju se do četiri puta godišnje u okviru Europskoga vijeća. Na tim *sastancima na vrhu* utvrđuje se cjelokupna politika Unije i rješavaju se pitanja koja se nisu mogla riješiti na nižoj razini (npr. od strane ministara na redovitim sastancima Vijeća).

Europski parlament i Vijeće donose zakone i dijele odgovornost za proračun sukladno „postupku suodlučivanja“³. Vijeće potpisuje međunarodne ugovore o kojima je pregovarala Komisija.

³ Suodlučivanje je pojam za ovlast Europskog parlamenta da odluke donosi zajednički i ravnopravno s Vijećem ministara. Lisabonskim ugovorom postupak kojim Europski parlament suodlučuje s Vijećem postaje „redovni

Postoji deset različitih sastava Vijeća: Poljoprivreda i ribarstvo; Konkurentnost; Ekonomski i financijski poslovi; Okoliš; Zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i pitanja potrošača; Obrazovanje, mladi, kultura sport; Vanjski poslovi; Opći poslovi: Pravosuđe i unutarnji poslovi te Promet, telekomunikacije i energetika.

Svakih šest mjeseci države članice Europske unije izmjenjuju se kao predsjedateljice Vijeća Europske unije. Predsjedništvo predsjeda sastancima Vijeća na svim razinama čime se osigurava kontinuitet rada Europske unije u Vijeću. Skupina takozvani „trio” koji se odnosi na rotirajuće predsjedanje država članica kojeg čini sastav od tri države članice koje definiraju dugoročne ciljeve, teme i glavna pitanja kojima će se Vijeće baviti u trajanju od 18 mjeseci. Sve tri zemlje pripremaju svoje detaljne šestomjesečne programe.

Republika Hrvatska predsjedala je Vijećem Europske unije u razdoblju od 1. siječnja 2020. do 30. lipnja 2020. godine pri čemu se četiri ključne stavke predsjedanja bile:

1. Europa koja se razvija;
2. Europa koja povezuje;
3. Europa koja štiti;
4. Europa koja je utjecajna.

Trio su činile Rumunjska, Finska i Hrvatska. Sadašnji trio čine predsjedništva Francuske, Češke i Švedske.

Vijeće ima pet ključnih uloga:

1. Pregovara o zakonima EU-a i donosi ih – pregovara o zakonodavnim aktima i donosi ih s Europskim parlamentom putem redovnog zakonodavnog postupka (suodlučivanje). Navedeni postupak koristi se za politike koje su u nadležnosti EU ili su u zajedničkoj nadležnosti EU-a i država članica. Vijeće donosi zakone na prijedlog Europske komisije.

zakonodavni postupak“. Odluke EU imaju stoga dvostruki legitimitet. Jedan legitimitet je od strane građana, zastupani putem Europskog parlamenta, odnosno zastupnika te drugi od država članica zastupljenih od strane Vijeća ministara.

2. **Koordinira politike država članica** – poput:

- ekonomske i fiskalne politike s ciljem jačanja ekonomskog upravljanja u EU-u. Ono također prati proračunske politike i jača fiskalni okvir EU-a, te se bavi pitanjima upotrebe eura, financijskim tržištima te kretanjima kapitala;
- obrazovanje, kultura, mladi i sport – Vijeće donosi okvire politike EU-a i planove rada kojima utvrđuju prioritete suradnje država članica i Komisije;
- politika zapošljavanja – Vijeće, temeljem zaključaka Europskog vijeća, sastavlja godišnje smjernice i preporuke za države članice.

3. **Razvija zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a** – na osnovi smjernica koje utvrđuje Europsko vijeće. U suradnji s Visokim predstavnikom za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Vijeće osigurava učinkovitost vanjskog djelovanja EU-a.

4. **Sklapa međunarodne sporazume** – na temelju Komisijina prijedloga Vijeće odlučuje o potpisivanju i sklapanju sporazuma. Nakon suglasnosti Europskog parlamenta (ako se radi o suodlučivanju) i ratifikacije sporazuma u svim državama članicama EU-a, Vijeće donosi konačnu odluku o sklapanju sporazuma koji se može odnositi bilo na određeno područje poput trgovine ili sektora poput ribarstva.

5. **Donosi proračun EU-a** – s Europskim parlamentom donosi proračun EU-a na razdoblje od jedne godine. Obično se donosi u prosincu i na snazi je od 1. siječnja sljedeće godine.

Vijeće odluke donosi glasovanjem. Države imaju pravo veta, a broj glasova pojedine članice određuje se u skladu s udjelom stanovništva – što je veći udio, članica ima više glasova. Glasovi se broje u korist manje naseljenih zemalja⁴. (Vijeće Europske unije)

Kad je riječ o pitanjima iz područja zajedničke vanjske i sigurnosne politike, porezi, azil i imigracijska politika, ili ulazak nove članice u Uniju – odluke Vijeća moraju biti jednoglasne, dok za većinu pitanja, Vijeće donosi odluke kvalificiranom većinom⁵.

⁴ U Vijeću ministara Hrvatska ima 7 glasova.

⁵ Vijeće EU odlučuje običnom većinom (14 država članica glasuje „za”), kvalificiranom većinom (55 % država članica koje predstavljaju najmanje 65 % stanovništva EU-a glasuje „za”) ili jednoglasno (svi glasuju „za”).

Pri radu Vijeću pomažu Odbor stalnih predstavnika vlada država članica Europske unije (Coreper I i Coreper II⁶) i više od 150 visokospecijaliziranih radnih skupina i odbora (pripremna tijela Vijeća), a u posebne svrhe osnivaju se i *ad hoc* odbori.

3.2.2. Europsko vijeće

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora Europsko vijeće je institucija Europske unije koja okuplja čelnike država ili vlada država članica Europske unije i predsjednika Komisije. Osnovano je 1974. godine i određuje politički smjer i prioritete Europske unije. Sastaje se barem četiri puta godišnje koji se nazivaju i „sastancima na vrhu“ u Bruxellesu. Posebna Europska vijeća također se organiziraju ovisno o okolnostima. Nakon svakog sastanka donose se zaključci u kojima se utvrđuje stajalište EU-a o ključnim pitanjima politike i daju smjernice za rad drugih institucija i tijela EU-a. Bitno je naglasiti kako Europsko vijeće, s obzirom na to da nije zakonodavna institucija EU-a, ne pregovara o zakonima EU-a niti ih donosi.

Europsko vijeće ima predsjednika koji vodi sastanke Europskog vijeća, Predsjednika bira Europsko vijeće kvalificiranom većinom. Trenutni predsjednik Europskog vijeća je Charles Michel. Mandat predsjednika traje dvije i pol godine s mogućnošću reizbora.

Predsjednik Europskog vijeća:

- predsjedava sastancima Europskog vijeća i potiče njegov rad;
- osigurava pripreme sastanaka Europskog vijeća i kontinuitet njegova rada, u suradnji s predsjednikom Komisije i na temelju rada Vijeća za opće poslove;
- omogućava koheziju i postizanje konsenzusa u okviru Europskog vijeća;

⁶ Coreper (fran. *Comité des représentants permanents*) je glavno pripremno tijelo koje znači *Odbor stalnih predstavnika vlada država članica Europske unije*. Coreper I čine zamjenici stalnih predstavnika svake zemlje. Sastancima predsjedava zamjenik stalnog predstavnika zemlje koja obnaša dužnost predsjedanja Vijećem za opće poslove. On priprema rad šest sastava Vijeća: poljoprivreda i ribarstvo (samo financijska pitanja ili tehničke mjere u veterinarskom, fitosanitarnom zakonodavstvu ili zakonodavstvu o hrani); konkurentnost; obrazovanje, mladi, kultura i sport; zapošljavanje, socijalna politika, zdravlje i pitanja potrošača; okoliš; promet, telekomunikacije i energetika. Coreper II sastoji se od stalnih predstavnika svake države članice. Njime predsjedava stalni predstavnik zemlje koja obnaša dužnost predsjedanja Vijećem za opće poslove. Coreper II priprema rad četiriju sastava Vijeća: ekonomski i financijski poslovi; vanjski poslovi; opći poslovi; pravosuđe i unutarnji poslovi.

- nakon svakog sastanka Europskog vijeća podnosi izvješća Europskom parlamentu;
- osigurava vanjsko predstavljanje EU-a na razini vlada ili šefova država kada je riječ o temama vezanim za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP) EU-a, zajedno s Visokim predstavnikom Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku;
- sudjeluje na međunarodnim sastancima na vrhu (najčešće s predsjednikom Europske komisije). (Europsko vijeće)

Europsko vijeće je 2019. godine donijelo program za pet godina „Novim strateškim programom za razdoblje 2019. – 2024.” kojim se utvrđuju prioritetna područja rada Europskog vijeća i daju smjernice za programe rada drugih institucija EU-a.

Strateškim programom definirana su četiri glavna prioriteta kao i načine ostvarenja zacrtanih ciljeva:

1. zaštitu građana i sloboda;
2. razvoj snažne i dinamične gospodarske osnove;
3. izgradnju klimatski neutralne, zelene, pravedne i socijalne Europe;
4. promicanje europskih interesa i vrijednosti na svjetskoj razini.

Strateški program sadrži i način ostvarenja navedenih ciljeva. Osim navedenih političkih prioriteta, Europsko vijeće ima formalnu ulogu u godišnjem procesu europskog semestra⁷. Europski semestar prilagođen je kako bi uzeo u obzir stvaranje **Instrumenta za oporavak i otpornost**. Provedbom planova oporavka i otpornosti države članice realizirat će potrebne programe reformi i ulaganja u nadolazećem periodu.

⁷Europski semestar okvir je za koordinaciju gospodarskih politika zemlja članica EU omogućavajući im da raspravljaju i prate napredak svojih planova (gospodarskih i proračunskih) u točno utvrđenim razdobljima tijekom godine. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_hr Godišnji ciklus koordinacije traje od studenog do listopada sljedeće godine. Komisija u studenom utvrđuje prioritete za sljedeću godinu, a nacionalne vlade podnose nacрте svojih proračunskih planova u listopadu sljedeće godine koji se temelje na dobivenim preporukama Vijeća. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline_hr

Europsko vijeće ima važnu ulogu kad je riječ o postupcima imenovanja osoba na visoke položaje na razini EU-a. Odgovornosti Europskog vijeća odnose se na:

- izbor svog predsjednik;
- predlaganje kandidata za predsjednika Europske komisije i imenovanje EK;
- imenovanje Visokog predstavnika (VP);
- imenovanje izvršnog odbora Europske središnje banke (ESB). (Europsko vijeće)

Europsko vijeće, sukladno članku 17. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), nakon izbora za Europski parlament, mora predložiti kandidata za predsjednika Europske komisije. Kako bi kandidat bio izabran potrebno je da većina zastupnika u Europskom parlamentu odobri predloženu kandidaturu. Ako kandidat Europskog vijeća ne dobije većinu glasova svih zastupnika nakon glasovanja u Parlamentu, Europsko vijeće mora u roku od mjesec dana od neuspješnog glasovanja u Parlamentu predložiti novog kandidata.

U nadležnosti Europskog vijeća je imenovanje visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Imenovanje se mora potvrditi kvalificiranom većinom. Europsko vijeće ujedno može, ako to potvrdi kvalificirana većina, prekinuti trajanje mandata visokog predstavnika.

Europsko vijeće službeno imenuje Europsku komisiju. Parlament glasa o tijelu povjerenika, odnosno o predsjedniku Komisije, visokom predstavniku i drugim povjerenicima, metodom suglasnosti (većina glasova). Nakon suglasnosti Parlamenta, Europsko vijeće službeno imenuje Europsku komisiju. Navedenu odluku donosi se kvalificiranom većinom.

Europsko vijeće imenuje također šest članova Izvršnog odbora Europske središnje banke (ESB) – predsjednika i potpredsjednika ESB-a i četiri preostala člana. Odluku donosi kvalificiranom većinom temeljem preporuke Vijeća, a nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Upravnim vijećem ESB-a. (Europsko vijeće)

Zahvaljujući Lisabonskom ugovoru, Europsko vijeće je punopravna institucija EU-a te je uvedena funkcija predsjednika Europskog vijeća, dok članovi Europskog vijeća, imaju mandat od pet godina. Predsjednik ili predsjednica predsjedat će sastancima Vijeća, unaprjeđivati će rad Vijeća i predstavljati EU u svijetu na najvišoj razini. Navedeno je promjena dosadašnjeg sustava u kojem se države članice izmjenjuju nakon šest mjeseci.

Europsko vijeće je tijelo koje stvara politiku EU-a na najvišoj razini, te bi neke države članice željele da ono postane nova vlada Europe, te da neki od članova zastupaju Uniju na svjetskoj sceni. Na pitanje bi li tu osobu biralo Europsko vijeće ili bi to automatski bio predsjednik postoje nesuglasice.

3.2.3. Europski parlament

Europski parlament predstavlja građane EU-a. Izorno je tijelo koje obavlja politički nadzor aktivnosti Unije i koje sudjeluje u postupku donošenja zakona. Članovi Europskoga parlamenta biraju se od 1979. godine neposredno, općim pravom glasa⁸ na mandat u trajanju od pet godina. Održavanje sjednica najčešće je u Strasbourgu, ali po potrebi i u Bruxellesu. Sjedište Europskog parlamenta (EP) nalazi se u Strasbourgu.

Glavno tajništvo Parlamenta nalazi se u Luxembourg i Bruxellesu. Za pripreme poslove za plenarne sjednice i političke skupine, Parlament ima 20 odbora.

Parlament samostalno organizira svoj rad. Donosi Poslovnik većinom glasova svojih zastupnika (članak 232. UFEU-a). Parlament najčešće odluke donosi većinom danih glasova (članak 231. UFEU-a). Odlučuje o dnevnom redu sjednica, koje se odnosi na: usvajanje izvješća koja su pripremili odbori, pitanja za Komisiju i Vijeće, aktualne i hitne rasprave te izjave Predsjedništva. Sjednice odbora i plenarne sjednice otvorene su za javnost i prenose se internetom. Parlament sudjeluje u zakonodavstvu kao suzakonodavac, dijeleći ovlasti s Vijećem pri ovlad usvajanju i izmjeni zakonodavnih prijedloga. Europski parlament odlučuje o proračunu EU-a, nadzire rad Komisije i drugih tijela EU-a. Parlament surađuje s nacionalnim parlamentima država EU-a, od kojih dobiva mišljenja. Europski parlament u zadnjem sazivu (2019. godine) broji 705 zastupnika iz 27 država članica. Zastupnička mjesta dobivaju se temeljem broja stanovnika svake države članice, a zastupnici se svrstavaju u klubove zastupnika prema političkoj opredijeljenosti, a ne nacionalnosti.

Zastupnici obnašaju dužnost u svojim izbornim jedinicama, u Strasbourgu, gdje se održava 12 tjednih plenarnih sjednica godišnje, i u Bruxellesu gdje prisustvuju dodatnim sjednicama te sjednicama odbora i klubova zastupnika. Statutom iz 2009. utvrđena su pravila i uvjeti za zastupnike. Predsjednica Europskog parlamenta je Roberta Metsola.

Parlament u različitoj mjeri sudjeluje u izradi zakonodavstva Unije, a njegova uloga se razvijala kroz godine da bi od isključivo savjetodavne došla do suodlučivanja, čime se Europski parlament doveo u ravnopravan položaj s Vijećem.

⁸ Hrvatska u Europskom parlamentu ima 12 zastupnika.

Postoje tri razine funkcioniranja:

- 1) *redovni zakonodavni postupak* – postupak kojim se izjednačio status Parlamenta i Vijeća. Akt se usvaja na prvom ili drugom čitanju, kad su obje institucije (Parlament i Vijeće) suglasne s istim. Ako institucije nisu suglasne niti nakon drugog čitanja, ide se na postupak mirenja. Tek nakon uspješnog mirenja akt se može usvojiti. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, 2009. godine redovni zakonodavni postupak glavni je zakonodavni postupak u sustavu odlučivanja Europske unije. Postupak se koristi u 85 područja politika poput: slobode, sigurnosti, pravosuđa, vanjske trgovine, zaštite okoliša i zajedničke poljoprivredne politike (ZPP).
- 2) *savjetovanje* – poseban je zakonodavni postupak. Primjenjuje se u posebnim slučajevima, u ograničenom broju zakonodavnih područja poput: oporezivanja, izuzeća od unutarnjeg tržišta i pravo tržišnog natjecanja i određenih dijelova socijalne politike. Prilikom sklapanja međunarodnih sporazuma iz područja zajedničke vanjske i sigurnosne politike, Vijeće se mora savjetovati s Parlamentom. „Postupkom savjetovanja Vijeće donosi zakonodavni prijedlog nakon što je Parlament o njemu dao svoje mišljenje. U tom postupku Parlament može odobriti, prihvatiti ili predložiti izmjene zakonodavnog prijedloga. Vijeće nema zakonsku obvezu uzeti u obzir mišljenje Parlamenta, ali prema sudskoj praksi Suda Europske unije odluku ne smije donijeti prije njegova primitka.“(Vijeće EU-a)
- 3) *suglasnost* – zakonodavni postupak koji se primjenjuje u području borbe protiv diskriminacije Postupkom suglasnosti, nakon dobivanja suglasnosti Europskog parlamenta, Vijeće može donijeti zakonodavne prijedloge. Parlament zakonodavni prijedlog može, apsolutnom većinom glasova, prihvatiti ili odbiti, ali ga ne može mijenjati. Bitno je naglasiti da Vijeće ne može poništiti mišljenje Parlamenta. Parlament ima pravo veta prilikom primjene opće pravne osnove supsidijarnosti. Riječ je o okolnostima u kojima Unija ima prednost kod djelovanja u odnosu na države članice kad države članice ne mogu postići ciljeve nekog djelovanja, već bi se oni bolje postigli na razini Unije. (Europski parlament)

Suglasnost Parlamenta potrebna je:

- pri sklapanju međunarodnih sporazuma;
- u slučajevima teškog kršenja temeljnih prava (članak 7. Ugovora o Europskoj uniji);
- prilikom pristupanja novih država članica EU-a;
- prilikom istupanja iz EU-a.

Uloga Europskom parlamenta ogleda se i donošenju proračuna Europske unije. Proračunske ovlasti bile su isključivo u rukama Vijeća, dok je uloga Parlamenta bila samo savjetodavna. Lisabonskim ugovorom Parlament i Vijeće postali su ravnopravni u odlučivanju o proračunu EU-a. Donošenje proračuna EU odvija se kroz četiri koraka:

1. Prvi korak: Komisija izrađuje nacrt proračuna

- Parlament i Vijeće donose smjernice o proračunskim prioritetima. Komisija sastavlja nacrt proračuna i šalje ga Vijeću i Parlamentu na usvajanje stajališta o nacrtu. Po potrebi Komisija može zbog novog razvoja situacije naknadno izmijeniti nacrt proračuna.

2. Drugi korak: Utvrđivanje stajališta Vijeća o nacrtu proračuna

- U drugom koraku Vijeće usvaja stajalište o nacrtu proračuna te ga prosljeđuje Parlamentu.

3. Treći korak: Čitanje Parlamenta

- Parlament nakon dobivanja stajališta Vijeća ima rok od 42 dana za odgovor. U tom periodu Parlament može odobriti stajalište Vijeća ili odbiti donošenje odluke. Ako Parlament odbije nacrt proračuna, isti se s izmjenama vraća i Vijeću i Komisiji. Predsjednik Parlamenta, u dogovoru s predsjednikom Vijeća, sazva Odbor za mirenje.

4. Četvrti korak: Odbor za mirenje i donošenje proračuna

- Odbor za mirenje ima rok od 21 dan oko donošenja zajedničkog teksta proračuna. Odbor za mirenje sastoji se od predstavnika članova Vijeća i jednakog broja predstavnika Parlamenta. Odbor odluku donosi kvalificiranom većinom članova Vijeća ili njihovih predstavnika te većinom predstavnika Parlamenta. Na sastancima Odbora za mirenje sudjeluje i Komisija koja poduzima sve potrebne inicijative radi usuglašavanja stajališta Parlamenta i Vijeća.

Ako Odbor za mirenje nakon spomenutog roka ne postigne dogovor oko zajedničkog teksta, Komisija mora dostaviti novi nacrt proračuna. U slučaju da se Odbor za mirenje uspije složiti oko zajedničkog teksta unutar roka, Parlament i Vijeće imaju rok od 14 dana za odobrenje zajedničkog teksta. (Europski parlament)

Parlament također odobrava dugoročni proračun EU-a (višegodišnji financijski okvir). Uz ranije navedene dvije uloge (zakonodavna i proračunska), Parlament provodi i ulogu nadzora:

- nad institucijama EU-a;
- odbire Komisiju (predsjednika Komisije i povjerenike) te ima mogućnost podnošenja prijedloga za izglasavanje nepovjerenja Komisiji, te ako joj se izglasa nepovjerenje ima je ovlasti raspustiti;
- odobrava izvršenje proračuna EU-a;
- razmatra pritužbe građana i pokreće istrage;

- s Europskom središnjom bankom raspravlja o monetarnoj politici;
- Komisiji i Vijeću postavlja pitanja;
- promatra izbore;
- provodi demokratsku kontrolu nad Unijom. (Europski parlament)

3.2.4. Europska komisija

Komisija, uz Europski parlament i Vijeće, vodi Uniju i njome upravlja. Dio je institucionalnog trokuta koji zajedno čine navedene institucije. Riječ je o izvršnom tijelu EU-a. Članovi Komisije nazivaju se povjerenici (eng. *commissioner*). Po jednog povjerenika predlaže svaka zemlja članica i oni se imenuju na pet godina. Trenutni sastav Komisije čini 27 povjerenika, koji se naziva „Kolegij”. Imenovana povjerenica Republike Hrvatske je Dubravka Šuica koja je ujedno i Potpredsjednica Europske komisije za demokraciju i demografiju. Povjerenici zajedno donose odluke o političkom i strateškom usmjerenju Komisije.

Europska komisija ima predsjednika. U ovom sazivu predsjednica Komisije je Ursula von der Leyen. Europskom parlamentu prijedlog kandidata predsjednika Europske komisije predlaže Europsko vijeće temeljem sastava Parlamenta nakon izbora za Europski parlament. Dosadašnja praksa je da se predsjednika Komisije bira iz najsnažnije političke grupacije u Parlamentu. Predsjednik se bira apsolutnom većinom zastupnika u Europskom parlamentu. Novoizabrani predsjednik temeljem prijedloga država članica odabire potencijalne potpredsjednike i povjerenike. Važno je naglasiti da popis kandidata moraju odobriti svi čelnici država i vlada EU-a, koji se sastaju u okviru Europskog vijeća, a svaki kandidat mora izići pred parlamentarni odbor nadležan za njegov ili njezin predloženi resor i dobiti njegovu prihvatljivost. Po prihvaćanju svih kandidata, Parlament glasa o prihvaćanju cijelog tima Europske komisije ili ne. Nakon glasanja u Parlamentu povjerenike imenuje Europsko vijeće. (Europska komisija)

Zadaci Europske komisije (EK):

- 1) oblikovanje politika EU;
- 2) zakonodavna uloga;
- 3) predlaganje proračuna i upravljanje EU programima financiranja;
- 4) razvoj međunarodnih odnosa;
- 5) ostvarenje političkih prioriteta.

Komisija za svoj rad odgovara Parlamentu koji je može, ako joj se izglasa nepovjerenje, raspustiti.

Europska komisija, s ostalim glavnim institucijama EU-a, razvija strateško i političko usmjerenje EU-a. Na početku mandata, predsjednik Komisije određuje političke prioritete za svoj predstojeći mandat.

Njezina glavna uloga je oblikovanje politika EU. Svake godine Komisija definirane prioritete pretvara u konkretne mjere u okviru godišnjeg programa rada, u kojem se iznosi plan djelovanja za sljedećih 12 mjeseci. Riječ je o govoru o stanju Unije kojeg svake godine, u rujnu, drži predsjednik Europske komisije u Europskom parlamentu. U govoru se osvrće na prošlogodišnja postignuća te predstavlja prioritete djelovanja za iduću godinu.

Kad je riječ o zakonodavnoj ulozi, Komisija predlaže i provodi zakonodavstvo koje je u skladu s ciljevima ugovora EU-a. Europska komisija odgovorna je za planiranje, pripremu i predlaganje novih europskih propisa. Na vlastitu inicijativu predlaže propise koji štite interes Unije i njezinih građana Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije, koji moraju postići dogovor o predloženom tekstu kako bi isti postao propis EU-a.

Propise može predložiti i na poziv institucija: Europskog vijeća, Vijeća Europske unije. Europskog parlamenta ali i građana. (Europska komisija)

Vežano za određeno područje Komisija može zatražiti stručno mišljenje dionika putem:

- sastanaka;
- fokusirana savjetovanja;
- seminara;
- radionica;
- panelima i
- rasprava na internetskim forumima. (Europska komisija)

Kao „čuvar Ugovora“ Komisija je dužna osigurati da države članice provode uredbe i direktive Vijeća i Parlamenta. Ako to ne učini, Komisija državu članicu može tužiti Sudu i tako ju prisiliti da postupi u skladu sa zakonima Unije. (Fontaine, 2018)

Treća uloga tiče se predlaganja i izvršavanja proračuna EU. Europska komisija predlaže i izvršava te upravlja EU-ovim programima financiranja.

Četvrta uloga odnosi se na međunarodnu suradnju. Europska komisija odgovorna je za oblikovanje europske razvojne politike i pružanje pomoći diljem svijeta. Jedna od zadaća Komisije je osigurati zastupljenost EU-a na međunarodnoj razini u području razvojne politike te u pregovorima o sporazumima o međunarodnim razvojnim pitanjima. S obzirom na navedeno Komisija surađuje s međunarodnim organizacijama, sudjeluje u njihovom radu (npr. Ujedinjeni narodi, i Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj te neformalne skupine poput G7 i G20). Zadnja, peta uloga, odnosi se na ostvarenje političkih prioriteta koje je predstavila prilikom dobivanja mandata.

Komisija ima Glavno tajništvo koje se sastoji od 33 glavne uprave (eng. *Directorates General* – *DG*) i glavna je podrška Komisiji u njezinom radu. Komisiji u radu pomaže i 20 posebnih odjela (službi i agencija) koji se bave *ad hoc* ili horizontalnim pitanjima. Među njima su Europski ured za borbu protiv prijevara, Pravna služba, Povijesni arhiv, Ured za publikacije, itd.

3.2.5. Visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku/potpredsjednik Komisije

Lisabonskim ugovorom uspostavljena je nova funkcija čelnika zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a pod nazivom Visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku. Čelnik ZVSP-a istovremeno je i potpredsjednik Komisije. Visokog predstavnika imenuje Europsko vijeće na mandat u trajanju od pet godina. Izbor se vrši kvalificiranom većinom, uz suglasnost Predsjednika Europske komisije.

Nova funkcija je objedinila dotadašnju funkciju povjerenika za vanjske odnose s funkcijom visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP). U ime vijeća Visoki predstavnik provodi vanjsku politiku i zastupa Uniju na međunarodnoj razini. Važnost funkcije je jačanje stajališta, interesa i vrijednosti EU na međunarodnoj sceni.

Visoki predstavnik (VP):

- oblikuje i provodi zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a (ZVSP) i zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku;
- predsjedava Vijećem za vanjske poslove;
- obnaša funkciju čelnika Europske obrambene agencije;
- potpredsjednik je Europske komisije. (EUR-Lex)

Na funkciju Visokog predstavnika izabran je Josep Borrell Fontelles.

3.3. Republika Hrvatska i Europska unija

Ulazak Hrvatske u Europsku uniju započelo je u 2000. godine kada su na Zagrebačkom summitu, održanom 24. studenoga 2000. započeli pregovori o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju uniji između Hrvatske i Europske unije. Sporazum je ratificiran od strane Hrvatskog sabora 5. prosinca 2001. godine, a iste godine (12.12.2001.) Europski parlament je potvrdio Sporazum.

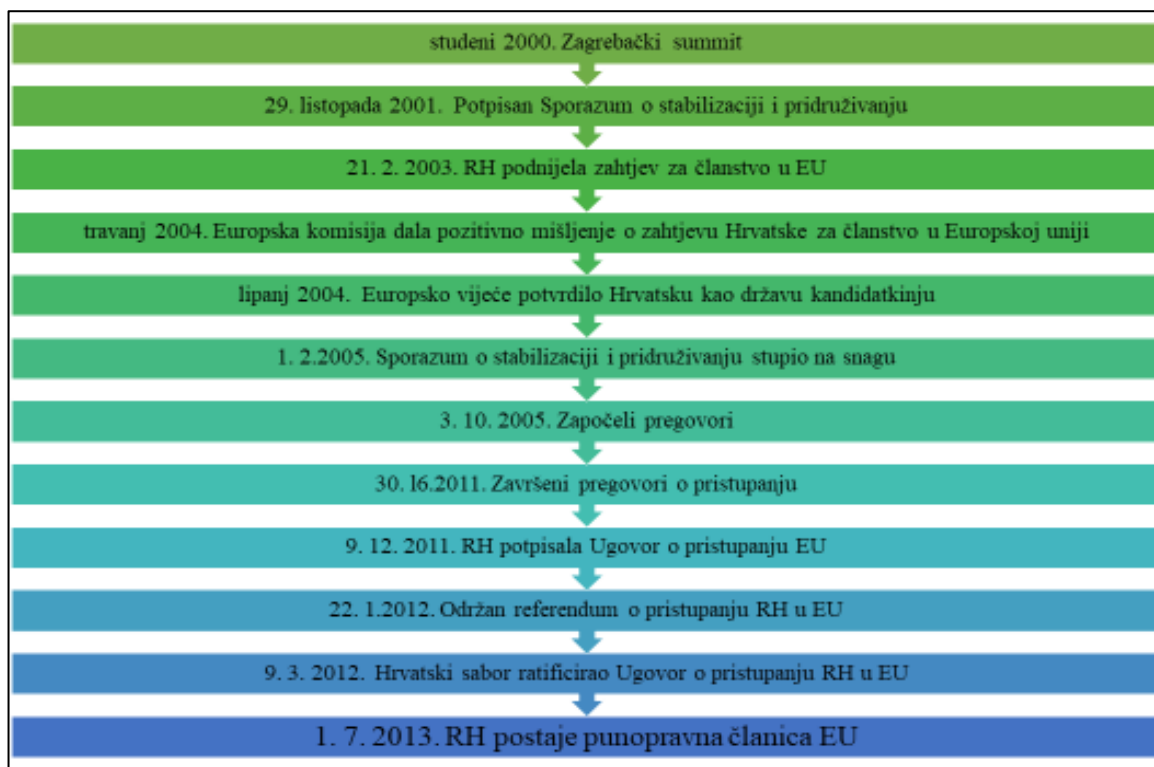
Hrvatska je 21. veljače 2003. godine predala zahtjev za članstvo u EU. Dva mjeseca nakon toga Vijeće Europske unije je, na Hrvatski zahtjev za članstvom, dalo pozitivno mišljenje. Temeljem pozitivnog mišljenja Vijeća Europske unije, Europska komisija je 10. srpnja 2003. godine predala Hrvatskoj Upitnik s 4560 pitanja. Tri mjeseca kasnije Hrvatska je Europskoj komisiji uručila odgovore na Upitnik.

Hrvatska je dobila pozitivno mišljenje (*avis*) Europske komisije 20. travnja 2004. godine o zahtjevu za punopravnim članstvom u EU. Nakon dobivanja pozitivnog mišljenja Hrvatska dobiva 18. lipnja 2004. godine status države kandidatkinje.

Pristupni pregovori otvoreni su 3. listopada 2005. godine, nakon čega je započeo postupak provjere ili analitički pregled usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije (*tzv. screening*). Postupak provjere podijeljen je u 35 poglavlja (6 skupina).

Formalnom završetku pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji prethodilo je trinaest sastanaka Međuvladine konferencije. Pregovori su završeni 30. lipnja 2011. godine, zatvaranjem 35 pregovaračkih poglavlja.

U Bruxellesu je 9. prosinca 2011. godine potpisan Ugovor o pristupanju. Referendum o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji održan je 22. siječnja 2012. godine. Rezultati referenduma pokazali su da se 67% glasača izjasnilo ZA članstvo u Uniji. Hrvatski sabor je 9. ožujka 2012. ratificirao Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, a 1. srpnja 2013. Republika Hrvatska postala je punopravna članica Europske unije. (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova)



Slika 7: Važni datumi prilikom pristupanja Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije

Izvor: Autorica prema informacijama Ministarstva vanjskih i europskih poslova

Kao punopravna članica Europske unije Republika Hrvatska mora djelovati u skladu s politikama definiranim od strane Europske komisije koja je za razdoblje 2019.–2024. definirala šest glavnih ciljeva/prioriteta za Europu:

- Europski zeleni plan;
- Gospodarstvo u interesu građana;
- Europa spremna za digitalno doba;
- Zaštita europskog načina života;
- Snažnija Europa u svijetu;
- Novi poticaj europskoj demokraciji. (Europska komisija, 2019:4)

Europski Zeleni plan (eng. *Green Deal*) odnosi se na težnju da Europa bude prvi klimatski neutralan kontinent. Riječ je o putokazu za postizanje klimatske neutralnosti Europe do 2050. godine. Zakonodavstvo koje će Europi omogućiti postizanje ciljeva Zelenog plana sadržano je u paketu **Fit for 55** koji je Komisija predstavila u srpnju 2021. Riječ je o reviziji zakona povezanih s energetsom učinkovitošću, obnovljivim izvorima energije (OIE), ETS-om, mehanizmom za

graničnu prilagodbu emisija ugljika i emisijom CO₂ za nove osobne automobile i laka gospodarska vozila.

Europa, suočena s pandemijom COVID-19 koja je usporila gospodarske aktivnosti koje su za posljedicu dovele do smanjenja emisija ugljika i recesije s kojom je suočena, odlučila je ublažiti gospodarske i socijalne posljedice pandemije donošenjem 2020. godine Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost kao ključne sastavnica instrumenta EU sljedeće generacije (eng. *Next Generation EU - NGEU*), plana za jaču Europsku uniju nakon pandemije bolesti COVID-19.

Vrijednost NGEU od 750 milijardi eura odnosi se na bespovratna sredstva (390 milijardi eura bespovratnih sredstava⁹) i zajmove (360 milijardi eura zajmova). Gledajući Višegodišnji financijski okvir 2021.– 2027. za Republiku Hrvatsku je na raspolaganju više od 14 milijardi eura (14, 6 milijardi eura) raspodijeljena na:

- „Kohezijsku politiku (Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond+ i Kohezijski fond);
- Fond za pravednu tranziciju (FPT);
- Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EFPRA);
- Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI);
- Fond za unutarnju sigurnost (FUS);
- Instrument za financijsku potporu u području upravljanje granicama i vizne politike (BMVI);
- Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i
- Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP).“ (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije) (Strukturifondovi.hr)

Mehanizam će biti ključna pomoć u ublažavanju gospodarskih i društvenih posljedica pandemije i pomoć u otpornosti europskih gospodarstava i društava te priprema za zelenu i digitalnu tranziciju.

⁹ 390 milijardi eura bespovratnih sredstava = 384,4 milijarde eura bespovratnih sredstava i 5,6 milijardi eura za jamstva

Mehanizam se temelji na šest stupova:

1. Zelena tranzicija;
2. Digitalna preobrazba;
3. Pametan, održiv i uključiv rast;
4. Socijalna i teritorijalna kohezija;
5. Zdravstvena, gospodarska i socijalna institucionalna otpornost;
6. Politike sljedeće generacije, djeca i mladež.

Odobrenje Mehanizma za oporavak i otpornost od strane Europskog parlamenta 2020. godine omogućilo je članicama da službeno podnesu svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost koje ocjenjuje Komisija, a Vijeće donosi. U Nacionalnim planovima za oporavak i otpornost države članice predlažu reforme i investicije koje trebaju:

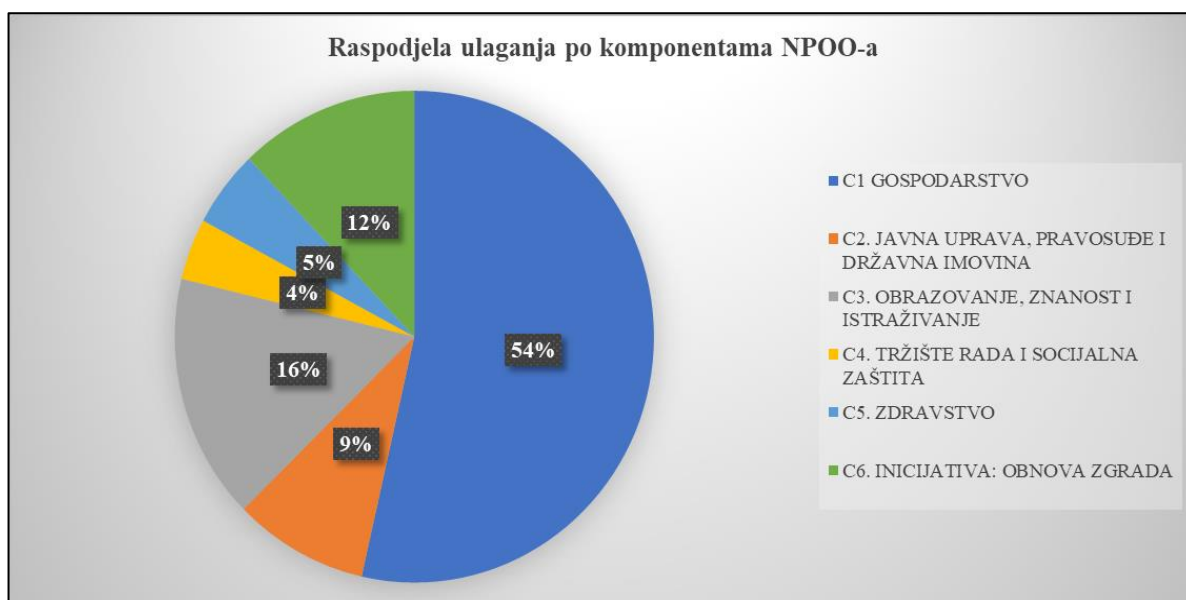
- prepoznati izazove utvrđene Posebnim preporukama Vijeća EU dobivene za 2019. i 2020. godinu u Europskom semestru te
- osigurati da se na ispunjavanje ciljeva digitalne tranzicije usmjeri minimalno 20% ukupnih sredstava Plana, a na ciljeve zelene tranzicije minimalno 37% ukupnih sredstava. (Plan oporavka.gov.hr)

Hrvatski Nacionalni plan oporavka i otpornosti (NPOO) pridonosi ostvarivanju četiriju općih ciljeva na razini EU-a:

- „promicanje ekonomske, društvene i teritorijalne kohezije u Uniji;
- jačanje ekonomske i društvene otpornosti;
- smanjivanje društvenih i ekonomskih učinaka krize;
- poticanje zelene i digitalne tranzicije.“ (Vlada Republike Hrvatske, 2021)

Šest je komponenti NPOO-a Republike Hrvatske:

- „1. Gospodarstvo;
2. Javna uprava, pravosuđe i državna imovina;
3. Obrazovanje, znanost i istraživanje;
4. Tržište rada i socijalna zaštita;
5. Zdravstvo;
6. Inicijativa: Obnova zgrada.“ (Vlada Republike Hrvatske, 2021)



Slika 8: Raspodjela ulaganja po komponentama NPOO-a

Izvor: Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni plan oporavka i otpornosti, 2021:19

Prva komponenta odnosi se na reforme i investicije koje imaju za cilj povećati konkurentnost gospodarstva jačanjem sektora energetike, poljoprivrede, prometa, okoliša. Istom će se također ulagati u održivi turizam kroz ulaganja u kontinentalni turizam.

Druga komponenta NPOO-a odnosi se na poboljšanje javnih usluga, javnu upravu i njezinu učinkovitost, pravosuđe i borbu protiv korupcije.

Jačanje sustava znanosti i obrazovanja, s fokusom na cjeloživotno učenje kao temelj konkurentnosti Hrvatske, područje je treće komponente NPOO-a.

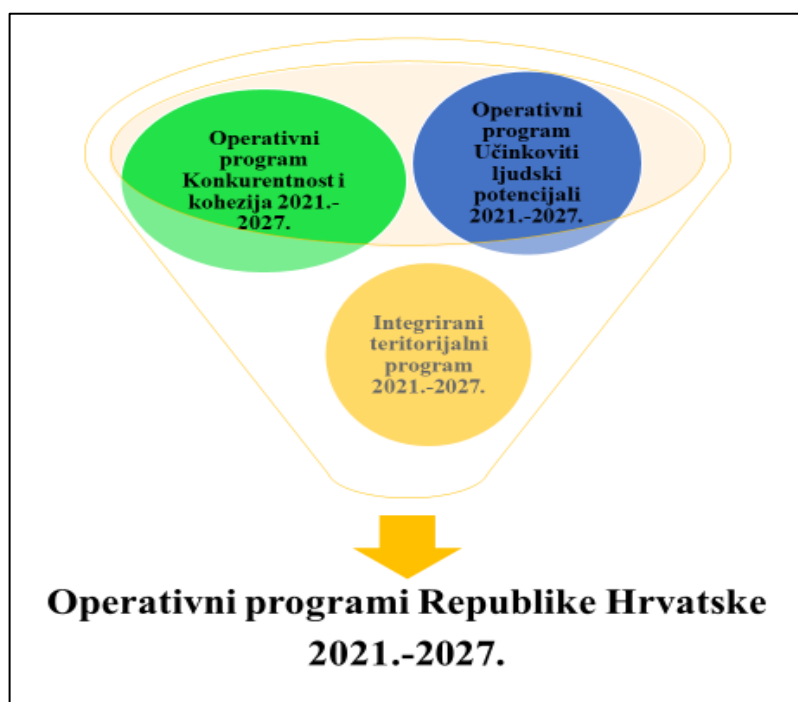
Zapošljavanje, razvoj vještina, socijalna skrb i socijalna isključenost te mirovinski sustav područja su četvrte komponente.

Peta komponenta odnosi se na zdravstveni sustav, njegovu dostupnost i održivost, modernizaciju prevencije i ranog otkrivanja bolesti, razvoj telemedicine i medicinske robotike.

Zadnja, šesta komponenta, odnosno Inicijativa za obnovu zgrada, odnosi se na dekarbonizaciju i energetske uštede zgrada, protupotresnu obnovu Zagreba i okolna područja nakon potresa. (Vlada Republike Hrvatske, 2021)

Kad se spominju Europski fondovi neizostavno je spomenuti Sporazum o partnerstvu - dokument kojim se definiraju strateška područja ulaganja, prioriteti i mehanizmi za korištenje sredstava EU fondova. Svaka država članica priprema svoj sporazum o partnerstvu u kojem se navodi kako će upotrijebiti sredstva tijekom financijskog razdoblja. Temeljem sporazuma o partnerstvu rade se operativni programi. U operativnim programima detaljno se navode i opisuju mjere i aktivnosti koje će se provoditi u svrhu iskorištavanja sredstava iz EU fondova.

Nacrti Sporazuma i operativnih programa dostavljaju se Europskoj komisiji. Republika Hrvatska je 30. lipnja 2021. godine, Europskoj komisiji dostavila prve nacрте Sporazuma o partnerstvu i nacрте dva operativna programa: „Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2021. – 2027.“ i „Integriranog teritorijalnog programa 2021. – 2027“. Ukupan iznos od 6,7 milijardi eura obuhvaćaju fondove: Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond te Fond za pravednu tranziciju. (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije)



Slika 9: Operativni programi Republike Hrvatske za razdoblje 2021.-2027.

Izvor: Autorica

Republika Hrvatska je 2021. godine donijela „Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije“ kojim jasno definira tijela u sustavu upravljanja i kontrole EU fondova za financijsko razdoblje 2021. – 2027. Tijela u sustavu čine prije svega Koordinacijsko tijelo te programska tijela. Uz navedeno Zakonom se određuje i provedba aktivnosti s ciljem jačanja kapaciteta tijela u sustavu, korisnika sredstava, partnera i suradnika na projektima sufinanciranima fondovima Europske unije. Zakonom se definira funkcija Koordinacijskog tijela, dok se uredbama određuju funkcije, odnosi i odgovornosti tijela u sustavu upravljanja i kontrole.

Zakonom je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije definirano kao tijelo državne uprave nadležno za poslove regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. (Strukturfondovi.hr)

Prijedlog „Uredbe o funkcijama, zadaćama i odgovornosti Koordinacijskog tijela u institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj u

financijskom razdoblju od 2021. do 2027. godine“ bilo je otvoreno na e-Savjetovanju od 10. do 24. veljače 2022. godine. Uredbom se osiguravaju pretpostavke za provedbu „Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.“ (Europski parlament i Vijeće, 2021)

4. Višegodišnji financijski okvir 2021.–2027.

4.1. Razvoj Višegodišnjeg financijskog okvira

Višegodišnji financijski okvir (VFO) je stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora postao uredba. Cilj VFO-a je osigurati proračunsku disciplinu, poboljšati planiranje izvršenja proračuna. VFO utvrđuje: „godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za preuzimanje obveza po kategorijama izdataka i godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja”, U članku 312. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) navodi se da se VFO-om „utvrđuju i sve druge odredbe koje su potrebne da bi se godišnji proračunski postupak neometano odvijao”. (UFEU, OJ C 202, 2016)

Prvi međuinstitucijski sporazum (paket Delors) sklopljen je 1988. godine. Sporazum je obuhvatio period od 1988. do 1992. i ticao se proračunske provedbe Jedinog europskog akta. Drugi sporazum (paket Delors II) obuhvatio je period od 1993. do 1999. godine. Treći sporazum poznatiji pod nazivom Agenda 2000 obuhvatio je period od 2000. do 2006. U tom periodu bilo je značajno osigurati sredstva za financiranje proširenja EU-a. Četvrti sporazum obuhvaćao je period od 2007. – 2013. Peti VFO, sukladno Lisabonskom ugovoru, postaje uredba. Donesen je jednoglasno od strane Vijeća po suglasnosti Europskog parlamenta za razdoblje od 2014 do 2020. godine. Jedan od preduvjeta Europskog parlamenta za prihvaćanje VFO-a je bila obavezna revizija sredinom razdoblja kako bi se omogućila ponovna procjena i mogućnost prilagodbe proračunske potrebe. Sporazum je pružio veću fleksibilnost u cilju iskorištavanja proračuna. Peti VFO revidiran je i dodatna potpora je dana mjerama povezanim migracijama, zapošljavanjem i rastom. Navedenim VFO-om ojačan je instrument fleksibilnosti i pričuve za pomoć s ciljem bržeg rangiranja u slučaju nepredviđenih okolnosti koje zahtijevaju reorganizaciju prioriteta.

Zadnji, sadašnji, šesti VFO, odnosi se na razdoblje 2021. – 2027. (Europski parlament, 2022)

4.2. Višegodišnji financijski okvir 2021.–2027.

Prijedlog VFO-a za period 2021. do 2027. Komisija je predložila 2. svibnja 2018. u iznosu od 1134,6 milijardi EUR (cijene iz 2018.) što predstavlja 1,11% BND-a skupine EU-27. Navedeni prijedlog predstavlja povećanje za nekoliko područja: upravljanje granicama, migracije, sigurnost, obranu, razvojnu suradnju i istraživanje. S druge strane predloženi su i rezovi, koji su se najviše ticali kohezijske i poljoprivredne politike.

Riječ je o dugoročnom proračunu EU-a koji definira potrošnju EU u razdoblju od sedam godina. Odnosno, riječ je o ulagačkom proračunu koji sredstvima država članica financira zajedničke aktivnosti država članica kako bi bile učinkovitije u odabranim područjima poput: energetike, prometa, informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT), borba protiv klimatskih promjena, istraživanja i dr. (Strukturni fondovi.hr, 2022)

Proračun je podijeljen na „naslove” (*eng. headings*) sukladno EU prioritetima i područjima djelovanja. Zadnji VFO 2021.– 2027. sadrži 7 proračunskih naslova koji pokrivaju 17 političkih područja.

Glavna područja potrošnje	Iznosi u eurima
1) Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	132,8 milijardi
2) Kohezija, otpornost i vrijednosti	377,8 milijardi
3) Prirodni resursi i okoliš	356,4 milijarde
4) Migracije i upravljanje granicama	22,7 milijardi
5) Sigurnost i obrana	13,2 milijarde
6) Susjedstvo i svijet	98,4 milijarde
7) Europska javna uprava	73,1 milijarda

Tablica 2: Proračunski naslovi VFO 2021.-2027.

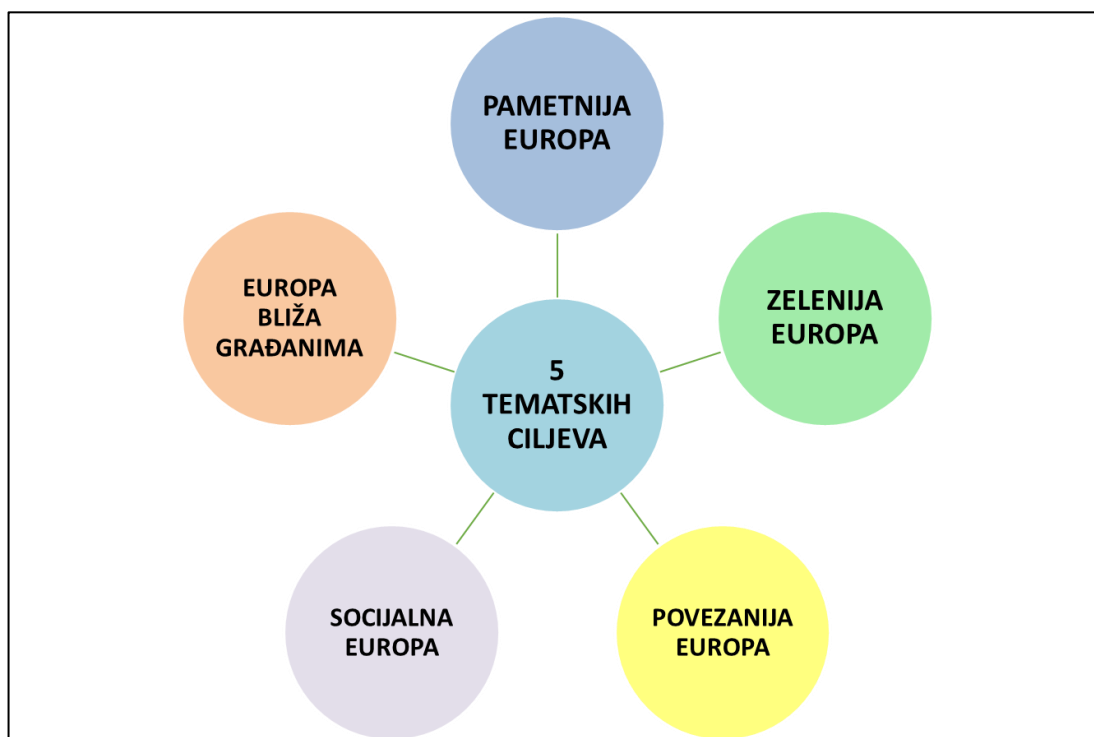
Izvor: Vijeće Europske unije

EU će sredstva VFO-a usmjeriti prije svega na nove i ojačane prioritete pri čemu je naglasak stavljen na zelenu i digitalnu tranziciju. Kohezijska politika i zajednička poljoprivredna politika će se modernizirati na način da će se usmjeriti na doprinos gospodarskog oporavka Europe s ciljem usuglašavanja s zelenim i digitalnim ciljevima EU-a.

Kohezijska politika odnosi se na višegodišnja ulaganja usmjerena na manje razvijene zemlje i regije kako bi se potaknula socijalna, gospodarska i teritorijalna kohezija članica Europske unije.

Novim zakonodavnim paketom izglasanim 2021. godine usuglašeno je pet novih ciljeva politike koji odražavaju glavne prioritete EU-a:

- „Konkurentnija i pametnija Europa promicanjem inovativne i pametne gospodarske transformacije i regionalne povezanosti IKT-a;
- Zelenija i otpornija Europa s nisko-ugljičnim prijelazom prema nula-ugljičnom gospodarstvu promicanjem prelaska na čistu i pravednu energiju, zelenih i plavih ulaganja, kružnog gospodarstva, ublažavanja i prilagodbe klimatskim promjenama, prevencije i upravljanja rizicima te održivog urbanog razvoja;
- Povezanija Europa jačanjem mobilnosti;
- Europa s istaknutijom socijalnom i uključivom komponentom provedbe Europskog stupa socijalnih prava;
- Europa bliža građanima poticanjem održivog i integriranog razvoja svih vrsta područja te lokalnih inicijativa.“ (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije; Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021)



Slika 10: Pet tematskih ciljeva Kohezijske politike 2021.-2027.

Izvor: Autorica

5. Primjer dobre prakse – Agenda 2030 i ciljevi održivog razvoja

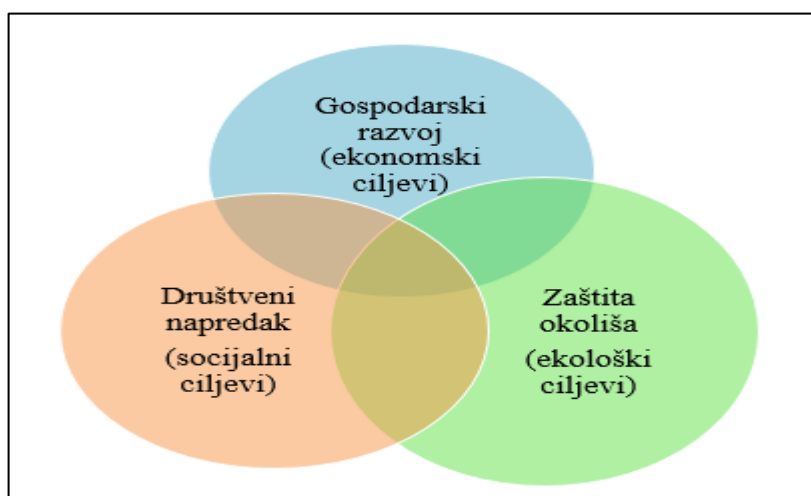
Uzimajući u obzir brzine promjena koje se događaju u svijetu nemoguće je ne spomenuti Agendu 2030. Riječ je o globalnom sporazumu kojega su potpisale 193 zemlje s ciljem zajedničkog djelovanja za boljitak svijeta. Temeljem navedenog iste su se obvezale u ostvarenju 17 ciljeva održivog razvoja (eng. *Sustainable Development Goals – SDGs*) iz Agende 2030 i u skladu s tim izradile su svoje strategije održivog razvoja. Provedba strategije održivog razvoja, s obzirom na rasprostranjenost iste u državama potpisnicama Agende 2030, predmet je daljnje analize u radu.

5.1. Milenijski ciljevi i Ciljevi održivog razvoja

Na konferenciji Ujedinjenih naroda o održivom razvoju održanoj u New Yorku 25. rujna 2015., 193 države usvojile su novi Program globalnog razvoja za 2030. godinu, takozvana Agenda 2030. Pojam održivog razvoja odnosi se na: „okvir za oblikovanje politika i strategija kontinuiranog gospodarskog i socijalnog napretka, bez štete za okoliš i prirodne izvore bitne za ljudske djelatnosti u budućnosti.“ (Odrasz; 2010:2)

Ideji polazi od toga da su resursi ograničeni i da ih je potrebno odgovorno koristiti, razmišljajući o načinu proizvodnje i potrošnje, vodeći računa o prirodnim resursima eko-sustava unutar kojeg se ti procesi proizvodnje i potrošnje odvijaju. Pitanje je društvene odgovornosti da procesi proizvodnje i potrošnje ne ugrožavaju sposobnost obnavljanja prirodnih resursa.

Tri su sastavnice održivog razvoja: društvo, gospodarstvo, okoliš, pri čemu veliku ulogu ima gospodarstvo. Važno je pronaći ravnotežu kako ne bi došlo do ugrožavanja budućih naraštaja, bez štete za okoliš i prirodne izvore koji su bitni za budućnost.



Slika 11: Sastavnice održivog razvoja

Izvor: Autorica sukladno, Odrasz, 2015

Agenda 2030 – Ciljevi održivog razvoja, predstavlja međunarodni koncept suradnje i obvezu članica UN-a u stvaranju budućnosti za ljude i planet, temeljenu na održivom razvoju. Agenda 2030 usvojena je nakon procesa konzultacija, na kojima su sudjelovale sve društvene skupine na svim razinama. Važnost ciljeva je u njihovoj univerzalnosti što znači da se ostvarivanjem jednog cilja pridonosi ostvarenju i drugih ciljeva. Ciljevi su univerzalno primjenjivi, povezani i međuovisni. (Pavić-Rogošić, Jelić Mück, Jagnjić, 2015).

Iz slike je vidljivo kako ciljevi predstavljaju nedjeljivu cjelinu koja omogućuje uravnoteženo ostvarivanje svih triju dimenzija održivog razvoja: gospodarsku, društvenu i okolišnu. Ciljevi jasno naznačuju kako bi gospodarstvo trebalo pomoću inovacija i novih tehnologija odgovoriti na izazove današnjice. Oni daju novu perspektivu tvrtkama da koristeći nova inovativna rješenja ne samo da bolje pozicioniraju sebe na globalnoj sceni već i da svoja poslovna rješenja iskoriste za opće dobro.

Ciljevi održivog razvoja (SDG), nazivaju se i Globalnim ciljevima, a predstavljaju nadgradnju Milenijskih ciljeva razvoja (MDGs). Milenijski ciljevi odnose se na osam ciljeva borbe protiv siromaštva koje se svijet obvezao postići do 2015. godine. Navedeni milenijski ciljevi, usvojeni su 2000. godine, i obuhvaćaju veliki broj pitanja, od borbe protiv siromaštva, gladi, bolesti, neravnopravnosti spolova pa do osiguravanja vode i sanitarnih uvjeta života. Unatoč uspjehu ostvarenja nekih ciljeva, siromaštvo nije u potpunosti iskorijenjeno. (Ostojić, Mihelić, 2021:139)

Razlika između milenijskih i globalnih ciljeva je u tome što su milenijski ciljevi bili usmjereni na zemlje u razvoju, a Agenda 2030 se odnosi na globalni sporazum koji uključuje sve zemlje i njihove nacionalne politike. (Pavić-Rogošić, Jelić Mück, 2015) Globalni ciljevi i širi program održivosti idu mnogo dalje od milenijskih ciljeva i bave se osnovnim uzrocima siromaštva i univerzalnom potrebom razvoja na dobrobit svih ljudi.



Slika 12: Ciljevi održivog razvoja

Izvor: Indeks DOP-a, HGK

Za realizaciju ciljeva biti će potrebno uključiti sve dionike i sve resurse (domaće i međunarodne, javne i privatne) pri čemu će sve zemlje morati dati svoj doprinos u skladu s razinom razvoja, nacionalnim kontekstom i vlastitim sposobnostima. (Pavić-Rogošić, Jelić Mück, Jagnjić, 2015)

Zaključci Europskog vijeća vezano za klimatski i energetske okviru EU-a do 2030., jasno pokazuju kako su teme o klimatskim promjenama i briga za okoliš postale bitne na europskoj, a time i na nacionalnim razinama. (Ostojić, Mihelić, 2021) Kao drugi primjer važnosti ostvarenja globalnih ciljeva, zajedničkog djelovanja svih aktera u davanju promptnog odgovora na izazov je pojava korona virusa. Autorice Ostojić i Mihelić dokazale su kroz brojne primjere da se na izazov korona virusa, promatrajući ga kroz pitanje zdravstvene zaštite (Globalni cilj 3 – Zdravlje i blagostanje) mora odgovoriti kroz djelovanje svih dionika. Odgovornost je na svakom pojedincu, poduzeću i državi da svojim djelovanjem pripomogne u ostvarivanju tih ciljeva. Zaključile su da je „Koronavirus dokazao da cjelokupno društvo može vrlo brzo djelovati i odgovoriti na krizu te da je učinkovita suradnja moguć i ostvariv cilj,“ (Ostojić, Mihelić, 2021:144)

6. Monitoring Danske Strategije održivog razvoja

Jedan od primjera dobre prakse praćenja i evaluacije donesenih strategija je Danska strategija održivog razvoja. Danska je uzeta za primjer jer je rangirana na drugom mjestu u svijetu u međunarodnoj usporedbi nacionalne provedbe Agende 2030 i 17 SDG-ova u Izvješću o održivom razvoju 2020. Ujedno je zemlja brojnih inicijativa o postizanju ciljeva održivog razvoja.

Danska strategija održivog razvoja (*A shared future – balanced development*) usvojena je 2003. godine. Danska je indikatore održivog razvoja (eng. *sustainable development indicators – SDI*) javno prikazala putem početne stranice na internetu. (Ruotsalainen; 2006)

Danska vizija održivog razvoja iz 2002. godine temeljila se na: “ osam ciljeva i načela:

1. Društvo blagostanja mora se razvijati i ekonomski rast mora biti odvojen od utjecaji na okoliš.
2. Mora postojati sigurno i zdravo okruženje za sve, a mi moramo održavati visoku razinu zaštite.
3. Moramo osigurati visok stupanj biološke raznolikosti i zaštititi ekosustave.
4. Resursi se moraju koristiti učinkovitije.
5. Moramo djelovati na međunarodnoj razini.
6. Moraju se uzeti u obzir ekološka pitanja u svim sektorima.
7. Tržište mora podržavati održivi razvoj.
8. Održivi razvoj je zajednička odgovornost i moramo mjeriti napredak.“ (Vlada Kraljevine Danske; 2002:2)

6.1. Razvoj danske strategije održivog razvoja

Dansku strategiju za održivi razvoj treba promatrati u kontekstu međunarodnih strategija za održivi razvoj u kojima Danska sudjeluje. EU Šesti akcijski program za okoliš sadrži pet glavnih područja aktivnosti za sljedeće desetljeće: klima; priroda i biološka raznolikost; okoliš, zdravlje i kvaliteta života; održivo iskorištavanje i gospodarenje prirodnim resursima i otpadom; i međunarodne aktivnosti. Navedeni program predstavlja okvir za integraciju pitanja okoliša u sve politike. Na Europskom vijeću u Göteborgu u lipnju 2001., Europsko vijeće usvojilo je dugoročnu strategiju za održivi razvoj, postavljajući specifične ciljeve za zdravlje i okoliš. Strategija zagovara da se o održivom razvoju okoliša raspravlja na proljetnim sastancima na vrhu EU-a u okviru Lisabonskog procesa na u skladu s društveno i ekonomski održivim razvojem.

U svibnja 2001., Danska je predsjedala sastankom Ministarskog vijeća OECD-a o održivom razvoju, na kojem su sudjelovali. Na sastanku, na kojem su sudjelovali ministri nadležni za okoliš,

gospodarstvo i financije, usvojena je strategija održivog razvoja. Ista predstavlja okvir za integraciju djelovanja u tri ključna područja: gospodarstvo, društvo i okoliš. Ista također odvaja gospodarski razvoj i njegov pritisak na okoliš. Na Dansku inicijativu, ishod sastanka bio je da OECD razvije pokazatelje održivog razvoja kojima će se mjeriti napredak. Definirani pokazatelji biti će uključeni u OECD-ovo ocjenjivanje pojedinačnih zemalja članica, a Danska će nastojati osigurati da zemlje članice prate rad OECD-a na temu održivog razvoja. (Vlada Kraljevine Danske; 2002:9)

Međusektorska strategija za održivi razvoj usmjerena je na integraciju pitanja zaštite okoliša u različitim sektorima. Stupila je na snagu 1. siječnja 2001. Zemlje i pojedinačni sektori unutar Nordijskog vijeća ministara odgovorni su za integraciju ekoloških pitanja unutar svojih područja. U jesen 2002. godine, na sjednici Nordijskog vijeća, dogovoreno je da će Nordijsko vijeće ministara dati izvješće o statusu provedbe strategije u svakoj Nordijskoj zemlji.

6.2. O Danskoj Nacionalnoj strategiji održivog razvoja

Nacionalna strategija održivog razvoja Danske opisuje ciljeve i aktivnosti potrebne kako bi se Danskoj omogućilo da doprinese održivom razvoju. Održivi razvoj utječe na sve aktivnosti u društvu, a u Strategiji se Danska usredotočila na najvažnije ključne sektore i područja politika. Danska strategija se fokusira na integraciju pitanja zaštite okoliša u sedam odabranih sektora:

- „industrija;
- poljoprivreda i ribarstvo (pod naslovom “proizvodnja hrane”);
- šumarstvo;
- trgovina i usluge;
- energija;
- promet te
- urbani i stambeni sektor.“ (Vlada Kraljevine Danske; 2002:12)

Strategija obuhvaća razdoblje od dvadeset godina. Za svako područje aktivnosti, Strategija predstavlja okvir za danske nacionalne inicijative na temu održivog razvoja. Kroz provedbu akcijskih planova, programa i inicijativa unutar definiranih područja i sektora pratit će se ostvarenje vizije i ciljeva strategije. Budući da se odnosi na razdoblje od dvadeset godina, navedena strategija ne specificira rashode za pojedinačna područja jer to zahtjeva dodatnu pripremu u donošenju odluka kako bi se procijenio odnos između koristi i troškova određene

inicijative. Mjere za osiguranje održivog razvoja u obliku konkretnih inicijativa, akcijskih planova itd. bit će uključene u tekuću makroekonomsku prioritizaciju.

Indikatori za održivi razvoj omogućuju pratiti postignuća u ispunjavanju ciljeva. Danska vlada je razvila pokazatelje kojima mogu pratiti napredak Danske u ispunjavanju bitnih ciljeva i aktivnosti u strategiji. Sukladno potrebi, strategija će se prilagođavati. (Vlada Kraljevine Danske; 2002)

Odluke na svim razinama trebaju se procjenjivati u odnosu utjecaja na okoliš. Vlada smatra važnim raditi ocjenu utjecaja na okoliš na prijedloge Vlade i zakona prezentirani parlamentu s ciljem osiguranja da ekološke posljedice čine dio osnove za donošenje odluka u skladu s ekonomskim analizama. Procjena utjecaja na okoliš također bi se trebala odnositi i na odluke lokalne i regionalne vlasti koje bi navedeno trebale osigurati. Namjera Vlade je bila da se Dancima osigura svijest o važnosti brige za okoliš u proizvodnji ali i potrošnji.

Strategija ističe važnost tehnoloških otkrića, ključnih za poboljšane učinkovitosti resursa, što bi moglo pomoći razdvojiti utjecaje na okoliš od ekonomskog rasta. Danska poduzeća preuzimaju aktivnu ulogu u zaštiti okoliša aktivnostima poput: uvođenje upravljanja okolišem, razvoj čišćih proizvoda i zeleno računovodstvo. Naveden pozitivan trend mora biti održavan kroz bolje informiranje, usmjeravanje i razmjenu iskustava. (Vlada Kraljevine Danske; 2002)

U provedbi Danske politike prirode i okoliša uloga lokalne i regionalne vlasti je ključna jer upravljaju značajnim dijelovima specifičnih aktivnosti okoliša i prostornog planiranja. Dodatno, lokalne i regionalne vlasti su najbolje za uključivanje javnosti u aktivnu raspravu o lokalnom planiranju. Kako bi se dobili optimalna rješenja za ljude i okoliš, od iznimne je važnosti konstruktivan dijalog između vlasti i javnosti.

6.3. Monitoring strategije

Sustav monitoringa strategije dizajniran je kao praćenje od ciljeva do rezultata. Održivi razvoj dugoročan je proces s dugoročnim ciljevima. Iz tog razloga Vlada će kontinuirano pratiti i izvještavati o napretku postignutom u provedbi Strategije i postizanju rezultata koji upućuju na smjer ostvarenja ciljeva održivog razvoja. Pokazatelji su glavna podloga za kreiranje izvješća o napretku prema održivom razvoju. U vezi sa Strategijom razvijen je skup pokazatelja koji mogu pratiti razvoj događaja u odnosu na ključne ciljeve i aktivnosti u istoj. Skup pokazatelja obuhvaća mali broj ukupnih ključnih pokazatelja i skup pokazatelja za svaki od ciljeva Strategije. Pokazatelji su odabrani na temelju ciljeva i inicijativa u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja te prijedloga i stavova iznesenih u javnoj raspravi. Usmjereni su na kretanja i rezultate u odnosu na ciljeve strategije za održivi razvoj.

Pokazatelji su važan element u kontinuiranom izvještavanju o kretanjima i rezultatima u vezi s ciljevima i inicijativama. Pokazatelji pokazuju kretanja unutar različitih područja djelovanja te će se svake godine objavljivati u neovisnom dokumentu.

11. Industry, trade and services	
Objectives and activities	Indicators
An efficient green market must be created and it must be easier for enterprises and investors to document their environmental efforts	11.1. Number of licenses for eco-labelled products
In this process, more eco-labelled products on the market and adequate information will motivate consumers to change their habits.	11.2. Number of eco-labelled products, analysed as the number of trade names
Enterprises must be provided more opportunity to compete on environmental efforts	11.3. Number of EMAS and ISO registered enterprises
Growth and the environment should increasingly go hand in hand.	11.4. Index for manufacturing industry's resource efficiency - selected parameters (eg. energy and water, etc.) in relation to GDP
	11.5. Changes in industrial sector emissions of CO₂, NO_x, SO_x and changes in GVA
The environmental standard of existing and new tourism areas and tourist facilities should be improved.	11.6. Number/percentage of tourism enterprises that participate in eco-labelling schemes
Blue flags are to draw public attention to clean and safe facilities at beaches and in marinas.	11.7. Number of "Blue Flag" beaches and marinas

Slika 13: Primjer pokazatelja koji se odnose na Industriju, trgovinu i usluge

Izvor: Vlada Kraljevine Danske; 2002:85

U strategiji se ističe važnost znanja o utjecaju ekonomije na okoliš, ponašanja prema okolišu kao i prognozama i scenarijima kao vrijednim alatima za donošenje odluka. Ističe se kako se politike zaštite okoliša moraju temeljiti na znanju i na načelu predostrožnosti. (Vlada Kraljevine Danske; 2002)

Naglasak se također stavlja na tehnološkim iskoracima i inovacijama kao nužnim aspektima održivog razvoja. Važnost ulaganja u razvoj nove tehnologije, materijale i rješenja nužno je u usmjeravanju društva prema održivom razvoju. Iz tog razloga važno je osposobljavanje i obrazovanje o održivom razvoju kako bi se utjecalo na stavove i ponašanje pojedinaca i društva u cjelini.

Održivi razvoj je proces koji zahtijeva i dugoročne i kratkoročne ciljeve. Danska nacionalna strategija predstavlja opće ciljeve i ciljeve do 2020. godine.

Prvo ažuriranje danskih pokazatelja održivog razvoja izrađeno je u studenom 2003. godine.

Pokazatelji, koji se ažuriraju godišnje, pojašnjavaju i opisuju razvoj u odnosu na važne ciljeve ili aktivnosti u Nacionalnoj strategiji za održivi razvoj.

Pokazatelji se dijele na:

- Opći skup ključnih pokazatelja – odnosi se na razvoj i rezultate u odnosu na 8 općih ciljeva i načela Strategije. Ovaj skup se sastoji od 14 indikatora.

- Detaljan/specifičan skup pokazatelja – odnosi se na pojedinačna područja djelovanja, opisujući razvoj i rezultate u odnosu na neke od ciljeva i aktivnosti Strategije. Ovaj skup se sastoji od 90 indikatora.

Prvo ažurirano izvješće danskih pokazatelja održivog razvoja iz 2003. godine odnosi se na skup ključnih pokazatelja koji se odnose na 8 općih ciljeva i načela u Danskoj nacionalnoj strategiji za održivi razvoj.

Pokazatelji se koriste i razvijaju kao alat za donositelje odluka i opću populaciju. Razvoj okolišnih pokazatelja, sektorskih pokazatelja i pokazatelja održivog razvoja odvija se na međunarodnim, regionalnim forumima i na lokalnim razinama. Komisija UN-a za održivi razvoj i Europska komisija (Eurostat i Europska agencija za okoliš), OECD, Svjetska banka, Baltik 21 Institut za održivu industriju, Institut za svjetske resurse, Nordijsko vijeće ministara, Institut Worldwatch i druge nevladine organizacije samo su neki od poznatih najvažnijih aktera na međunarodnoj razini. (Vlada Kraljevine Danske, 2003)

Danski skup pokazatelja kreiran je temeljem međunarodnog skupa pokazatelja, što olakšava usporedbu kretanja u Danskoj i u drugim zemljama unutar relevantnih područja. Danska će redovito pratiti razvoj pokazatelja na međunarodnoj razini i nastojati će ih sagledati sa svog stajališta. Danskoj ima svoj set pokazatelja za održivi razvoj. Isti su povezani s danskom strategijom za održivi razvoj i njima Vlada pridaje veliku pažnju. Prema prvom izvješću, u Danskoj je nekoliko županija i općina u postupku uspostavljanja indikatora za održivi razvoj kao dio lokalnih nastojanja Agende 21 (eng. *local Agenda 21 efforts*). Skup nacionalnih pokazatelja može poslužiti kao korisna nit vodilja za regionalne i lokalne napore. Time se poboljšava mogućnost usporedbe razvoja na lokalnoj i nacionalnoj razini. Pokazatelji sadrže informacije u manjem detaljnom i često agregiranijem obliku od podataka i statistike. Poznati primjeri pokazatelja koji se često koriste za opisivanje kretanja u društvu su bruto nacionalni proizvod ili stopa nezaposlenosti, što može opisati gospodarstvo zemlje i tržište rada. Ako za primjer uzmemo područje okoliša, pokazatelj može biti učestalost primjene pesticida. Navedeni pokazatelj može opisati utjecaj pesticida na okoliš. Pokazatelji održivog razvoja su širi u perspektivi od tradicionalnih ekonomskih pokazatelja ili pokazatelja okoliša, jer oni također rasvjetljavaju npr. potrošnju, resurse, istinsku uštedu i odvajanje uništavanja okoliša od ekonomskog rasta. Bitno je naglasiti kako se danski pokazatelji temelje na znanstvenim dokazima. Dokumentirane su pretpostavke kao i korištena metoda te je također dostupna glavna baza podataka. Podaci su prilagođeni u skladu s prihvaćenom praksom. Primjerice, niz pokazatelja mora se prilagoditi

pomoću vremenskih indeksa. Skup pokazatelja bit će razvijen paralelno s poboljšanjima u bazi podataka ili kao novi ciljevi i aktivnosti koji postaju važni za postizanje održivog razvoja. (Vlada Kraljevine Danske, 2003)

6.4. Institucionalni okvir i provedbeni mehanizmi

Premda institucionalni okvir za provedbu nije striktno naveden vidljivo je, iz samog strateškog dokumenta da je isti sastavila međuministarska radna skupina, pod tajništvom Danske Agencije za zaštitu okoliša. Danska Vlada, koja je usvojila nacionalnu strategiju odgovorna je za njezinu provedbu. Tijekom procesa pripreme strategije dogovoreno je široko sudjelovanje javnosti. (EC 2004)

Iz strateškog dokumenta proizlazi da Vlada Danske ima glavnu političku odgovornost kad je riječ o provedbi Strategije. Donošenje odluka na svim razinama treba integrirati s razmišljanjem o okolišu. Regionalne i lokalne vlasti imaju važnu ulogu u provedbi nacionalne strategije za održivi razvoj (NSSD¹⁰-a) jer upravljaju znatnim specifičnim aktivnostima koja se odnose na ekološka i prostorna planiranja. Dodatna važnost lokalne i regionalne vlasti je mogućnost uključivanja građana u aktivnu raspravu vezano za pitanja lokalnog planiranja. Lokalni program 21 proveden je u većini lokalnih općina u Danskoj. (Ruotsalainen; 2006)

Kad je riječ o poslovnom sektoru, nacionalne strategije za održivi razvoj ističu činjenicu da bi tržište trebalo podupirati održivi razvoj. Procjenjuje se da poduzeća koja sudjeluju u značajnim ekološkim inicijativama poboljšavaju svoju konkurentnost. Stoga će danska vlada nastaviti s promicanjem tržišno utemeljenih mjera i podupirati izgradnju šire i dublje baze znanja o održivom razvoju.

Institut za procjenu utjecaja na okoliš pridonijet će određivanju načina na koji se ciljevi zaštite okoliša mogu najbolje postići i to na najisplativije načine. Očekuje se da će se financijski sektor usredotočiti i na pitanja povezana s okolišem, primjerice povećanjem upotrebe zelenog i etičkog računovodstva. Općenito govoreći, strategija naglašava zajedničku odgovornost u danskom društvu u kojem **država, općine, županije, poslovni sektor, škole, druge udruge, dobrovoljne organizacije i građani** moraju imati priliku sudjelovati u tome i preuzeti

¹⁰ NSSD - *national strategies for sustainable development*

odgovornost kako bi osigurali razvoj. Pojedinci bi trebali voditi računa o vlastitom ponašanju (prometne navike, potrošnja energije, izbor proizvoda široke potrošnje) i donositi odluke koje pozitivno utječu na okoliš. S ciljem podrške uspostavljenom zakonodavnom okviru o zaštiti okoliša, danska vlada pokušala je povećati upotrebu tržišno orijentiranih mjera kao što su porezi na okoliš, kvote za trgovanje i subvencije.

Strategija naglašava potrebu da računi, vladini prijedlozi i veliki inženjerski radovi budu podvrgnuti strateškoj procjeni okoliša s ciljem osiguranja da ekološke posljedice kao i ekonomske analize utječu na proces donošenja odluka.

Slično tome, lokalne i regionalne vlasti također bi trebale provoditi procjene utjecaja na okoliš u svojem radu, dok bi javni sektor općenito trebao uključiti razmatranja održivog razvoja u svoje politike nabave. Vlada stavlja naglasak i na nastavak istraživanja i razvoja, tehnoloških iskoraka i inovacija koji će biti podržani boljim informacijama, smjernicama i razmjenom iskustava te širenjem zelene tehnologije. Premda su danska poduzeća, uvođenjem ekoloških pitanja u proizvodnju, postala konkurentnija, postoji potreba za jačanjem međudjelovanja privatnog i javnog sektora. Kao sredstvo za donošenje novih odluka vezano za izbor robe, potrošačima je na raspolaganju ekološko označavanje i deklaracije ekoloških proizvoda. Pozornost treba posvetiti i budućem obrazovanju i poučavanju kako bi se oblikovale temeljne vrijednosti društva. U skladu s načelima Aarhuške konvencije¹¹ pristup informacijama treba biti jednostavan, sudjelovanje u donošenju odluka i pristup pravosuđu treba biti omogućen.

Daljnji razvoj u realizaciji ciljeva održivog razvoja predstavlja Danska strategija održivog razvoja iz 2014. godine. Ista predstavlja pronalaženje načina za razvoj ekoloških, financijskih i društvenih resursa koji zadovoljavaju potrebe sadašnjosti bez ugrožavanja sposobnosti budućih generacija da zadovolje svoje vlastite potrebe. Danska nacionalna strategija za održivi razvoj (*Et*

¹¹ „Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša“ (Aarhuška konvencija) - na snazi je od 30. listopada 2001. Utemeljena je na pretpostavci da će veća javna svijest i uključenost u pitanja okoliša poboljšati zaštitu okoliša. Cilj konvencije je pomoć u zaštiti prava svake osobe u sadašnjoj i budućim generacijama da živi u okolišu koji odgovara njezinom zdravlju i dobrobiti. U tom se smislu Konvencijom predviđa djelovanje u trima područjima: osiguranje javnog pristupa informacijama o okolišu koje su pohranjene kod tijela vlasti; poticanje sudjelovanja javnosti u odlučivanju koje utječe na okoliš; proširenje uvjeta za pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Više informacija o Konvenciji <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:l28056>

bæredygtigt Danmark - Udvikling i Balance) objavljena u listopadu 2014. i temelji se na tri stupa održivosti:

- financijska održivost;
- društvena održivost;
- zelena održivost.

Strategija iznosi ukupno 23 cilja unutar tri stupa održivosti i dodatno cilj u vezi s međunarodnom dimenzijom održivosti. Ciljevi se u cijelosti mogu pročitati u strategiji (na danskom). (Vlada Kraljevine Danske, 2014:8)

Nakon **Vlade**, koja je donijela strategiju, drugi bitan dionik je **Ministarstvo financija** koje je izradilo i koordiniralo Izvješće: „*Report for the Voluntary National Review, Denmark's implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*”¹². Od dionika iz civilnog društva, poduzeća, lokalne samouprave, mladih i akademske zajednice zatraženo je da dostave i daju neovisne doprinose kojima se ističe njihov doprinos postizanju ciljeva održivog razvoja na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Ministarstvo financija održalo je inicijalni sastanak s relevantnim dionicima prije izrade glavnih poruka, dok je drugi sastanak održan neposredno prije podnošenja spomenutog izvješća. Danski javni sektor znatno je decentraliziran. Općine čine 70% javne potrošnje. Središnja i lokalna samouprava slažu se da su za postizanje ciljeva održivog razvoja potrebna suradnja i snažna partnerstva u cijelom društvu. U izvješću se navodi kako civilno društvo, poduzeća i drugi relevantni dionici vode računa o ciljevima održivog razvoja te da je nekoliko osnovnih i srednjih škola, kroz rad s djecom i mladima, poduzelo mjere za povećanje svijesti o važnosti kreiranja rješenja za ostvarenje ciljeva održivog razvoja. Međutim, izvješće navodi kako u javnosti postoji potreba za podizanjem svijesti o ciljevima održivog razvoja.

Uključivanje ciljeva održivog razvoja u nacionalne okvire Danska vlada je, u skladu s Programom održivog razvoja do 2030., formulirala akcijski plan s obzirom na potrebu prilagodbe ciljeva nacionalnim okolnostima. Akcijski plan sadrži 37 konkretnih i mjerljivih nacionalnih ciljeva što omogućava sustavan pregled stanja i procjenu napretka u budućnosti. U izvješću se navodi da Vlada objavljuje godišnja izvješća o napretku 37 ciljeva. Izvješće se upućuje danskom

¹² „Report for the Voluntary National Review, Denmark's implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16013Denmark.pdf> , 2017.

parlamentu. Svake četvrte godine izvješće o napretku zamijenit će se sveobuhvatnijim izvješćem o stanju koje će sadržavati i inicijative za postizanje ciljeva održivog razvoja kao i moguće prilagodbe Akcijskog plana.

Ministarstvo financija nadležno je za koordinaciju nacionalne provedbe ciljeva održivog razvoja i Akcijskog plana koji je donijela vlada, a resorna ministarstva imaju zadaću integrirati ciljeve održivog razvoja u politiku. Međunarodna razina i integracija ciljeva u kontekstu Ujedinjenih naroda i drugih međunarodnih organizacija u nadležnosti je Ministarstva vanjskih poslova koje je odgovorno i za dansku vanjsku i sigurnosnu politiku, trgovinsku politiku i razvojnu politiku. (Ministarstvo financija Kraljevine Danske, 2017)

Integracijom triju dimenzija održivog razvoja Danska već procjenjuje nove zakonodavne prijedloge u smislu njihovih gospodarskih, okolišnih i rodnih posljedica.

Ministarstvo financija koordinaciju nacionalne provedbe ciljeva održivog razvoja koordinira kroz međuministarsku radnu skupinu za ciljeve održivog razvoja i bilateralno između Ministarstva financija i resornih ministarstava. Ministarstvo vanjskih poslova bilo je predsjedatelj skupine do donošenja Akcijskog plana, nakon čega je predsjedanje preuzelo Ministarstvo financija. Navedeno pokazuje intenciju vlade da integraciju održivog razvoja uključi u unutarnju politiku i svakodnevni rad vlade. Premda je Ministarstvo financija nadležno za koordinaciju, važno je naglasiti da se stručno znanje o politikama nalazi u resornim ministarstvima nadležnima za osmišljavanje politika koje se odnose na ciljeve održivog razvoja.

Ministarstvo financija odgovorno je za daljnje postupanje EU-a kako bi se održao holistički pristup i stvorile poveznice s nacionalnim daljnjim postupanjem. Iz tog razloga Ministarstvo financija, po potrebi, koordinira s Ministarstvom vanjskih poslova i resornim ministarstvima.

Agencija za zaštitu okoliša - dio je Ministarstva okoliša Danske. Prema službenim stranicama agencije u istoj je zaposleno oko 950 zaposlenika. Podjela po stručnoj spremi obuhvaća: kemijske inženjere, farmaceute, web tehničare, pravnike, ekonomiste, tajnike i komunikologe. Upravljački tim sastoji se od direktora, voditelja odjela i voditelja funkcija. Rad u Agenciji za zaštitu okoliša pokriva mnoge teme iz područja okoliša i zdravlja: kemikalije, pesticidi, genska tehnologija, tlo, otpad i ekološka tehnologija. (Danska agencija za zaštitu okoliša)

Glavni zahtjev za Agenciju je pripremljenost na ekološke izazove budućnosti na što utječe postavljanjem dugoročnih strateških ciljeva kao okvira za generiranje ciljeva učinka.

Osim nacionalne dimenzije, agencija ima i međunarodnu dimenziju koja se prije svega odnosi na suradnju s EU-om u području politike zaštite okoliša i praćenja iste. Uz navedenu važna je i nordijska suradnja u pitanjima zaštite okoliša. Agencija smatra kako se pitanja poput kemijskih tvari i opasnog otpada mogu se pravilno riješiti samo međunarodnom suradnjom na globalnoj

razini. Utjecaj kemijskih tvari na okoliš i zdravlje je polje koje će se u nadolazećim godinama nastaviti podvrgavati nacionalnom i međunarodnom nadzoru.

Veća pozornost posvetit će se pojednostavljenju, zakonskim pravima i jasnoći zakonodavstva. S ciljem što lakše provedbe zakona i pravila od strane poduzeća, zakoni i pravila moraju bit jasni i razumljivi te bez nepotrebnog administrativnog opterećenja. Slijedom navedenog jedna od zadaća Agencije je podizati ekološku svijest pojedinaca kao prekretnicama politike zaštite okoliša.

Rad na zaštiti okoliša jasno je podijeljen između središnjih i regionalnih uprava i općinskih odjela. Agencija za zaštitu okoliša nadležna je za zakonodavstvo i nositelj je važnih državnih poslova kao i posebno složenih poslova. Agencija priprema zakone i smjernice te daje ovlaštenja u nekoliko područja. Nadzor kemikalija i *offshore* platformi također je zadaća Agencije. Zajedno s uredom u Kopenhagenu, decentralizirana jedinica u Aarhusu ovlašćuje i nadzire približno 400 poduzeća i lokalnih postrojenja za rukovanje otpadom. (Danska agencija za zaštitu okoliša)

Općine su odgovorne za izdavanje dozvola i inspekciju drugih poduzeća te su kontaktne točke za širu javnost i za tvrtke koje žele pristup informacijama o okolišu.

Danske regije zadužene su za izradu planova regionalnog razvoja. Obavljaju posebne zadaće u područjima onečišćenja tla i sirovina.

Agencija surađuje s Odborom za žalbe zaštite prirode i okoliša koji se bavi pritužbama u okviru nadležnosti Ministarstva okoliša Danske.

Partnerstva predstavljaju sredstava za stvaranje inovacija, ulaganja, širenja rješenja te su kao takva ključna za postizanje ciljeva održivog razvoja. Vlada je predana uključivanju svih dionika iz danskog društva u provedbu Programa održivog razvoja do 2030. Ta se obveza odražava u ovom izvješću uz neovisne doprinose civilnog društva, poduzeća, općina/regija, organizacije mladih i akademskih institucija. Kao jedan od primjera za to je konferencija koju su u veljači 2017. organizirale organizacije civilnog društva i poduzeća. Ministarstvo financija pokreće i interni rad na daljnjem razvoju partnerstava. Potrebna su partnerstva stvorena bez sudjelovanja vlade, kao i ona sa sudjelovanjem vlade.

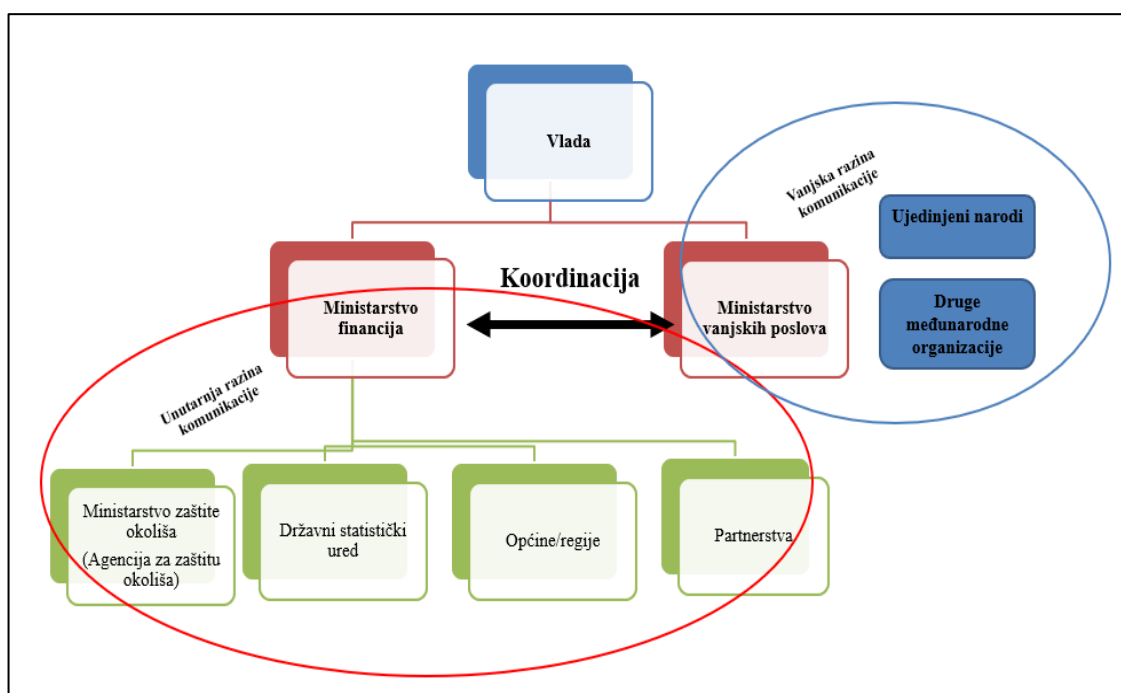
Nadalje, kako bi se osigurao brzi pregled danskih ministarstava i njihova nadležnost u ostvarenju ciljeva održivog razvoja, statistika Danske je razradila internetsku stranicu s na kojoj se navode područja i nadležno tijelo. (Ministarstvo financija Kraljevine Danske, 2017)

Suradnjom s Parlamentom Vlada želi osigurati da Parlament bude uključen u rad na ostvarivanju Programa održivog razvoja do 2030. i ciljeva održivog razvoja. To je posebno slučaj u Danskoj, jer su većina vlada manjinske vlade kojima je potrebna stalna potpora u Parlamentu. Rad parlamenta odvija se preko tematskih stalnih odbora koji odgovaraju vladinoj podjeli rada po ministarskoj liniji, npr. za Ministarstvo energetike, komunalnih usluga i klime u Parlamentu postoji odgovarajući Odbor za energetiku, opskrbu i klimu. Kako bi se uzela u obzir

međusektorska priroda ciljeva održivog razvoja i rad Parlamenta preko odbora, tj. stranačkih linija, Parlament se 2017. godine odlučio organizirati u mrežu koja uključuje članove iz svih stalnih odbora. Mreža je održala javnu raspravu kako bi utvrdila prioritete za svoj rad, uključujući zadaću podizanja javne svijesti o ciljevima održivog razvoja.

Na globalnoj razini Program održivog razvoja do 2030. platforma je za dansku razvojnu suradnju i humanitarno djelovanje, što se odražava u danskoj strategiji za razvojnu suradnju i humanitarno djelovanje pod nazivom „Svijet 2030“. Program održivog razvoja do 2030. također ima istaknutu ulogu u strategiji za vanjsku i sigurnosnu politiku Danske za razdoblje 2017. – 2018.

Postoji niz rezultata u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, uključujući finaliziranje Fonda za održivi razvoj i koncepta za procjenu zakonskih prijedloga za ciljeve održivog razvoja, pripremu formata za godišnje izvješće o napretku parlamenta i provedbu akcijskog plana. (Ministarstvo financija Kraljevine Danske, 2017)



Slika 14: Glavni akteri u Danskoj važni za ostvarenje ciljeva održivog razvoja

Izvor: Izrada autorice sukladno izvješću Ministarstva financija Kraljevine Danske, 2017

6.5. Akcijski plan

Vlada je 13. lipnja 2016. krenula u izradu akcijskog plana za daljnje postupanje i provedbu Programa održivog razvoja do 2030. i ciljeva održivog razvoja. U izradi Akcijskog plana sudjelovala su sva ministarstva, a koordinirali su ga Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo financija. Isti je Vlada odobrila 22. ožujka 2017. godine. U okviru Akcijskog plana vlada se obvezuje sudjelovati u dobrovoljnoj nacionalnoj reviziji na Političkom forumu na visokoj razini 2017. i provesti još dva dobrovoljna nacionalna preispitivanja prije 2030. U skladu s danskom tradicijom uključivanja dionika, Ministarstvo financija održalo je 3. svibnja 2017. početni sastanak s relevantnim dionicima na kojem se raspravljalo o procesu kojemu je prethodio Politički forum na visokoj razini. Vlada je uključila doprinose poduzeća civilnog društva, općina i regija, kao i organizacija mladih i akademske zajednice u Glavne poruke i Dobrovoljno nacionalno izvješće. Sudionici su bili predstavnici civilnog društva, poduzeća i ulagača, općina, organizacija mladih, akademske zajednice i neovisne nacionalne institucije za ljudska prava. Izvješće je usmjereno na nacionalni danski doprinos ostvarenju ciljeva održivog razvoja.

Članovi Parlamenta i drugi sudionici pozvani su na sudjelovanje u danskom izaslanstvu na Političkom forumu na visokoj razini.

Kako bi se postigli ciljevi i integrirao održivi razvoj, Vlada, općine i regije usuglasile su se da će surađivati i poticati na partnerstva u cijelom društvu uključivanjem drugih dionika da daju svoj doprinos za ostvarenje ciljeva.

Ministarstvo vanjskih poslova je prije donošenja Programa održivog razvoja do 2030. i ciljeva održivog razvoja održalo savjetovanja s civilnim društvom, poduzećima i drugim relevantnim dionicima te je njihov doprinos uključen u danske prioritete u pregovorima o Programu održivog razvoja do 2030. Na taj način dionici preuzimaju aktivno vlasništvo nad ciljevima održivog razvoja. Kako bi se potaknulo poduzeća u uključivanje ostvarenja ciljeva Vlada je u suradnji s domaćin partnerima održala niz radionica

Akcijski plan usredotočen je na 5 Ps: Prosperitet, planet, ljudi, partnerstva i mir (*eng. Ps: Prosperity, Planet, People, Partnerships and Peace*). Vlada je za svaku od navedenih tema (osim partnerstva¹³) formulirala niz ciljeva (ukupno 37) koji odražavaju prioritete vlade. Svaki cilj sadrži

¹³ Partnerstva su međusektorska.

1 ili 2 mjerljiva pokazatelja. Akcijski plan ne predstavlja cjelokupni doprinos vlade postizanju Programa održivog razvoja do 2030. i ciljeva održivog razvoja. Riječ je o prioritetnom dokumentu u kojem se na relativno jednostavan način ističu neki od bitnih doprinosa. Međunarodne studije poput OECD-a i SDSN-a, Dansku svrstavaju u zemlje koje su pri vrhu u postizanju ciljeva održivog razvoja, ali također ukazuju i na određene izazove poput recikliranje otpada (cilj 12) i onečišćenje u gradovima (cilj 11) s kojima se zemlja suočava.

U okviru Akcijskog plana vlada će procijeniti posljedice novog zakonodavstva i velikih inicijativa za ciljeve održivog razvoja kada se smatra relevantnima u danskom kontekstu i u slučaju da je učinak znatan. Globalna predanost Programu održivog razvoja do 2030. i ciljevi održivog razvoja oblikuju globalni angažman Danske. Zajednička globalna vizija i ambicija izraženi u ciljevima održivog razvoja u skladu su s danskim interesima, vrijednostima i načelima za koje Danska desetljećima radi na globalnoj razini.

Sredstva provedbe Akcijskog plana i održivog razvoja financiraju se kroz proračunska sredstva koja Parlament odobri u godišnjim pregovorima o proračunu za iduću fiskalnu godinu. Također se zalaže za mobilizaciju znatnih sredstava u zemljama u razvoju te se stoga priprema za pokretanje Fonda za ciljeve održivog razvoja kojim će se kombinirati javna i privatna sredstva za mobilizaciju daljnjeg privatnog kapitala.

Postoji niz rezultata u kratkoročnom do srednjoročnog razdoblja, poput dovršetka koncepta za procjenu posljedica zakonodavnih prijedloga vezano za ciljeve održivog razvoja, priprema predložka dokumenta za godišnje izvješće o napretku Parlamenta i provedbu Akcijskog plana kao i dovršetak osnivanja Fonda za ciljeve održivog razvoja. Uz navedeno, važna je neprekidna upornost i predanost vlade u provedbi i osmišljavanju rješenja koja se odnose na sve tri dimenzije – društvo, gospodarstvo i okoliš. (Ministarstvo financija Kraljevine Danske, 2017)

6.5.1. Praćenje i preispitivanje Akcijskog plana

Svake četvrte godine vlada će predstavljati izvješće o statusu Akcijskog plana. Izvješće o stanju zamijenit će izvješća o napretku tih godina. Izvješće o stanju uključivat će iste elemente kao i izvješće o napretku, ali osim toga može sadržavati inicijative za postizanje ciljeva održivog razvoja i moguće prilagodbe Akcijskog plana. Izvješće o statusu bit će predstavljeno Parlamentu na raspravu. Vlada je zadužila državni statistički ured da UN-u dostavi godišnje statističko izvješće o globalnim pokazateljima koje je razvila Statistička komisija UN-a.

Novije informacije o danskoj provedbi ciljeva vidljive su u studiji: *“The Nordic region and 2030 agenda – Implementation of the 2030 Agenda and the 17 Sustainable Development Goals in the Nordic Countries”*. Cilj studije je prikazati pregled rada nordijskih zemalja na Agendi 2030, s

osvrtno na svaku zemlju s relevantnim informacijama vezano za ciljeve održivog razvoja. Studija je internetski dokument, a ne kao koherentno izvješće. Prvu verziju studije izradio je Gaia Consulting u prosincu 2020., a prema potrebi će ga ažurirati Nordijsko vijeće ministara. (Gaia Consulting, 2021:3)

Središnja uloga monitoringa i revizije provedbe Agende 2030. i SDG-a, kad je riječ o globalnoj razini, ima Politički forum UN-a na visokoj razini o održivom razvoju, a dobrovoljne nacionalne revizije izvješća važan su alat u radu. Svoje dobrovoljne nacionalne preglede za Politički forum na visokoj razini UN-a o održivom razvoju izradile su Danska, Island, Finska, Švedska i Norveška. Autonomne regije, Grenland, Farski otoci, i Åland ne podnose vlastita izvješća. Danska godinama radi na ciljevima održivog razvoja na nacionalnoj i na međunarodnoj razini. Danska je kao članica otvorene radne skupine za ciljeve održivog razvoja (SDG), imala glavnu ulogu u pripremi Agende 2030. Glavna područja kojima se Danska bavila bila su: Prioritetna područja Danske u ovom procesu bila su rad na očuvanju mira i progresivni ciljevi rodne ravnopravnosti i reproduktivnog zdravlja te uključivanje ljudskih prava. (Gaia Consulting, 2021:7)

Danska je 2020. započela s izradom **novog Nacionalnog akcijskog plana za provedbu Agende 2030**, pokrenutog 2021. Sadržavat će kohezivnu i holističku inicijativu koja obuhvaća područja politika i sastavlja nacionalni i globalni održivi razvoj unutar jedinstvenog akcijskog plana. U izradu su uključena sva ministarstva te su pozvani i drugi dionici da daju svoj doprinos u izradi plana. (Gaia Consulting, 2021:7)

Rad Danske na Agendi 2030 i ciljevima održivog razvoja vode **parlament i vlada**. **Ministarstvo financija** ima koordinirajuću odgovornost za rad na Agendi 2030, u bliskoj suradnji s **Ministarstvom vanjskih poslova** i **Ministarstvom zaštite okoliša**.

Ministarstvo financija odgovornost za pojedinačne ciljeve održivog razvoja te praćenje dodijelilo je ministarstvima u skladu s njihovim područjem djelovanja. Naveden popis dostupan je na stranicama Danskog ureda za statistiku.

Rad Vlade koordinira se u **međuresornoj radnoj skupini** u kojoj su zastupljena sva ministarstva, a koju vodi Ministarstvo financija. Kako bi raspravljala o statusu i razvoju danskog rada na Agendi 2030, grupa se sastaje najmanje jednom godišnje te dodatno kad se ukaže potreba. (Gaia Consulting, 2021:8)

6.6. Praćenje i izvješćivanje

Napredak Danske u pogledu provedbe Agende 2030 i SDG-a mjeri se skupom nacionalnih pokazatelja za održivi razvoj. Iste prati nacionalna agencija (ured) za statistiku – *Statistics Denmark*.

Za potrebe dostave godišnjeg izvješće UN-a o napretku ciljeva održivog razvoja, Danska svake godine objavljuje statističko izvješće, temeljeno na globalnim pokazateljima UN-a za održivi razvoj. Odgovornost za izvješćivanje je na Uredu za statistiku. (Ured za statistiku Kraljevine Danske, 2021)

Danska je Političkom forumu UN-a na visokoj razini o održivom razvoju podnijela dva dobrovoljna izvješća. Prvi dobrovoljni nacionalni pregled 2017. godine, a drugi dobrovoljni 2021. godine.

S ciljem stvaranja široke i uključive rasprave o Agendi 2030 i ciljevima održivog razvoja, Danska je u **Saboru** uspostavila **Svestranačku koaliciju za ciljeve održivog razvoja (Mreža 2030.)** s predstavnicima svih parlamentarnih stranaka. Mreža 2030 je forum, platforma za suradnju između parlamenta i civilnog društva, poslovnog sektora i drugih društvenih aktera na temu ciljeva održivog razvoja. Kao dodatna predanost ostvarenju ciljeva Agende 2030, pri Odboru za financije 2018. godine, osnovana je **Saborska radna skupina za Agendu 2030** kao politička podrška i koordinacija u relevantnim parlamentarnim odborima. (Gaia Consulting, 2021:8)

Godine 2017. Mreža 2030 uspostavila je **savjetodavno vijeće za Agendu 2030 (Panel 2030)**, kojeg čine predstavnici poslovnog sektora, istraživačke zajednice i civilnog društva. Cilj Panela 2030 je podržati politički rad Mreže 2030 doprinoseći analizama, razgovorima, raspravama i razmjenom znanja. Aktivnosti Panela 2030 uključile su projekt Naši ciljevi zajedno s Danskim uredom za statistiku koji je pregledao osnovni položaj Danske i moguće pokazatelje za nastavak rada na Agendi 2030.

Civilno društvo svoje inicijative za Agendu 2030 i ciljeve održivog razvoja koordinira kroz dvije mreže civilnog društva: **Global Focus i Danish 92 Group** koje su dio Panela 2030. Na godišnjoj razini mreže civilnog društva izrađuju godišnje izvješće koje objedinjuje političke preporuke organizacija članica s ciljem osiguranja ostvarenja ciljeva u Danskoj ali i globalno. (Gaia Consulting, 2021:9)

6.7. Sredstva za provedbu

Provedbe Akcijskog plana i održivog razvoja financiraju se proračunskim izdvajanjima definiranim proračunu za iduću poslovnu godinu. Svako tijelo (ministarstvo, državna agencija, itd.) odgovorno je za dodjelu dostatnih sredstava. Zahtjeve za dodatnim sredstvima vlada će takve uzeti u razmatranje i ocijeniti prema njihovim zaslugama i redovnoj proceduri.

Kako bi povećala doprinos privatnog sektora održivom razvoju u zemljama u razvoju Danska će sve više koristiti javna sredstva za mobilizaciju privatnih ulaganja. Središnja Danska institucija za razvojna ulaganja je Investicijski fond za zemlje u razvoju (IFU¹⁴) koji kroz usluge i rizični kapital podržava komercijalno održive projekte koji stvaraju povrat ulaganja i trajne pozitivne učinke na razvoj kroz otvaranje radnih mjesta i utjecaja na okoliš i društvo. Danska je također oformila Danski fond za ulaganja u klimu (DCIF¹⁵, 2014.) i Investicijski fond za agrobiznis (DAF¹⁶, 2016.), kao inovativna javno-privatna partnerstvu s mirovinskim fondovima i drugim institucionalnim ulagačima. DCIF nudi rizični kapital i savjete vezano za ulaganja u klimu. DAF ulaže u projekte u cijelom lancu vrijednosti „od farme do stola“.

Primjer da održivi razvoj može biti dobitna kombinacija za vladu, zemlje u razvoju i poduzeća je ulaganje u vjetroelektranu od strane danskog proizvođača vjetroturbina na jezeru Turkana¹⁷ u Keniji. Vlada također osniva Fonda za ciljeve održivog razvoja 2018. godine, također kao javno-privatno partnerstvo između danske vlade i institucionalnih ulagača i primjer je kako jasnim sredstvima povećati privatna ulaganja. (Ministarstvo financija Kraljevine Danske 2017:33)

¹⁴ IFU - Investment Fund for Developing Countries

¹⁵ DCIF - Danish Climate Investment Fund

¹⁶ DAF - Agribusiness Investment Fun

¹⁷ Dobar primjer ulaganja DCIF-a je projekt vjetroelektrana jezera Turkana u Keniji. Lokacija Vjetroparka je južno od Sahare kapaciteta 300 MW koji će proizvoditi oko 15 posto trenutne potrošnje energije u Keniji. Danski proizvođač vjetroturbina Vestas isporučuje 365 vjetroturbina.

6.8. Inicijative o postizanju ciljeva održivog razvoja

Kako bi informirala javnost o važnosti održivog razvoja, Danska je imala nekoliko inicijativa koje se donose u nastavku.

- *Danska za golove (Denmark for the Goals)* je komunikacijska kampanja koja od 2018. pomaže u širenju znanja o Agendi 2030. i ciljevima održivog razvoja. Kampanja, u suradnji s organizacijama, tvrtkama i općinama, organizira svjetske festivale ciljeva u obliku dijaloških sastanaka i javnih skupova, u mjestima i gradovima diljem zemlje kako bi u lokalnim zajednicama promovirali ciljeve održivog razvoja. Global Public, neprofitna udruga u suradnji s 48 danskih općina, tvrtkama i sektorskim organizacijama organizirala je navedenu kampanju.
- *Najbolje vijesti na svijetu (World's Best News)* je neovisni medij, neprofitna organizacija osnovana od organizacije UN-a u DANIDA-e i organizacije Global Focus. Proizvodi kampanje i konstruktivno novinarstvo¹⁸ s ciljem informiranja o ciljevima i pronalasku rješenja na globalne izazove.
- *Globalni ciljevi - Akademija tjedan (Global Goals Academy)* je projekt za mlade koji nudi obuku o Agendi 2030 i SDGs-u kako bi postali ambasadori za SDG. Projekt organiziraju World's Best News, Danish Youth Council (DUF) i Tuborg Fund.
- *Globalni tjedan ciljeva (Global Goals Week)* ima za cilj okupiti sve strane - civilno društvo, poslovni, sektor, znanstvenoistraživački i javni sektor kako bi razmijenili znanja i iskustva o provedbi ciljeva održivog razvoja putem dijaloga i debate s vodećim donositeljima odluka, organizacijama i civilnim društvom. Događaj je organiziran u rujnu 2020. na inicijativu poslovne mreže Global Compact Denmark, nezavisnog novinskog medija Altinget i think tank-a Monday Morning, u znak obilježavanja petogodišnjice Agende 2030.

¹⁸ Koncept osmišljen u Danskoj. Definira se kao precizno izvještavanje usmjereno na rješavanje problema. Odgovor je na krizu u novinarstvu i pružanje otpor komercijalizaciji novinarstva. Više na: <https://www.bib.irb.hr/1108089>

- *Fælles Forandring („Joint Change“)* je projekt udruge Danmarks Efterskoleforening¹⁹ kojoj je cilj uključiti učenike u razvoj društva i svijeta, uključivanjem Agende 2030 i SDG-a u školsko obrazovanje i ponašanje u školama. Vrhunac projekta je održavanje Festivala održivog razvoja gdje učenici prezentiraju i dijele svoje znanje, angažman i iskustvo na temu ciljeva održivog razvoja. Također je događanje na kojem se, vezano za temu ciljeva objavljuju korisni materijali za inspiraciju i podučavanje o ciljevima. (Gaia Consulting, 2021)

6.9. Dansko pozicioniranje na međunarodnoj sceni

U Izvješću o održivom razvoju 2020. godine Danska je rangirana na drugom mjestu u svijetu analizirajući međunarodnu usporedbu nacionalne provedbe Agende 2030 i 17 SDG-ova. Danska je blizu ostvarenja dva SDG-a Cilj 1 – Bez siromaštva i Cilj 10-Smanjenje nejednakosti, međutim unatoč tome ostaju izazovi za deset ciljeva. Velik izazov za Dansku predstavlja 5 ciljeva: Cilj 2– Svijet bez gladi; Cilj 11 – Održivi gradovi i zajednice; Cilj 12 – Održiva potrošnja i proizvodnja; Cilj 13 – Zaštita klime; Cilj 14 – Očuvanje vodnog svijeta. Indeks Danske prema postizanju SDG-a iznosi 84,6/100 bodova, ali „učinci prelijevanja“ izvan Danske imaju puno niži rezultat, 66,4/100 bodova. (Cambridge University Press, 2020)

6.10. Izvješće o napretku iz 2021. godine

Dobrovoljno izvješće Danske o napretku u ostvarenju ciljeva održivog razvoja iz 2021. godine navodi kako se Danska uspješno suočila i riješila dosta izazova vezano za ostvarenje ciljeva, međutim kako postoji još izazova koje je potrebno riješiti. Rad na Izvješću (*Voluntary National Review – VNR*) koordinira Ministarstvo financija, a priprema se u suradnji sa svim ministarstvima i dionicima u danskom društvu – parlament, privatni sektor, civilno društvo, akademske institucije te općine i regija. Značajno poboljšanje drugog VNR izvješća odnosi se na uključivanje dviju neovisnih procjena napretka na svakom SDG-u od strane vladinih dužnosnika i aktera civilnog društva. Kao dodatni element izvješća ističe se proces recenzije Norveške i Kenijske vlade koji su

¹⁹ Udruga za mlade od 14-18 godina koji završavaju niže srednje obrazovanje u internatskim školama

pogledali nacrt izvješća i svojim sudjelovanjem u kolegijalnom dijalogu o dobrim praksama i davanjem preporukama pomogli u izradi izvješća.

Uz navedeno, Izvješće se temelji na novo uspostavljenim institucionalnim mehanizmima i istraživanju praćenje razvoja SDG-a pri čemu značajna uloga pripada Uredu za statistiku Danske i kreiranom alatu za praćenje SDG-a. Kako je ranije navedeno provedba akcijskog plana i održivog razvoja financira se iz proračuna, a ministarstva i druga tijela uključena u provedbu odgovorna su za raspodjelu sredstava. (Ministarstvo financija Kraljevine Danske, 2021)

U lipnju 2021. Vlada je predstavila novi nacionalni akcijski plan o Agendi 2030 i 17 ciljeva održivog razvoja. Ciljevi akcijskog plana uglavnom su usmjereni na domaće prioritete i pridonose tome da ciljevi održivog razvoja budu konkretni i provedivi. Akcijski plan predstavlja nove političke inicijative za daljnje uključivanje ciljeva održivog razvoja u napore Vlade.

Inicijative:

- *Ciljevi održivog razvoja moraju biti na prvom mjestu pri razvoju nove politike.* Od zakonodavne sjednice 2021./2022., Vlada u procjenu učinka predloženog zakonodavstva uvodi i razmatranje vezano za ciljeve održivog razvoja. Navedeno znači da se u prijedlogu zakona predlagatelj treba, u posebnom odjeljku, izjasniti o pojedinostima njegovog utjecaja na ciljeve održivog razvoja.
- *Ciljevi održivosti u agencijama i institucijama* – Vlada će u državnim agencijama i institucijama uvesti zahtjev o ciljevima održivog razvoja, koji će se dokumentirati u javno dostupnom formatu (godišnje izvješće, strategija, plan ciljeva i rezultata, web stranica itd.).
- **Javna nabava s većim naglaskom na održivost** – Vlada će jačanjem digitalnog alata „Odgovorni kupac” olakšati odgovornu javnu kupnju. Pojačan fokus bit će na ljudskim pravima, uključivom tržištu rada i socijalni damping²⁰ i uključivo tržište rada. Vlada će

²⁰ Socijalni damping – praksa kojom se iskorištavaju niži troškovi u nekim zemljama radi nižih doprinosa za socijalno osiguranje i drugih doprinosa. Radnici se iskorištavaju kao „jeftina radna snaga“. <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/economy/20160916STO43171/socijalni-damping-zastupnici-traze-socijalnu-pravdu-za-radnike>

osim katalog zahtjeva za društveno odgovornu nabavu izraditi i dodatne smjernice i materijale kao pomoć.

- **Jače tajništvo za Panel 2030** – Cilj panela 2030 je kroz analize, razmjenu znanja, povratne informacije podržati politički rad Mreže 2030. Ako Danska želi postići svoje ciljeve održivog razvoja rad Panela bit će ključan u nadolazećem periodu. Povećano financiranje usluga tajništva za Panel 2030. podržava, između ostalog, parlamentarno jačanje SDG-a kao i rad Panela na praćenju i provedbi SDG-a na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Navedenim se podržava parlamentarno jačanje ciljeva održivog razvoja. Vlada će također predložiti da Panel organizira godišnje praćenje Vladinog izvješća o napretku te da nastavi davati prioritet programu „Ne ostavljajte nikoga iza sebe“ (eng. *Leave No One Behind*), što će ojačati njegovi resursi i osigurati temelji za ostvarenje rezultata. (Ministarstvo financija Kraljevine Danske, 2021)

7. Strateško planiranje u Republici Hrvatskoj

7.1. Strateško planiranje

Kako bi se definirao sustav strateškog planiranja, Hrvatski sabor je 2017. godine donio „*Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske*“ (NN 123/2017). Istim se definira upravljanje sustavom strateškog planiranja Republike Hrvatske, što se odnosi ne samo na pripremu i izradu akata strateškog planiranja već i na njihovu provedbu: praćenje, izvješćivanje, te vrednovanje akata. Cilj zakona je pružanje pomoći u oblikovanju i provedbi strateškog planiranja, tijelima koja rade, donose i provode javne politike.

Uzimajući u obzir potrebu unaprjeđenja sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, izradilo je izmjene i dopune Zakona. Isti je stupio na snagu 24. prosinca 2022. godine.

Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021. – 2026. (NPOO) definirane su izmjene zakonodavnog okvira sustava strateškog planiranja. Navedeno je planirano s ciljem što kvalitetnije izrade akata strateškog planiranja i provedbe istih. Slijedom navedenog, u području strateškog planiranja, reformom je predviđeno i jačanje kapaciteta.

Strateško planiranje je: „proces kojim se definira smjer djelovanja odnosno strategija, plan ili program, te donošenje odluka o raspoređivanju resursa u skladu s tom strategijom, planom ili programom. Strateško planiranje odnosi se i na mehanizme kontrole za provedbu strategije, plana ili programa.“ (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije; 2020:IV)

Akti strateškog planiranja su: „Nacionalna razvojna strategija, višesektorske i sektorske strategije, nacionalni planovi, planovi razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, program Vlade Republike Hrvatske, program konvergencije, nacionalni program reformi te provedbeni programi središnjih tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“ (NN 123/2017).

Zakon također definira šest načela (čl. 4.– 6.) na kojima se temelji sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem:

1. „načelo točnosti i cjelovitosti;
2. načelo učinkovitosti i djelotvornosti;
3. načelo odgovornosti i usmjerenosti na rezultat;
4. načelo održivosti;
5. načelo partnerstva i
6. načelo transparentnosti.“ (NN 123/2017)

Načelo točnosti i cjelovitosti odnosi se na važnost korištenja podataka koji su pouzdani, provjerljivi i usporedivi pri pripremi, izradi, izvješćivanju i praćenju provedbe i učinaka akata strateškog planiranja. Doneseni akti, odluke kao i djelovanje u postupku strateškog planiranja i provedbe moraju:

1. se uskladiti s aktima više ili iste hijerarhijske razine;
2. biti temeljeni na ishodima prethodnih postupaka;
3. imati jasnu i utemeljenu intervencijsku logiku u aktima strateškog planiranja.

Načelo učinkovitosti i djelotvornosti odnosi se na definiranje odgovarajućih pokazatelja definiranih ciljeva i mjera u aktima strateškog planiranja. S tim u svezi bitno je naglasiti kako očekivani rezultati, ishodi i učinci provedbe akata moraju biti razumljivi, procjenjivi i mjerljivi te postignuti uz optimalne troškove. Smjer djelovanja treba imati nekoliko varijanti pri čemu odabrana varijanta treba biti temeljena na što većoj društvenoj i ekonomskoj vrijednosti.

Načelom odgovornosti i usmjerenosti na rezultat obvezuju se tijela koja rade na izradi i provedbi akata strateškog planiranja da osiguraju uvjete, resurs i političku podršku kako bi se postigli željeni rezultati, ishodi i učinci. Dužnost tijela zaduženog za provedbu je tijekom provedbe pratiti i analizirati podatke kao i postignute rezultate provedbe. Ako analiza pokaže da se definirani ciljevi ne postižu, potrebno je promijeniti djelovanje koje će rezultirati njihovim ostvarenjem.

Načelo održivosti odnosi se na potrebu da, tijela odgovorna za izradu i provedbu akata strateškog planiranja, rezultate i iskustva stečena kroz prethodne procese strateškog planiranja koriste prilikom izrade i provedbe novih akata. Djelovanje navedenih tijela treba biti u skladu s djelovanjem tijela zaduženim za provedbu kao i razinama vlasti uzimajući u obzir da ciljevi moraju biti dugoročno održivi.

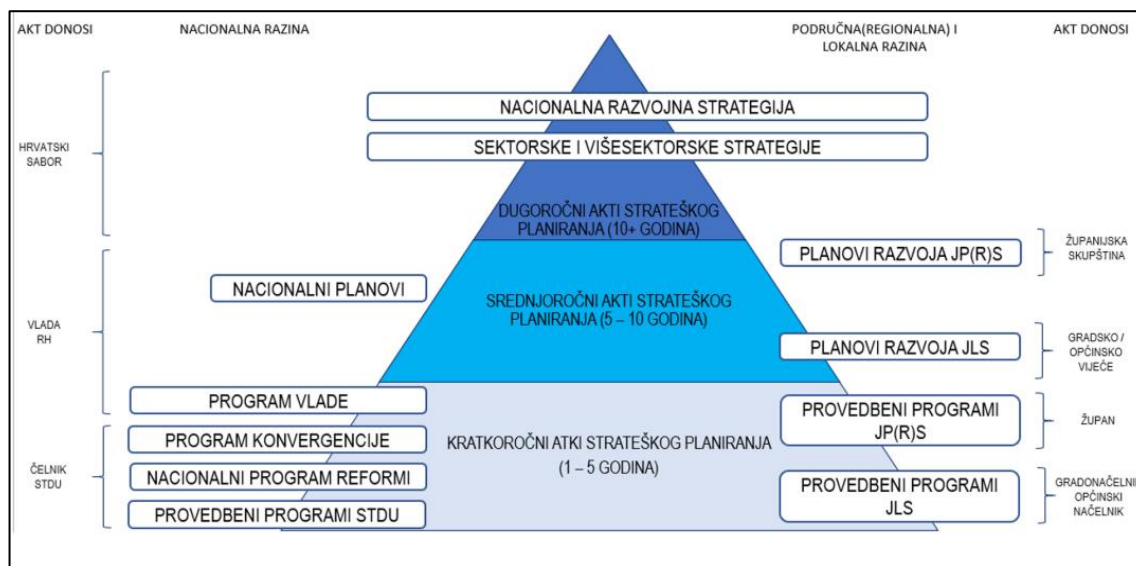
Načelo partnerstva govori o obvezi sklapanja partnerstva, u procesu strateškog planiranja, između tijela odgovornog za izradu i provedbu akta strateškog planiranja i glavnim dionicima kao i nadležnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, gospodarskim udruženjima i socijalnim partnerima, akademskom i znanstvenom zajednicom, organizacijama civilnoga društva te zainteresiranom javnosti. Potrebno je istaknuti da su u procesu donošenja odluka prilikom postupka strateškog planiranja i provedbe glavni dionici uključeni u proces sukladno ovom načelu.

Načelo transparentnosti odnosi se na važnost da se svi problemi i izazovi koji se pojavljuju u postupku strateškog planiranja i upravljanja nastoje jasno obrazložiti. Ciljevi, osim što moraju biti jasni, oni moraju biti i mjerljivi na temelju definiranih pokazatelja. Akti strateškog planiranja moraju sadržavati jasne informacije o odgovornosti za provedbu i postizanje rezultata, ishoda i učinaka.

Akti strateškog planiranja	
Prema roku važenja	Prema obuhvatu sadržaja
<p>Dugoročni akti strateškog planiranja</p> <ul style="list-style-type: none"> • izrađuju se i donose za razdoblje od najmanje deset godina (Nacionalna razvojna strategija, višesektorske i sektorske strategije) 	<p>Akti strateškog planiranja od nacionalnog značaja</p> <p>(Nacionalna razvojna strategija, višesektorske i sektorske strategije, nacionalni planovi i pripadajući akcijski planovi, program Vlade i provedbeni programi središnjih tijela državne uprave)</p> <p><u>Primjeri:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalni strateški okvir protiv raka do 2030. • Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine • Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine • Hrvatska strategija za vodik do 2050. godine
<p>Srednjoročni akti strateškog planiranja,</p> <ul style="list-style-type: none"> • izrađuju se i donose za razdoblje od pet do deset godina • Nacionalni planovi i planovi razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (planovi razvoja) <p>Odluku o izradi Nacionalnog plana donosi Vlada.</p>	<p>Akti strateškog planiranja od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave</p> <p>(planovi razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i provedbeni programi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.)</p> <p>Jedinica područne (regionalne) samouprave izvješćuje godišnje putem regionalnog koordinatora Koordinacijsko tijelo o izvršenju provedbenog programa.</p>
<p>Kratkoročni akti strateškog planiranja,</p> <ul style="list-style-type: none"> • izrađuju se i donose za razdoblje od jedne do pet godina <p>(program Vlade, program konvergencije, nacionalni program reformi, provedbeni programi tijela državne uprave i provedbeni programi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te akcijski planovi za provedbu nacionalnih planova.</p> <p>Program Vlade predstavlja okvir za izradu drugih kratkoročnih akata strateškog</p>	<p>Akti strateškog planiranja povezani s okvirom za gospodarsko upravljanje EU-a (program konvergencije i nacionalni program reformi-)</p>

Tablica 3: Akti strateškog planiranja prema roku važenja i obuhvatu sadržaja

Izvor: Autorica prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/2017)



Slika 15: Sustav akata strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj

Izvor: Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2020a:7

Uredba o strateškom planiranju propisuje sadržaj kojega moraju imati akti strateškog planiranja, a koji se prema obuhvatu sadržaja odnose na akte od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i regionalne samouprave (JLR(S)). Dodatni sadržaj aktu je moguće dodati samo uz prethodnu suglasnost koordinacijskog tijela (KT).

Nacionalna razvojna strategija
Vizija razvoja Republike Hrvatske
Opis razvojnih potreba i razvojnih potencijala
Razvojni smjerovi
Strateški ciljevi
Popis ključnih pokazatelja učinka (iz Biblioteke pokazatelja) i ciljanih vrijednosti pokazatelja
Provedbeni okvir
Financijski okvir s prikazom financijskih pretpostavki za provedbu strateških ciljeva i strateških projekata od nacionalnog značaja
Okvir za praćenje i vrednovanje
Dodatci:
<ul style="list-style-type: none"> - sažetak rezultata prethodnog vrednovanja - sažetak provedenog postupka savjetovanja s javnošću - indikativni popis strukturnih reformi, strateških projekata i provedbenih mehanizama
Nositelj izrade nacionalne razvojne strategije radi odgovarajućeg informiranja, komunikacije i vidljivosti postupka planiranja javnih politika obvezno izrađuje i donosi komunikacijsku strategiju i komunikacijski akcijski plan. Komunikacijska strategija i komunikacijski akcijski plan donose se u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu odluke Vlade Republike Hrvatske o izradi nacionalne razvojne strategije.

Slika 16: Obvezni sadržaj dugoročnih akata strateškog planiranja

Izvor: Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2020a

Iz navedene slike 16: Obvezni sadržaj dugoročnih akata strateškog planiranja, slijedi da je dodatak NRS-a trebao biti sažetak rezultata prethodnog vrednovanja. Prethodno vrednovanje se, premda je isto propisano člankom 5., stavka 2. *Pravilnika o provedbi postupka vrednovanja* nije dogodilo. „*Postupak vrednovanja primjenjuje se na dugoročne i srednjoročne akte strateškog planiranja.*“ Navedenim „propustom“ strategija u samom početku nije vođena propisanim načelom standardnim za dugoročne akte strateškog planiranja.

Postupak vrednovanja akata strateškog planiranja je:“ neovisna usporedba i ocjena očekivanih i ostvarenih rezultata, ishoda i učinaka provedbe akata strateškog planiranja.“ (NN 66/2019) Odluku o početku postupka vrednovanja donosi čelnik tijela odgovornog za donošenje akta strateškog planiranja, a samo vrednovanje provode neovisni stručnjaci (unutarnji ili vanjski). Vrednovanje strateških dokumenata može biti:

1. **tijekom izrade (prethodno vrednovanje)** – radi se tijekom izrade strateškog akta. Ono jamči neovisno stručno mišljenje o relevantnosti i koherentnosti akta koji se izrađuje. Zaključci provedenog vrednovanja uzimaju se u obzir prilikom izrade akta i integriraju se u isti. Svrha vrednovanja je pružiti mišljenje je li akt usklađen s nadređenom politikom i smjernicama i sl. Prethodno vrednovanje temelj je budućih vrednovanja.
2. **tijekom provedbe (srednjoročno vrednovanje)** – kako i sam naziv kaže, raditi se prilikom provedbe strateškog akta. Tijela koja izrađuju akt mogu samostalno odlučiti što će i kada vrednovati kako bi se ispunili ciljevi vrednovanja. Srednjoročno vrednovanje postaje upravljački alat koji pomaže u učinkovitijoj provedbi akta strateškog planiranja tako da donositelji odluka tijekom provedbe mogu utvrditi nedostatke u provedbi te shodno tome, ako je to potrebno, poduzeti odgovarajuće korake potrebne za njegovu izmjenu.
3. **nakon provedbe (naknadno vrednovanje)** – radi se nakon provedbe akta strateškog planiranja. Naknadno vrednovanje vrednuje djelotvornost i učinkovitost akta strateškog planiranja kroz učinak koji je akt imao. (NN 66/219)

Kako bi se akt mogao vrednovati „Pravilnik o provedbi postupka vrednovanja“ (članak 23. Pravilnika) propisuje kriterije vrednovanja koji se dijele na obvezne i neobvezne. Cilj kriterija vrednovanja je tijelu nadležnom za izradu akta pružiti sve relevantne informacije kako bi moglo definirati daljnje djelovanje. Kriteriji su međuovisni te predstavljaju osnovu za evaluaciju. Odabir kriterija varira ovisno o periodu vrednovanja i odabranoj intervenciji.

Kriteriji se dijele na: obavezne i dodatne. Obavezni su definirani člankom 24.:

- Važnost (relevantnost) – kriterij se odnosi na usporedbu ciljeva i prioriteta s potrebama.

- Djelotvornost (efektivnost) – kriterij odgovara na pitanje što se ostvarilo i koja su predviđanja (do koje mjere će se ciljevi ostvariti).
- Usklađenost (koherentnost) – kriterij se odnosi na unutarnju i vanjsku usklađenost akta strateškog planiranja, tj. logiku strategije. Kad je riječ o unutarnjoj usklađenosti ona se odnosi na hijerarhiju ciljeva pri čemu bi niži ciljevi trebali doprinijeti ostvarenju viših ciljeva. S druge strane vanjska usklađenost odnosi se na usklađenost ciljeva akta koji se donosi sa ciljevima akata koji su s istim povezani. (NN 66/2019)

Dodatni kriteriji vrednovanja definirani su člankom 25. Pravilnika:

- „Učinkovitost (efikasnost) – kriterij se odnosi na postizanje najboljeg rezultata s minimalnim troškovima;
- Dosljednost (konzistentnost) – odnosi se na jasnoću i pridržavanje ciljeva i prioriteta u odnosu na viziju politike;
- Komplementarnost – odnosi se na intervenciju u odnosu na druge javne politike, u kojoj mjeri su međusobno povezane;
- Održivost – odnosi se na rezultate, odnosno može li se pretpostaviti da će učinci intervencije biti trajni i nakon njezine provedbe,
- Jednakost – kriterij se odnosi na ravnopravnu raspoređenost učinka u odnosu na dionike, rodnu ravnopravnost, regiju, i dr. „(NN 66/2019)

Cilj vrednovanja propisan je *Pravilnikom o provedbi postupka vrednovanja, člankom 8.:*

1. „Određivanje stupnja ostvarenja očekivanih razvojnih smjerova, strateških i / ili posebnih ciljeva, mjera i aktivnosti te povezanih pokazatelja učinka, ishoda i rezultata kao i izgleda za održivu provedbu.
2. Definiranje vjerojatnih uzroka i alternativnih mogućnosti djelovanja u cilju poboljšanja rezultata, ondje gdje je uspješnost niža od očekivane.
3. Utvrđivanje jesu li postignuti rezultati ostvareni na ekonomičan način i na koji se način može postići veća ekonomičnost, u okviru ocjene vrijednosti za novac.
4. Utvrđivanje u kojoj mjeri su zastupljene preuzete obveze višeg reda iz Nacionalne razvojne strategije i relevantnih sektorskih i višesektorskih strategija, za srednjoročne akte strateškog planiranja.
5. Ocjena kvalitete postupka pripreme akta strateškog planiranja, uključujući razvojnu dijagnozu i analizu stanja, odabir ciljeva i pokazatelja, procjenu fiskalnog učinka, akcijski plan, plan savjetovanja i komunikacijsku strategiju.

6. Ocjena učinkovitosti praćenja kao sredstva za prepoznavanje i rješavanje mogućih problema uspješnosti.
7. Ispitivanje dionika i javnosti o procesu i rezultatima akata strateškog planiranja.
8. Definiranje preporuka do kojih se došlo temeljem nalaza vrednovanja, a koje mogu biti primijenjene u izradi novih akata strateškog planiranja ili revizija postojećih u cilju poboljšanja uspješnosti.
9. Doprinos budućem planiranju i donošenju odluka u relevantnom području javne politike.“
(NN 66/2019)

S ciljem dobivanja istinitih informacija korisnih donositeljima odluka, proces vrednovanja prema Bilas i Franc treba biti “osmišljeno s jasnim razumijevanjem intervencije, učinaka njenog djelovanja, načina djelovanja i rezultata koje proizvodi.“ (Bilas, Franc, 2018:49-50)

7.2. Zakonodavni i institucionalni okvir sustava strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj

S ciljem što kvalitetnijeg formuliranja i provedbe javnih politika i projekata kojima će se osigurati društveni napredak i razvoj Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske je kroz donošenje zakonodavnog i institucionalnog okvira pokrenula reformu strateškog planiranja i upravljanja razvojem.

Zakonodavni okvir sustava strateškog planiranja čine niže navedeni propisi:

- *„Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske;*
- *Uredba o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave;*
- *Uredba o načinu ustrojavanja, sadržaju i vođenju Središnjeg elektroničkog registra razvojnih projekata;*
- *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;*
- *Pravilnik o provedbi postupka vrednovanja.“* (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije)

Institucionalni okvir sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Republici Hrvatskoj čine:

- „Vlada;

- Sabor;
- Tijela državne uprave;
- Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLRS);
- Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske;
- Koordinacijsko tijelo;
- Koordinator za strateško planiranje tijela državne uprave;
- Regionalni i lokalni koordinatori te
- Druga javna tijela.“ (NN 123/17)

Poslovi Koordinacijskog tijela definirani su zakonom i oni obuhvaćaju:

1. upravljanje sustavom i koordinacija istog;
2. predlaganje pravnog okvira, smjernica i metodologije za tijela u sustavu koja su odgovorna za izradu, monitoring i evaluaciju akta;
3. aktivnosti organizacije i koordinacije vezano za Nacionalnu razvojnu strategiju (od pripreme do izvješćivanja);
4. osiguravanje javnosti rada u pogledu provedbe svih koraka vezanih za Nacionalnu razvojnu strategiju;
5. sudjelovanje u izradi i praćenju dugoročnih i srednjoročnih akata strateškog planiranja;
6. provjera usklađenosti akata više ili jednake hijerarhijske razine (prije svega s Nacionalnom razvojnom strategijom);
7. vodi mrežu koordinatora;
8. kroz suradnju s regionalnim koordinatorima utvrđuje usklađenosti akata s višim hijerarhijskim aktom - Nacionalnom razvojnom strategijom, tj. strategijama;
9. kroz suradnju s drugim tijelima prati i nadzire provedbe akata, te u slučaju da je došlo do promjene u odnosu na planirano, o tome izvješćuje Vladu;
10. provođenje aktivnosti jačanja kapaciteta tijela u sustavu strateškog planiranja;
11. obavljanje drugih poslova definiranih Zakonom. (NN 151/2022)

Zakonom (NN 151/2022) određuju se poslovi unutarnje ustrojstvene jedinice koja u tijelu državne uprave obavlja poslove i koordinaciju vezano za strateško planiranje.

Unutarnja ustrojstvena jedinica:

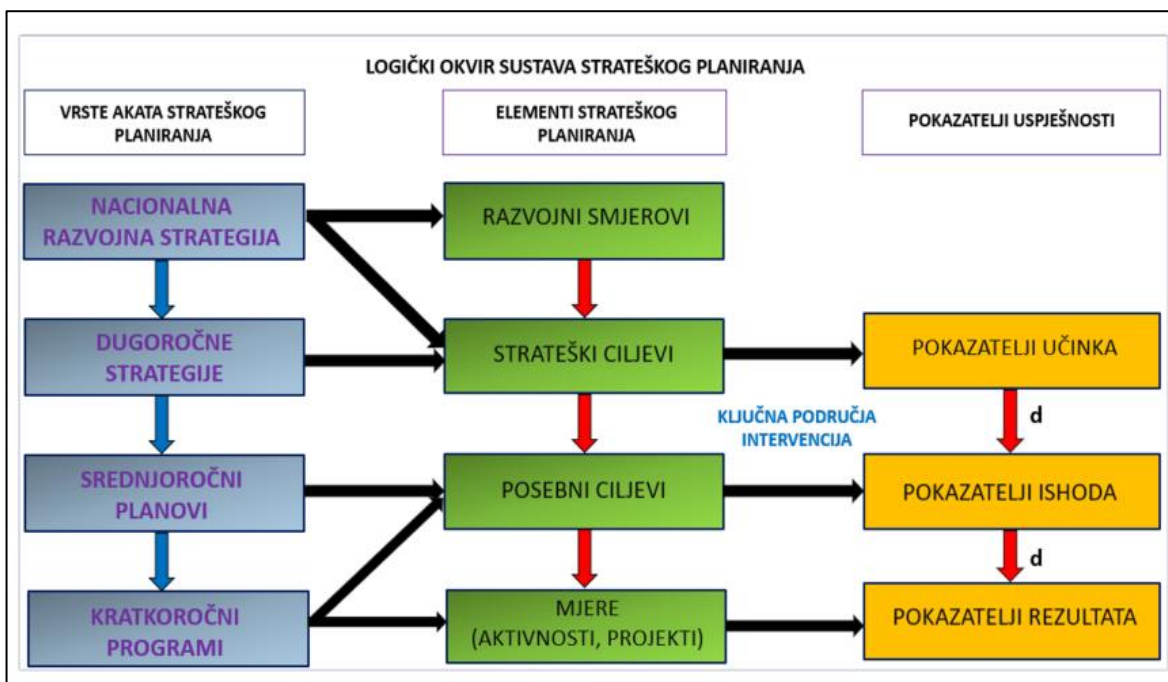
1. „koordinira proces izrade, izvješćivanja i vrednovanja akata strateškog planiranja iz nadležnosti tijela državne uprave;

2. pruža stručnu podršku drugim ustrojstvenim jedinicama tijela državne uprave u procesima izrade, provedbe, izvješćivanja i vrednovanja akata strateškog planiranja iz nadležnosti tijela državne uprave;
3. osigurava usklađenost akata strateškog planiranja i izvješća iz nadležnosti tijela državne uprave s načelima i metodologijom sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem;
4. osigurava pravodobnu dostupnost provjerljivih podataka potrebnih za provedbu, izvješćivanje i vrednovanje akata strateškog planiranja iz nadležnosti tijela državne uprave;
5. u suradnji s drugim unutarnjim ustrojstvenim jedinicama, prati i nadzire provedbu akata strateškog planiranja iz članaka 11. i 12. ovoga Zakona iz nadležnosti tijela državne uprave te izvješćuje Koordinacijsko tijelo i poduzima odgovarajuće radnje u slučaju uočenih odstupanja od plana;
6. surađuje s Koordinacijskim tijelom radi pravilne primjene načela i metodologije strateškog planiranja i upravljanja razvojem;
7. pruža podršku predstavnicima tijela državne uprave koji sudjeluju u radu mreže koordinatora za strateško planiranje i upravljanje razvojem;
8. podnosi izvješća“. (NN 151/2022)

Koordinaciju poslova strateškog planiranja propisanih ovim Zakonom na razini jedinice područne (regionalne) samouprave obavlja regionalni koordinator dok poslove koordinacije strateškog planiranja propisanih navedenim Zakonom na razini jedinice lokalne samouprave obavlja lokalni koordinator.

Zakonom o strateškom planiranju i Uredbom o strateškom planiranju uspostavljena je matrica rezultata koja se sastoji od:

- Logičkog okvira – povezuje akte strateškog planiranja (dugoročne, srednjoročne i kratkoročne) s elementima (razvojni smjerovi, ciljevi, mjere) i pokazateljima uspješnosti (pokazatelji učinka, pokazatelji ishoda, pokazatelji rezultata) s ciljnim vrijednostima.
- Mehanizama povezivanja – načini na koji je logički okvir povezan s elementima planiranja: aktima, proračunom, tijelima, prioritetima i dr. (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2020a)



Slika 17: Komponente i poveznica logičkog okvira strateškog planiranja

Izvor: Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2020a:20)

Ključni elementi logičkog okvira sustava strateškog planiranja su: „vizija razvoja, razvojni smjerovi, strateški ciljevi, posebni ciljevi, mjere, aktivnosti i projekti te pokazatelji uspješnosti (pokazatelji učinka, ishoda i rezultata) povezani s aktivnostima i projektima.“ (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2020a)

8. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine

Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine najvažniji je dokument strateškog planiranja. Ista definira dugoročni razvoj gospodarstva i društva Republike Hrvatske u svim važnim pitanjima u periodu od deset godina. Izrada NRS-a započela je 2018. godine.

Strategija opisuje viziju Hrvatske 2030. godine koja je: “konkurentna, inovativna i sigurna zemlja prepoznatljivog identiteta i kulture, zemlja očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve.” (Vlada Republike Hrvatske 2021:4)

Provedbom i ostvarenjem politika iz četiri razvojna smjera i definiranih ciljeva pridonijet će ostvarenju vizije. Definirani razvojni smjerovi i strateški ciljevi trebaju dovesti do oporavka i jačanja Hrvatske nakon krize uzrokovane koronavirusom.

Strategija daje okvir za provedbu strateških ciljeva čijim će se ispunjenjem ostvariti razvojni smjerovi, a time i vizija Hrvatske 2030. godine.

Strategijom su definirana četiri razvojna smjera koja obuhvaćaju trinaest strateških ciljeva:

- **„Razvojni smjer 1. Održivo gospodarstvo i društvo,**
 - 1. Konkurentno i inovativno gospodarstvo;
 - 2. Obrazovani i zaposleni ljudi;
 - 3. Učinkovito i djelotvorno pravosuđe, javna uprava i upravljanje državnom imovinom;
 - 4. Globalna prepoznatljivost i jačanje međunarodnog položaja i uloge Hrvatske.
- **Razvojni smjer 2. Jačanje otpornosti na krize,**
 - 5. Zdrav, aktivan i kvalitetan život;
 - 6. Demografska revitalizacija i bolji položaj obitelji;
 - 7. Sigurnost za stabilan razvoj.
- **Razvojni smjer 3. Zelena i digitalna tranzicija,**
 - 8. Ekološka i energetska tranzicija za klimatsku neutralnost;
 - 9. Samodostatnost u hrani i razvoj biogospodarstva;
 - 10. Održiva mobilnost;
 - 11. Digitalna tranzicija društva i gospodarstva.
- **Razvojni smjer 4. Ravnomjeren regionalni razvoj**
 - 12. Razvoj potpomognutih područja i područja s razvojnim posebnostima;
 - 13. Jačanje regionalne konkurentnosti.“ (Vlada Republike Hrvatske 2021:31-32)

Ostvarenje razvojnih smjerova i strateških ciljeva strategije mjerit će se kroz ključne pokazatelje učinka.

8.1. Proces izrade Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine

Zakonodavnim okvirom, odnosno sustavom strateškog planiranja i upravljanja uspostavljenim 2017. godine, Vlada Republike Hrvatske (Vlada RH) uspostavila je proces postupanja tijela u sustavu strateškog planiranja. Sustavom je jasno definiran odnos između akata i proračuna. Navedenim je omogućeno mjerenje uspješnosti postignuća provedbe mjera na lokalnoj, županijskoj i nacionalnoj razini. (Vlada Republike Hrvatske, 2021:150)

Važnost strategija ogleda se u dva segmenta. Prvi segment odnosi se na usmjeravanje razvoja Republike Hrvatske za 10 godina definiranjem smjerova i strateških ciljeva. Drugi segment odnosi se na prioritete koje Hrvatska želi ostvariti kroz suradnju s Europskom unijom kroz korištenje sredstava u financijskoj perspektivi s ciljem razvoja.

S obzirom na to da je Nacionalna razvojna strategija hijerarhijski najviši akt strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj, odluku o njezinoj izradi donosi Vlada. Akt služi za oblikovanje i provedbu razvojnih politika Republike Hrvatske. Izradu strategije koordinira Koordinacijsko tijelo (KT) koje jednom godišnje Vladi podnosi izvješće o njezinoj provedbi nakon čega Vlada jednom godišnje podnosi izvješće o napretku provedbe Saboru.



Slika 18: Nacionalna razvojna strategija – organizacijska struktura odgovornosti za donošenje i izvješćivanje o provedbi

Izrada: Autorica sukladno Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske

Prvi korak prilikom izrade NRS-a bila je provedba analize sektora Republike Hrvatske. Navedeno je provedeno uz pomoć Svjetske banke, kao savjetodavnog tijela. Svjetska banka je u

suradnji s drugim dionicima i Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije pripremila analitičke podloge za niže navedena područja / sektore:

- Zdravstvo;
- Energetika;
- Promet;
- Okoliš;
- Poljoprivreda i ribarstvo;
- Makroekonomska stabilnost, fiskalna politika i oporezivanje;
- Istraživanje i razvoj, konkurentnost;
- Tržište rada;
- Obitelj;
- Socijalne usluge;
- Porezne olakšice za djecu;
- Obrazovanje i vještine;
- Modernizacija javne uprave;
- Upravljanje državnom imovinom;
- Pravosuđe;
- Teritorijalni razvoj. (Vlada Republike Hrvatske 2021:150-151)

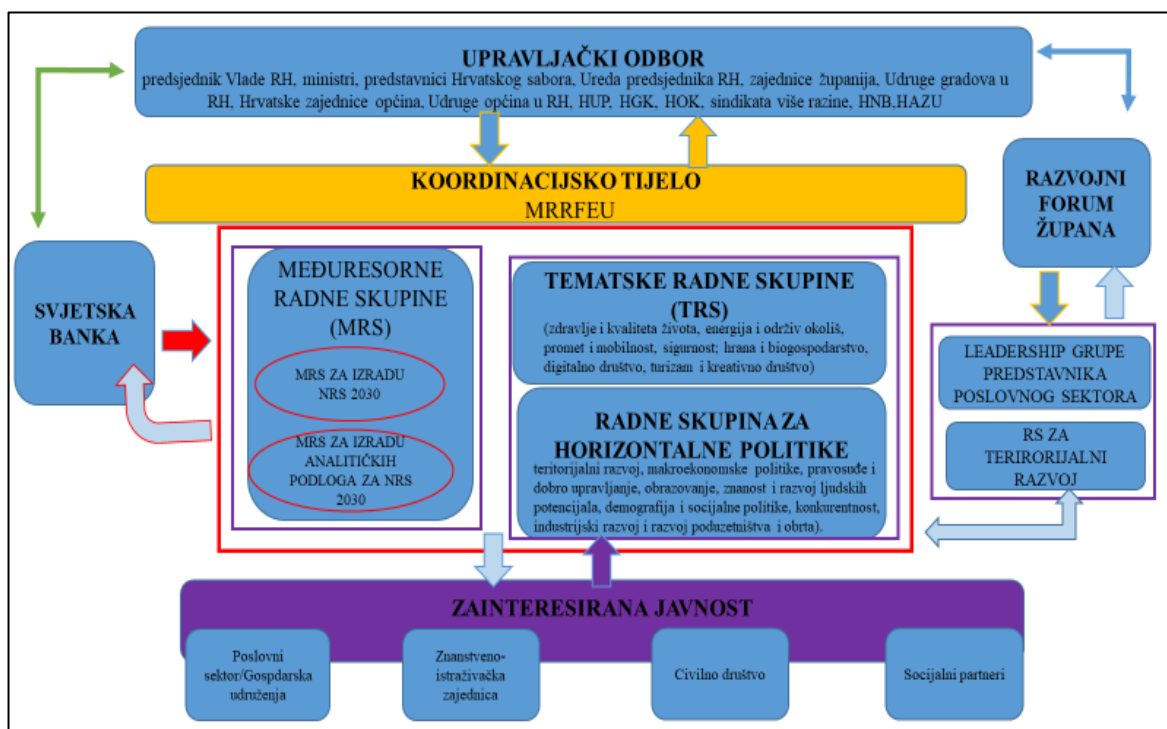
Izrađene analitičke podloge sažeto su prikazane u jedinstvenom izvješću koje daje prikaz potrebnih intervencija. Cijeli proces izrade strategije bio je pod nadležnošću Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, koje je Koordinacijsko tijelo. Ono je zaduženo za koordinaciju izrade NRS-a, praćenje njegove provedbe. Izrada strategije bila je podijeljena u četiri faze:

1. „izrada vizije i razvojnih smjerova;
2. definiranje strateških ciljeva, ključnih područja intervencija i pokazatelja učinaka;
3. definiranje provedbenih mehanizama, strukturnih reformi i strateških projekata;
4. definiranje financijskog okvira i okvira za provedbu, praćenje i vrednovanje strategije.“
(Vlada Republike Hrvatske 2021:4)

Sukladno zakonu (NN 153/2017) i načelu partnerstva, proces izrade NRS-a uključio je nekoliko skupina dionika poput:

1. tijela javne vlasti (TDU);

2. predstavnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave;
3. gospodarska udruženja;
4. socijalni partneri;
5. znanstveno-istraživačka zajednica;
6. civilno društvo;
7. zainteresirana javnost.



Slika 19: Institucionalni okvir procesa izrade NRS-a 2030.

Izvor: Izrada autorice prema Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine

Uz Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, glavni dionici i partneri u procesu izrade NRS-a bili su:

1. **Upravljački odbor za izradu NRS-a** – imao je glavnu ulogu. Usmjeravao je i nadzirao cijeli proces izrade NRS-a. Važnost njegove uloge vidljiva je i u njegovom nastavku rada kroz praćenje provedbe te odlučivanje o izmjenama i dopunama strategije. Njega čini „predsjednik Vlade s ministrima, predstavnici Hrvatskog sabora, Ureda predsjednika Republike, Hrvatske zajednice županija, Udruge gradova u Republici Hrvatskoj, Hrvatske zajednice općina, Udruge općina u Republici Hrvatskoj, Hrvatske udruge poslodavaca, Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore, Sindikata više razine, Hrvatske narodne banke i Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti.“

2. **Međuresorna radna skupina za izradu NRS-a** – koju čine predstavnici svih ministarstva RH. Uloga joj je bila koordinacija i praćenje rada tematskih radnih skupina (TRS-a) vezano za horizontalne skupine. Također je davala suglasnost na rezultate TRS-a i radnih skupina (RS) dostavljajući ih Upravljačkom odboru. Sudjelovala je sa Svjetskom bankom i Izvršnom radnom skupinom.
3. **Radna skupina za izradu analitičkih podloga za NRS** – predstavnici ministarstava, regionalnih koordinatora, zavoda, agencija i instituta.
 - a. **Sedam tematskih radnih skupina** (TRS-a): „zdravlje i kvaliteta života, energija i održiv okoliš, promet i mobilnost, sigurnost; hrana i biogospodarstvo, digitalno društvo, turizam i kreativno društvo“.
 - b. **Pet radnih skupina za horizontalne politike**: „teritorijalni razvoj, makroekonomske politike, pravosuđe i dobro upravljanje, obrazovanje, znanost i razvoj ljudskih potencijala, demografija i socijalne politike, konkurentnost, industrijski razvoj i razvoj poduzetništva i obrta.“
 - c. **Radna skupina za teritorijalni razvoj** sastojala se od triju radnih podskupina: „za pametne gradove; za održive i pametne otoke te za potpomognuta i brdsko-planinska područja“. Navedene skupine činili su predstavnici JLRS-a, regionalnih koordinatora i drugi dionici.
4. **Razvojni forumi župana** kojeg su činili predstavnici institucija na županijskoj razini i regionalni koordinatori s ciljem definiranja dugoročne vizije razvoja županija i njihovih strateških projekata.
5. **Predstavnici privatnog, javnog, znanstvenoistraživačkog i civilnog sektora** sudjelovali su na radionicama. Radionice, u suradnji s regionalnim koordinatorima, su održane u nekoliko gradova: Zagreb, Gospić, Dubrovnik, Zadar, Osijek, Sveti Martin na Muri i Opatija. Glavni cilj radionica bio je razmijeniti mišljenja sudionika njihovom viđenju razvoja Hrvatske.
6. **Leadership grupe predstavnika poslovnog sektora**, koje su činili predstavnici privatnih poduzeća kako bi dali svoj doprinos pri izradi NRS-a vezano za područje u kojem djeluju;
7. **Fokus grupe za strateške projekte / programe**, radili su na izradi: „akcijskih planova za pripremu projektne dokumentacije za strateške projekte te provedbene planove s okvirnim vremenskom planom provedbe“;
8. **Zainteresirana javnost** koja je sudjelovala u razvojnim pitanjima putem ispunjavanja online ankete. Proces izrade NRS-a bio je zanimljiv i učenicima koji su na temu razvoja Hrvatske izradili likovne crteže. (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije 2018; Vlada Republike Hrvatske 2021:151-152)

8.2. Analiza sadržaja Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine i usklađenost sa zakonodavnim okvirom

Pokazatelji uspješnosti NRS-a odnose se na definirane početne vrijednosti pokazatelja kao i na ciljane vrijednosti do 2030. godine. Nedostaju podaci koji su do sada ostvareni. Pokazatelji učinka odnose se na kvantitativne i kvalitativne mjerljive podatke koji omogućuju praćenje, izvješćivanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju utvrđenoga strateškog cilja. Glavna karakteristika pokazatelja uspješnosti je mjerljivost.

Uzimajući u obzir da je Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, donesena je na 6. sjednici 10. saziva Hrvatskoga sabora, 5. veljače 2021., te pozivajući se na članak 17. Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske vidljivo je kako se kasni s donošenjem izvješća Vlade o napretku u provedbi Nacionalne razvojne strategije jednom godišnje Saboru Republike Hrvatske.

Važnu ulogu u provedbi strategije ima komunikacija, odnosno donošenje Komunikacijske strategije. Ista ne postoji kad je riječ o Nacionalnoj razvojnoj strategiji, premda je propisana Priručnikom o strateškom planiranju: „Komunikacijska strategija i komunikacijski akcijski plan donose se u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu odluke Vlade Republike Hrvatske o izradi nacionalne razvojne strategije.“ (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2020a:15) Komunikacijska strategija važna je za dobru, organiziranu i kvalitetnu komunikaciju s javnosti. Cilj komunikacijske strategije je uspostaviti komunikaciju s ključnim dionicima kojima se objašnjavaju važni projekti, mjere i realizirana postignuća vezano za temu za koju je komunikacijska strategija donesena. Njome se nastoji informirati javnost o poduzetim koracima kojima bi se ostvarili zacrtani ciljevi strategije. Komunikacija je ključna za uspješnu provedbu akta strateškog planiranja. Bez djelotvorne komunikacije, mogu se propustiti važne informacije, krivo tumačenje ključnih poruka. „Komunikacijska strategija treba uključiti analizu konteksta i obrazloženja s ciljem razumijevanja okvira u kojem će strategija biti osmišljena, usvojena i provedena.“ (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije 2020b:55)

Komunikacijska strategija donosi se zbog dva razloga:

1. podizanje svijesti o aktu strateškog planiranja – razumijevanje procesa izrade akta, upravljanje ključnim porukama i sadržajem prema utvrđenim dionicima i ciljanoj publici.
2. osiguranje dokumentiranog okvira za više rukovodstvo – koji detaljno navodi komunikacijske mehanizme / alate najprimjerenije za dionike i ciljanu publiku.

Komunikacijska strategija treba ključnim dionicima osigurati pouzdane komunikacijske informacije; traženje povratnih informacija i djelovanje temeljem tih informacija. Također treba potaknuti na akciju i uključivanje drugih aktera potrebnih za provedbu strategije. Potrebno je

trošak njene izrade pridodati troškovima provedbe akta. (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2020b)

Nužni tehnički uvjeti koje moraju ispuniti razvojni dokumenti kako bi isti bili provedivi moraju dati potvrdne odgovore na sljedeća četiri pitanja:

1. Je li u razvojnom dokumentu definiran nositelj/provoditelj mjera?
2. Sadrži li razvojni dokument provedbeni plan?
3. Je li financijski plan/troškovnik sastavni dio razvojnog dokumenta?
4. Jesu li izvori financiranja izričito navedeni u razvojnom dokumentu? (Mirošević, 2012:16)

Svaka strategija, treba sadržavati viziju. Definicija vizije, sukladno Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, je: „inspirativno viđenje odnosno deklaracija koja definira ono što se želi postići u dugoročnom razdoblju te služi kao jasan vodič za odabir ciljeva i postupaka djelovanja.“ Definiranje vizije, prema *Dodatku priručnika o strateškom planiranju* mora uzeti u obzir niže navedene kriterije:

- Usklađenost s nacionalnim razvojnim smjerovima iz nacionalne razvojne strategije.
- Sažet i jednostavan jezik – važno je da ključni dionici razumiju viziju. Vizije su često napisane u sadašnjem vremenu, a odnose se na budućnost, odnosno dugoročno razdoblje.
- Precizan i razumljiv jezik – vizija označava dugoročni cilj ili težnja koja jasno opisuje budućnost, odnosno željeno stanje.
- Ambicioznost i uvjerljivost – one moraju biti uvjerljive i pozitivne na način da mobiliziraju ključne dionike.
- Usklađenost s nacionalnim vrijednostima i načelima – vizije su uključive te predstavljaju stvarnost i težnje ključnih dionika. (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije 2020b:21)

Za kreiranje vizije nije moguće definirati proces. Neke izjave o viziji su jednostavne i sažete u jednu rečenicu, dok su druge sastavljene od više rečenica koje se nadopunjuju.

S obzirom na navedenu viziju: „**Hrvatska je u 2030. godini konkurentna, inovativna i sigurna zemlja prepoznatljivog identiteta i kulture, zemlja očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve.**“ Navedena vizija djeluje preopširno, a ne sažeto. Nadalje u njoj je na neki način sve objedinjeno, a opet nije lako pamtljivo.

S druge strane primjer vizije Latvije: „Naš dom - zelen i čist, kreativno i lako dostupno mjesto u globalnom prostoru koje podržava održivi razvoj za koji smo odgovorni prema budućim naraštajima.“ na jednostavan način opisuje gdje se Latvija vidi u budućnosti i okretanju ka održivom razvoju. (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije 2020b:42)

Kada se sada vratimo na pokazatelje lako je uočiti da je istih popriličan broj – 28 pokazatelja učinka koji bi se trebali pratiti kroz provedbu preostalih akata strateškog planiranja.

Elementi strateškog planiranja mjere se pokazateljima uspješnosti koji su definirani zakonom. Riječ je o kvantitativnom i kvalitativnom mjerljivom podatku koji se koristi prilikom praćenja, izvješćivanja i vrednovanja uspješnosti postizanja definiranog strateškog cilja, posebnog cilja, odnosno mjere, projekta i aktivnosti. Definirane su tri vrste pokazatelja uspješnosti:

1. **Pokazatelj učinka** – odnosi se na postizanje strateškog cilja.
2. **Pokazatelj ishoda** – odnosi se na postizanje posebnog cilja te
3. **Pokazatelj rezultata** – odnosi se na postugnuće provedbe mjere, projekta i aktivnosti.
(NN 123/2017)

Pravilnik o provedbi postupka vrednovanja također definira kriterije odabira pokazatelja uspješnosti:

- *Izravnost* – mjeri direktan rezultat;
- *Nedvosmislenost* – odnosi se na jasno definiranje što se mjeri i na koji način se tumače rezultati;
- *Usredotočenost na djelovanje* – odnosi se na pokazatelje koji trebaju biti takvi da dionici znaju što je potrebno napraviti;
- *Važnost* – pokazuje da podaci koji iz njega nastaju trebaju osigurati relevantan i značajan doprinos određivanju napretka prema cilju koji pokazatelj mjeri;
- *Praktičnost* – pokazatelj je praktičan kada se podaci mogu pravovremeno prikupiti uz prihvatljive troškove;
- *Korisnost* – pokazatelji su korisni i relevantni primarnim korisnicima jer pružaju informacije bitne za upravljanje i nadzor;
- *Jednostavnost* – pokazatelji su dobri ako imaju podatke koje je moguće iskoristiti. (NN 66/2019)

Slijedom navedenog, Zakon o strateškom planiranju u članku 40. navodi: „*Tijelo zaduženo za izradu nacrtu prijedloga akta strateškog planiranja iz članka 11. stavka 1. i članka 12. stavka 1. ovoga Zakona uz nacrt prijedloga akta daje iskaz o procjeni fiskalnog učinka sukladno propisu kojim se uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna.*“ Umjesto toga naveden je da: „*NRS predstavlja i okvir za planiranje proračuna i programiranje sredstava iz fondova EU te njihovo optimalno korištenje. Radi lakše primjene postupaka i metoda strateškog planiranja Koordinacijsko tijelo za sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem odnosno MRRFEU izradilo je upute za izradu srednjoročnih i kratkoročnih akata strateškog planiranja koji je namijenjen koordinatorima za strateško planiranje u cilju ujednače izrade akata u cijelom sustavu te definiranja jasnih poveznica akata sa nadređenih aktima, a posebno NRS-om. Provedbom reforme C2.1-R1: „Jačanje kapaciteta i mehanizama za upravljanje i provedbu javnih politika i*

projekata” i povezanih investicija osigurati će se kapaciteti za pripremu i provedbu te praćenje učinaka javnih politika“. (Vlada Republike Hrvatske, 2021:36.) Financijski okvir je spomenut ali nije striktno naveden proračun.

Nedostaje akcijski plan u kojem bi bile navedene aktivnosti čija provedba bi dovela do ostvarenja definiranih ciljeva. Strategija bi također trebala uzeti u obzir korektivne mjere u slučaju poremećaja i drugih kriza poput rata u Ukrajini čemu svjedočimo, pojavama novih pandemija ili vremenskim nepogodama.

Nacionalna razvojna strategija za idućih 10 godina je, prema Hrvatskoj gospodarskoj komori (HGK), izuzetno važan dokument za Hrvatsku čija je izrada uključivala niz institucija i pojedinaca uključujući i Hrvatsku gospodarsku komoru. Dokument pokazuje gdje je Hrvatska sada, gdje bi trebala biti za 10 godina, te na koji način će se to postići. Važnost dokumenta ogleda se u određivanju prioriteta za korištenje sredstava fondova Europske unije, odnosno znatno olakšava pregovore oko njihovog korištenja, a radi se o razdoblju koje pokriva financijsku perspektivu 2021. – 2027.

Također treba napomenuti da je Hrvatska uključena u globalne tokove pa su i ciljevi predstavljene Nacionalne strategije u velikoj mjeri povezani s ciljevima Programom UN-a za održiv razvoj 2030.

8.3. Praćenje (monitoring) i vrednovanje (evaluacija) Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine

U Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine dvije su stranice teksta obuhvaćene praćenjem provedbe NRS-a. Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, definirana je obveza od jednom godišnje izvještavanja Hrvatskog Sabor o napretku provedbe Nacionalne razvojne strategije. Izvješće bi također trebalo uključiti i izvješće o pomacima u napretku ostvarenja pokazatelja učinka.

Premda se u strategiji spominje kako je „praćenje, vrednovanje i izvješćivanje o provedbi Strategije važan je dio procesa strateškog planiranja“, ista ne navodi detalje o navedenom već su isti detaljno opisani „Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske“ i „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske“ kao i popraćenim priručnicima.

Strategija definira da će praćenje provedbe Strategije obuhvaćati „proces prikupljanja, analize i usporedbe pokazatelja kojim će se sustavno pratiti uspješnost provedbe ciljeva i mjera iz Strategije.“

Postupak vrednovanja Strategije u nadležnosti je Koordinacijskog tijela, a unapređenje provedbe Strategije temeljiti će se na zaključcima i preporukama proizišlim iz vrednovanja Strategije.

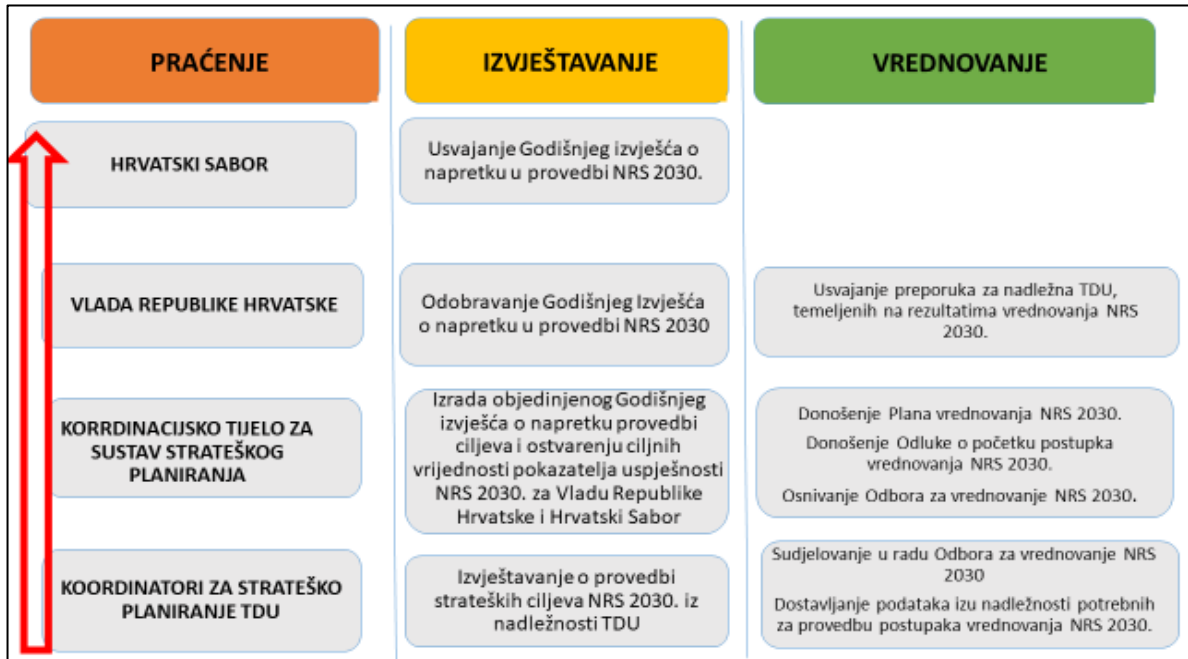
U strategiji također stoji kako će s radom nastaviti Upravljački odbor za izradu Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine. Zadaća odbora bit će praćenje provedbe i ispunjenje pokazatelja te donošenje odluke o izmjenama i dopunama Strategije. Upravljačkim odborom predsjedava predsjednik Vlade, a odbor uključuje dionike iz poslovnog, znanstveno-istraživačkog sektora, predstavnike socijalnih partnera kao i predstavnike regionalnih i lokalnih zajednica te Vlade.

„Provedba Strategije temeljiti će se na provedbi ciljeva kroz srednjoročne akte strateškog planiranja te strateške dokumente povezane s programima iz fondova Europske unije.

U skladu s navedenim, pripremit će se nacionalni razvojni planovi. Temeljem nacionalnih razvojnih planova pripremit će se provedbeni programi tijela državne uprave (TDU) te planovi razvoja i provedbeni programi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kako bi navedeno bilo realizirano potrebno je osigurati dugoročnu održivost javnih financija i u tom okviru sastaviti i izvršiti proračun.“

„Nacionalni razvojni planovi i planovi razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sadržavat će posebne ciljeve povezane sa strateškim ciljevima iz NRS-a 2030., akcijske planove s razradom mjera, aktivnosti i projekata te alokacijom resursa, odgovornosti za

provedbu i rokovima provedbe. Provedbeni programi sadržavat će izravnu poveznicu između mjera, proračunskih programa i aktivnosti te utvrđene prioritete za provedbu određenih aktivnosti i projekata u skladu s aktualnim programom Vlade. Na taj se način osigurava koherentnost ciljeva i provedbe ukupnih javnih politika u Hrvatskoj te usklađenost s planiranjem proračuna i drugih izvora financiranja.“ (Vlada Republike Hrvatske, 2021:142-143)



Slika 20: Okvir za praćenje, izvješćivanje i vrednovanje NRS-a 2030

Izrada: Autorica sukladno Nacionalnoj razvojnoj strategiji republike Hrvatske do 2030-godine 2021:143

Detaljniji koraci i postupci praćenja Nacionalne razvojne strategije propisani su člankom 4. „Pravilnika o rokovima i postupcima praćenja i izvješćivanja o provedbi akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave“. U istom se navodi da je Praćenje i izvješćivanje u okviru procesa strateškog planiranja: „proces prikupljanja, analize i usporedbe pokazatelja kojima se sustavno prati uspješnost provedbe ciljeva i mjera akata strateškog planiranja.“ (NN 6/19)

„Izveštavanje o provedbi akata strateškog planiranja je proces pružanja pravovremenih i relevantnih informacija ključnim nositeljima strateškog planiranja na nacionalnoj razini i razini lokalne i područne (regionalne) samouprave te široj javnosti o statusu provedbe akata strateškog planiranja.“ (NN 6/19)

9. Prijedlozi tijelima u sustavu strateškog planiranja za praćenje (monitoring) i vrednovanje (evaluaciju) Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine

Fokus praćenja i evaluacije je povećati učinkovitost kroz uspostavu jasne veze između prošlosti, sadašnjosti i budućnosti, u odnosu na potrebne intervencije i rezultate. Praćenje i evaluacija mogu pomoći organizaciji da iz prošlih i tekućih aktivnosti izvuče relevantne informacije koje se kasnije mogu koristiti kao temelj za programsko preusmjeravanje i planiranje. Bez praćenja i evaluacije ne bismo mogli procijeniti idemo li tamo kamo smo definirali da želimo ići, možemo li tvrditi da smo napredovali i ostvarili sve što smo i zacrtali ili nam daje preporuke u vidu poboljšanja daljnjih aktivnosti za postizanje cilja. (UNDP, 2009:31)

Provedba Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine, odnosno ostvarenje zacrtanih ciljeva ovisi prije svega o odgovarajućim mehanizmima praćenja i vrednovanja, osmišljenim tako da se prikupljanje informacija i podataka odvija na odgovoran način. Uzimajući u obzir važnost koju NRS 2030 ima potrebno je uspostaviti učinkovit sustav praćenja koji se oslanja na sve razine.

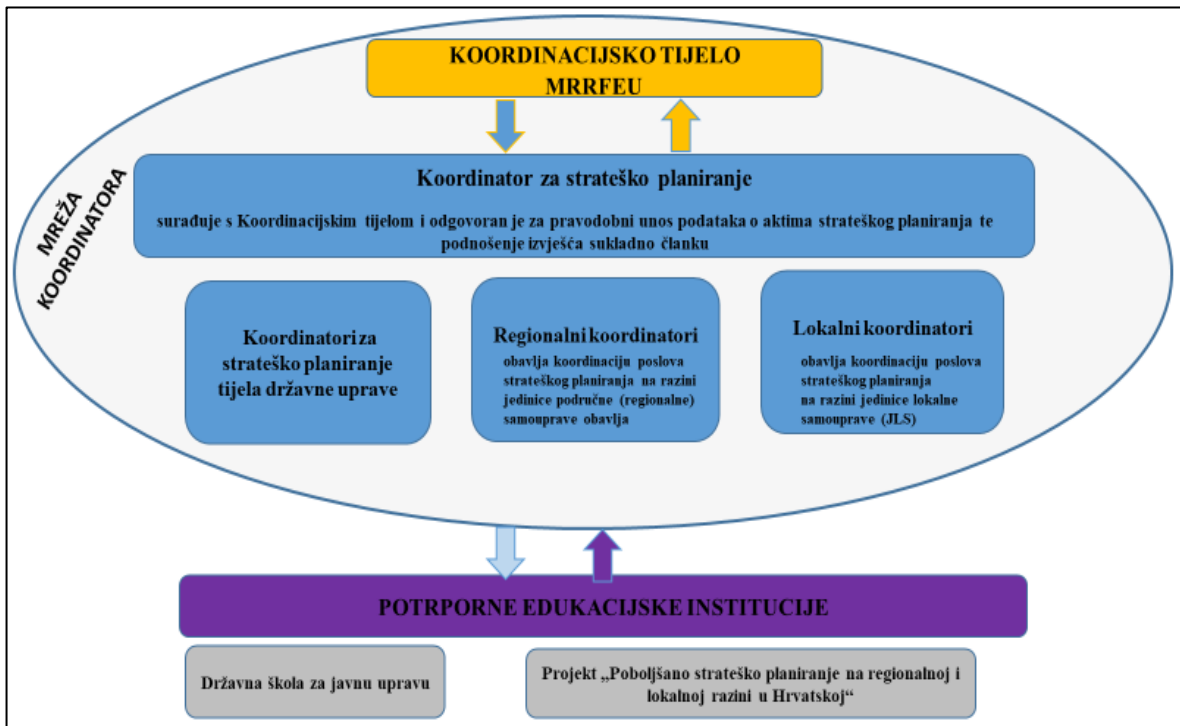
Samo neovisan, objektivni i integriran sustav praćenja i vrednovanja NRS-a će moći učinkovito pratiti ostvarene učinke.

Objektivnost i neovisnost sustava praćenja i vrednovanja NRS 2030 treba biti kontrolirano od strane Upravljačkog odbora za izradu Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine, koji nastavlja s radom i čija je uloga praćenje provedbe i ispunjenje pokazatelja. Odbor također odlučuje o izmjenama i dopunama Strategije. S obzirom na to da Upravljački odbor čine predsjednik Vlade, predstavnici Vlade, predstavnici socijalnih partnera, poslovnog i znanstveno-istraživačkog sektora te predstavnici regionalnih i lokalnih zajednica veoma je bitno da su predstavnici poslovne i znanstvene zajednice neovisni stručnjaci.

Strategijom je predviđeno da je odgovornost za praćenje i izvješćivanje o provedbi akata strateškog planiranja na Koordinator za strateško planiranje središnjeg tijela državne uprave te regionalnim i lokalnim koordinatorima. Njihova je zadaća prikupljati i unositi pokazatelje o provedbi akata strateškog planiranja u informacijski sustav.

Prije svega je potrebna edukacija mreže koordinatora vezano za strateško planiranje. Mrežu čine koordinatori za strateško planiranje tijela državne uprave, regionalni koordinatori i lokalni koordinatori. Edukacija se odvija u suradnji s Državnom školom za javnu upravu (DŠJU), kao i provedbom projekta „Poboljšano strateško planiranje na regionalnoj i lokalnoj razini u

Hrvatskoj²¹ Projekt provodi Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU), u suradnji s Organizacijom za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), a očekivani učinci projekta su poboljšane vještine i kapaciteti za provedbu Nacionalne razvojne strategije koji će omogućiti praćenje ciljeva i pokazatelja uspješnosti, kao i povezivanje ciljeva i prioriteta na regionalnoj i lokalnoj razini s onima na nacionalnoj razini.



Slika 21: Struktura mreže koordinatora i potporne edukacijske institucije

Izrada: Autorica

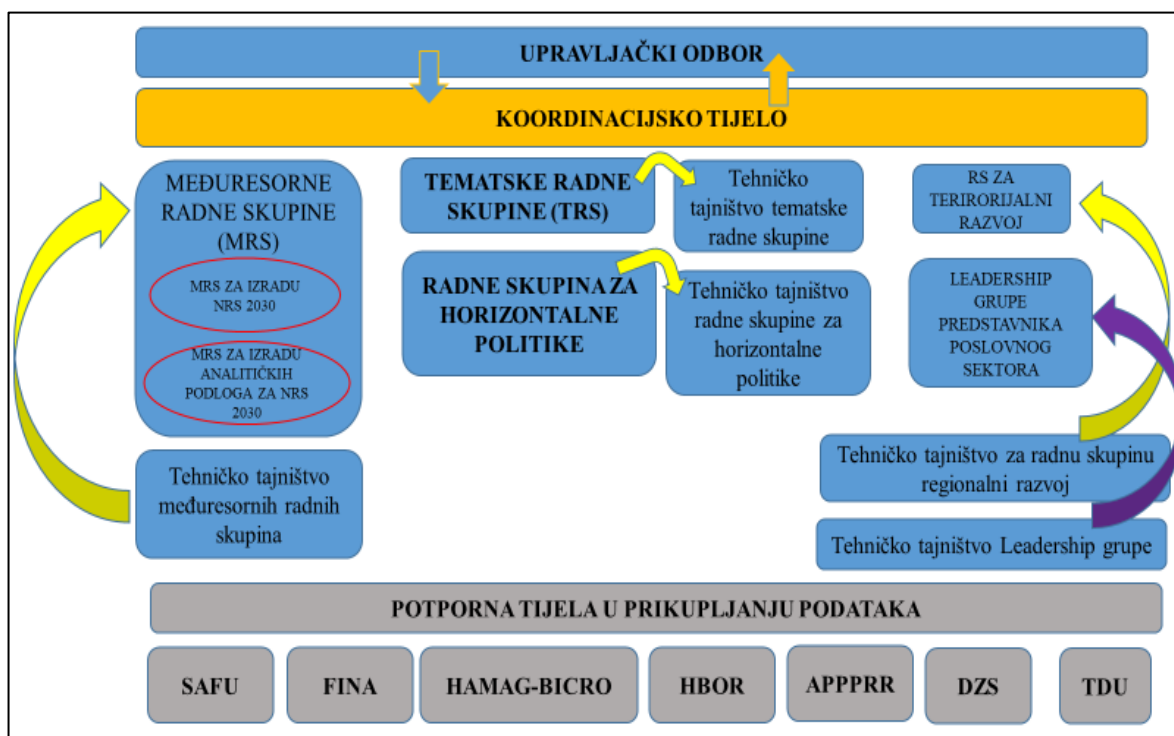
Iz navedenog slijedi da iznimnu važnosti ima dostatnost resursa – ljudskih i financijskih ali i znanje koje posjeduje javna uprava. (Sumpor, 2009)

Za praćenje i vrednovanje veoma je bitno osigurati kontinuiranu komunikaciju svih tijelima uključenim u provedbu strategije s ciljem dostupnosti podataka o rezultatima javnih intervencija. S obzirom na navedene dionike i uspostavljen sustav prilikom kreiranja NRS 2030 trebalo bi

²¹ Projekt je financiran iz Norveškoga financijskoga mehanizma 2014.-2021. kojim se želi postići jačanje strateškoga planiranja i jačanje upravljačkih kapaciteta među različitim razinama vlasti, (prije svega regionalnoj i lokalnoj razini).

omogući daljnji rad navedenih skupina koje bi surađivale s mrežom koordinatora odnosno Koordinacijskim tijelom. Navedeno bi olakšalo prikupljanje i obradu informacija dobivenih od strane različitih dionika iz različitih sektora što je od presudne važnosti za pravovremeno uočavanje možebitnih nedostataka u samoj provedbi i reagiranju na potrebne intervencije.

Dodatno, kako je NRS 2030 krovni strateški dokument prema kojemu se svi ostali strateški dokumenti trebaju ravnati potrebno je uključiti i druga potporna tijela koja prikupljaju informacije za tijela državne uprave u samoj provedbi. Primjerice kad je riječ o fondovima Europske unije i provedbi Nacionalnog plana oporavka i otpornosti te Operativnih programa, potrebno je uključiti: Središnju agenciju za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (SAFU), Financijsku agenciju (FINA), Hrvatsku agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO), Hrvatsku banku za obnovu i razvitak (HBOR), Ministarstvo financija, Agenciju za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (APPPRR), Državni zavod za statistiku (DZS), Tehničko tajništvo međuresornih radnih skupina, Tehničko tajništvo za tematske radne skupine, Tehničko tajništvo radne skupine za horizontalne politike, Tehničko tajništvo za radnu skupinu regionalni razvoj, Tehničko tajništvo Leadership grupe i Tijela državne uprave (TDU).



Slika 22: Primjer institucionalnog okvira prikupljanja podataka za provedbu projekata financiranih iz EU fondove

Izvor: Autorica

Kvalitetno оформljen sustav praćenja i vrednovanja omogućiti će relevantnim dionicima dostupnost podataka o rezultatima javnih intervencija, sustavno učenju i kontinuirano poboljšanje politika i programa. Kvalitetan sustav pridonijet će izgradnji povjerenja, lakšoj komunikaciji i bržem protoku informacija između različitih uključenih struktura (tijela državne uprave, poslovnog sektora, znanstveno-istraživačkih institucija, poduzetničkih potpornih institucija, nevladinih organizacija).

Nužno je da mehanizmi praćenja i vrednovanja omogućuju povezivanje pokazatelja učinka s uspjehnosti provedbe ciljeva i mjera iz strategije s ciljem pružanja pravovremenih i relevantnih informacija bitnim za donosiocima politika. Navedeno bi se trebalo provoditi kroz nekoliko alata i mehanizama praćenja i vrednovanja (vidi sliku 23):

- Prethodno (ex-ante) vrednovanje – planiranje unaprijed, prvi je korak u određivanju početnih vrijednosti. Navedeno vrednovanje odnosi se na oblikovanje jasnih i mjerljivih ciljeva, pokazatelja i procjena troškova.
- Hijerarhijska odgovornost – drugi je korak koji se odnosi na definiranje uloge i odgovornosti dionika unutar sustava.
- Periodično vrednovanje – odnosi se na praćenje aktivnosti, procjenu učinka, unaprjeđenje i potreba za korekcijama, odnosno revidiranje. Ono je osnova za moguće promjene strategije.
- Naknadno (ex-post) vrednovanje – odnosi se na procjenu provedenih politika, daje ocjenu učinkovitosti i djelotvornosti kroz završno izvješće o postignućima.



Slika 23: Alati za praćenje i vrednovanje NRS-a 2030

Izvor: Autorica

Kad je riječ o praćenju Priručnik UNDP-a o planiranju, praćenju i evaluaciji razvojnih rezultata navodi glavna pitanja koja se u tom procesu moraju postaviti:

1. Isporučuju li se unaprijed definirani rezultati kako je predviđeno i na učinkovit način?
2. Koji su problemi, rizici i izazovi s kojima se suočavamo ili ih predviđamo, a koji bi trebali biti uzeti u obzir kako bi se osiguralo postizanje rezultata?
3. Koje se odluke moraju donijeti u vezi s promjenama već planiranog posla u narednim fazama?
4. Hoće li planirani i ostvareni rezultati i dalje biti relevantni za postizanje predviđenih rezultata?
5. Jesu li ishodi koje smo predvidjeli ostali relevantni i učinkoviti za postizanje nacionalnih prioriteta, ciljeva i učinaka?
6. Što učimo? (UNDP, 2009:82)

Jasan okvir, dogovoren među ključnim dionicima na kraju faze planiranja ključan je za sustavno provođenje praćenja i evaluacije. Navedeni okvir treba dati odgovore na pitanja (*Što? Koje? Tko? Kada? Kako? Koji?*) i pojasniti:

- *Što* je potrebno pratiti i evaluirati;
- *Koje* aktivnosti su potrebne za praćenje i evaluaciju;
- *Tko* je odgovoran za aktivnosti praćenja i evaluacije;
- *Kada* se planiraju aktivnosti praćenja i evaluacije (vremenski raspored);
- *Kako* se provodi praćenje i evaluacija (metode);
- *Koji* su resursi potrebni i gdje su angažirani. (UNDP, 2009)

Općenito, okvir monitoringa i evaluacije (M&E) ima tri glavne komponente:

1. Narativna komponenta – koja opisuje kako će partneri provoditi praćenje i evaluaciju i odgovornosti dodijeljene različitim pojedincima i organizacijama. Primjerice kad je riječ o Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine potrebna je suradnja između različitih tijela državne uprave. Ako ista nije osigurana, navedenu strukturu treba uspostaviti.

Narativ također treba odražavati:

- Planove koji mogu postojati za jačanje nacionalnog praćenja i sposobnosti evaluacije,
- Postojeće kapacitete praćenja i evaluacije te procjena ljudskih, financijskih i materijalnih resursa za njegovu provedbu.

2. Okvir rezultata – koji treba biti pripremljen u fazi planiranja (utjecaj, ishod, output i aktivnosti)

3. Matrica planiranja za praćenje i evaluacija – one su strateške i objedinjuju informacije potrebne za praćenje i evaluaciju radi lakšeg snalaženja (UNDP, 2009:84)

Kao najvidljiviji element praćenja je *Izvještaj o praćenju*. Isti je prikaz cjelokupnog procesa praćenja. Glavna svrha izvještaja je prikazati glavne nalaze praćenja svim zainteresiranim dionicima. Cilj izvještavanja može biti dobivanje podrške za daljnje praćenje, uputa za uključivanje drugih aktera u proces praćenja, davanje preporuka donositeljima politika o smjeru provedbe. Sama struktura izvještaja razlikuje se ovisno o akterima kojima se dostavlja, a najčešće se sastoji od:

- kratkog sadržaja glavnih nalaza;
- uvoda;
- opisa metodologije praćenja;
- prikaz glavnih nalaza;
- zaključaka i
- preporuka. (NN 66/2019)

Metodologije praćenja važna je jer ista upoznaje provoditelja i zainteresirane stranke s koracima pripreme i provedbe praćenja, s ciljem potvrde istinitosti nalaza i preporuka sadržanih u izvješću. Opis metodologije treba sadržavati:

- logički model provedbe svake mjere politike koja se prati, pokazatelja s jasno navedenim početnom i krajnjom vrijednosti koja se nastoji ostvariti. Također je potrebno navesti kriterije kojima se tijelo koje je kreiralo strateški dokument vodilo prilikom izrade pokazatelja napretka, prvenstveno kriterije djelotvornosti i učinkovitosti.
- Opis aktivnosti prikupljanja podataka. Primjerice ako je bilo problema s definiranjem pokazatelja, pronalaskom podataka nužno je to navesti u izvješću. Navedeno je dodatan argument za vjerodostojnost izvješća no ujedno je i dobar „putokaz“ donosiocima odluka i drugim tijelima u sustavu kao smjernice za suočavanje s rizicima s kojima se mogu susresti prilikom provedbe strateškog dokumenta.

Glavna pitanja koja u izvješću moraju biti odgovorena su:

- Što se prati? Koji su elementi politike praćenja obuhvaćeni? U kojem periodu?
- Zašto su odabrani baš ti pokazatelji napretka? Da li ih je tijelo koje kreira strateški dokument samo definiralo ili su oni definirani u okviru politike?
- Na koji način su dobiveni podaci za svaki pokazatelj? Koji su izvori podataka? Koja je metoda prikupljanja podataka korištena (intervjui, ankete, fokus grupe)?
- Koji su se problemi pojavili prilikom prikupljanja i analiza podataka?

Preporuke su važan element izvještaja. One proizlaze iz nalaza i zaključaka i jasne su izjave koje dijelove politike ili mjere je potrebno mijenjati. One trebaju biti jasno opisane, argumentirane i prije svega provedive. (Širinić, 2016)

Kako bi izvješća i podaci u istom bila unificirana, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije objavilo je dokument *Upute za izradu polugodišnjeg i godišnjeg izvješća o provedbi provedbenog programa tijela državne uprave* kojim se detaljno navode upute o sadržaju i strukturi izvješća.

Premda Strategija NRS 2030 sadrži ključne pokazatelje učinka, početne (2019. ili 2020. godina) i ciljne vrijednosti 2030., potrebno bi bilo utvrditi i srednjoročne vrijednosti ostvarene 2025. godine kako bi se lakše kontrolirala provedbu Strategije i brže reagiralo na potrebne korekcije. Dodatna manjkavost strategije očituje se u nepostojanju objašnjenje temeljem kojeg su utvrđene vrijednosti.

Ključni koraci koji su se trebali odrediti i jasnije definirati prilikom izrade NRS 2030 jesu:

- jasno definiranje financijskog okvira za izvršenje strategije;
- edukacija i jačanje kapaciteta zaposlenika koji će provoditi strategiju, raditi monitoring i evaluaciju (dakle jačanje koordinatora);
- stvaranje komunikacijskog sustava s jasnim odrednicama i ulogama tko što radi, kome se dostavljaju podaci, u kojem obliku, tko ih i kako prikuplja, tko ih analizira i na kraju tko donosi zaključno mišljenje o dobivenim rezultatima i daljnjem djelovanju i potrebu za redefiniranje odnosno izmjenama u aktivnostima provedbe i redefiniranju ciljeva.

Kako realizirati postavljene ciljeve – ključno je pitanje na koje je potrebno dati odgovor. Koje promjene je potrebno napraviti? Koji ljudski, informacijski, financijski resursi su potrebni?

Koje vrijeme je potrebno za realizaciju ciljeva?

Kad je riječ o realizaciji ciljeva potrebno je odrediti polaznu točku i zatim prikaz slabosti i snaga u odnosu na polaznu točku. Koja je razina realizacije? Zašto je na toj razini? Da li je ta razina dobra u odnosu na početnu razinu? Koliko smo blizu cilju, odnosno realizaciji?

Premda je zakonom predviđena obveza od jednom godišnje izvještavanja Hrvatskog Sabora o napretku provedbe Nacionalne razvojne strategije s uključenim izvješćem o pomacima u definiranim pokazateljima učinka isto nije objavljeno. Jedina institucija koja je objavila *Izvješće o provedbi Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske za 2021. godinu* je Središnji državni ured za demografiju i mlade. Ured se referira na strateški cilj SC 6. Demografska revitalizacija i bolji položaj obitelji, Prioritetno područje javnih politika: 6.1. Ublažavanje negativnih demografskih trendova i izgradnja poticajnog okruženja za mlade i obitelj u kojem je vidljiv pomak u odnosu na početnu vrijednost pokazatelja uspješnosti (stopa totalnog fertiliteta) s 1,47 djece na 1,48 djece. (Središnji državni ured za demografiju i mlade, 2022)

Ključni resursi za realizaciju strateških ciljeva su:

- ljudski resursi;

- postojeća mreža koordinatora i jedinica lokalne i regionalne samouprave;
- iskustvo u obavljanju javnih ovlasti;
- pravovremena provedba reformi;
- suradnja svih dionika;
- stabilan proračun.

Resursi koji nedostaju, a ključni su za realizaciju ciljeva:

- razvijene vještine i kapaciteti za provedbu Nacionalne razvojne strategije;
- hijerarhijska odgovornost djelovanja;
- razvijen komunikacijski sustav;
- informatički sustav praćenja i izvještavanja aktivnosti provedbe strategije.

Temeljem navedenog ključna su područja koja se moraju napraviti:

- 1) usklađivanje strategije NRS-a s drugim, odnosno sve strategije se trebaju uskladiti s NRS-om;
- 2) postizanje koordinacije između različitih tijela (ministarstva, jedinica lokalne i regionalne samouprave, itd.) pri čemu je posebnu pažnju potrebno posvetiti JLRS-ovima u procesu provedbe čemu u korist ide i provedba projekta strateškog planiranja u suradnji s OECD-om. JLRS-ovi moraju postati „lovci podataka“ u ulozi regionalnih koordinatora;
- 3) donošenje komunikacijske strategije kao glavi element komunikacijskih procesa unutar struktura koje provode NRS kao i prema ciljanoj javnosti. Glavni zadaci komunikacijske strategije trebaju:
 - osigurati da svi koji provode NRS istu i razumiju i daju joj potporu;
 - jasno komunicirati prihvaćanje strategije prema ciljanoj javnosti;
 - prikazati pokazatelje i sustav mjerenja uspješnosti pokazatelja;
 - osigurati pristup prikupljanju povratnih informacija o provedbi.

Komunikacijska strategija treba jasno istaknuti alate i medije koji će se koristiti u procesu komunikacije strategije.

- 4) jačanje kapaciteta djelatnika koji rade na provedbi NRS-a. Navedeno bi se trebalo postići u suradnji s DŠJU i MRRFEU;
- 5) definiranje hijerarhije odgovornosti struktura koje provode NRS što će se postići definiranjem sustava odgovornosti i ovlaštenja za obavljanje zadataka;
- 6) definiranje sustava izvještavanja o ostvarenju pokazatelja kao ključan pokazatelj za brzu reakciju i potrebno redefiniranje istih;
- 7) donošenje opisa metodologije praćenja.

10. Zaključak

Strateško planiranje je dugotrajan proces koji se sastoji od nekoliko koraka. Fokus rada je na koracima praćenja i vrednovanja strategija. Teorijski dio rada jasno je razlučio pojmove strategija, strategijski menadžment i strateško planiranje. U radu se jasno prikazao zakonodavni okvir strateškog planiranja, a time i monitoringa i evaluacija strateških dokumenata Republike Hrvatske, kao temeljni okvir sustava strateškog planiranja.

Imajući u vidu kako je Hrvatska članica Europske unije, u radu su obrađene i glavne institucije Europske unije kao i Višegodišnji financijski okvir bitan za zakonodavstvo i apsorpciju sredstava iz fondova EU.

Istraživački dio rada odnosi se na analizu primjera dobre prakse gdje se kroz promjer Danske dokazalo da se samo donošenjem jasne strukture djelovanja implementacije strateškog dokumenta mogu ostvariti zacrtani strateški ciljevi. Važnost kontinuiranog praćenja provedbe strategije od iznimne je važnosti na pravovremeno reagiranje. Primjerom Danske potvrđena je ***H1: Utjecaj kvalitetnog praćenja i vrednovanja od iznimne je važnosti za pravovremeni utjecaj na redefiniranje strateških ciljeva.***

Primjer Danske također je pokazao i potvrdio ***H2: Komunikacija i kontinuirana edukacija zaposlenika koji rade praćenje i vrednovanje nužni su elementi uspjeha u praćenju pokazatelja i davanju preporuka.*** Najvažniji element uspjeha praćenja pokazatelja i njegovih ostvarenja je edukacija zaposlenika i širenje znanja o ciljevima koji se nastoje ostvariti i pokazateljima koji se prate strategijom. Kroz jačanje Panela 2030 nastoji se podržati politički rad Mreže 2030 analizama, povratnim informacijama, razmjenom znanja i sastancima s mrežom o određenim pitanjima. Dodatna analiza izazova u monitoringu i evaluaciji također je dokazala važnost edukacije i osposobljenost kadra koji provodi monitoring i evaluaciju.

Danska je pokazala kako je ulaganje u širenje znanja, promociju na lokalnoj i regionalnoj razini od iznimne važnosti jer su one „prve linije“ komunikacije sa svim dionicima – privatnim sektorom i javnošću, za koji je strategija u konačnici i napravljena. Samo jasno poznavanje *što se prati, načina kako se prati*, a potom izvještava o istome te daju preporuke za daljnje djelovanje uvjet je za pravovremeno reagiranje i redefiniranje strateških ciljeva.

Iz tog razloga nužno je educirati sve koji djeluju u sustavu strateškog planiranja i doprijeti do svih dionika na svim razinama (lokalna, regionalna vlast) kako bi mogli poboljšati znanja i svijest dionika i tako utjecati na ostvarenje pokazatelja i pravovremeno reagirati na promjene koje se događaju prilikom implementacije strategije. Kako bi navedeno bilo moguće analiza Danskog modela provedbe strategije jasno naznačuje da su u samu provedbu i praćenje rezultata provedbe uključeni svi relevantni dionici. Postignuti rezultati javno su dostupni.

Temeljem analize teorijskog okvira praćenja i vrednovanja kao i istraživačkog dijela monitoringa i evaluacije Danske strategije održivog razvoja autorica zaključuje kako bez jasnog uključivanja svih dionika neće biti moguće kvalitetno pratiti promjene koje se događaju u nastojanju ostvarenja ciljeva definiranih strategijom. Hrvatska je stvorila zakonodavni okvir, uspostavila institucionalni okvir prilikom kreiranja NRS-a i sada je na redu da navedeno i nastavi u kontekstu edukacije, monitoringa i evaluacije strategije.

Može se zaključiti da je strateško planiranje, odnosno praćenje (monitoring) i vrednovanje (evaluacija) od ključnog značaja za ostvarenje strateških ciljeva svake države koja ima strategiju razvoja. Bez kvalitetno provedenog praćenja, vrednovanja i educiranih ljudi koji to mogu provesti ostaju planovi kao snovi na papiru.

11. Literatura

1. Bilas, V.; Franc, S. Inovacije i razvoj, Notitia, Zagreb, 2018.
2. Bryson, J. M., Strategic planning for public and nonprofit organizations (4th ed.). John Wiley & Sons, 2011.
3. Bryson, J. M., Strategic planning for Public and Nonprofit Organizations, Long Range Planning, Vol. 21, No. 1, 1988., str. 73-81,
<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=8ed9d3203bee2e1baf08dfca2d55b64924e28882> (Pristupljeno: 12.2.2023.)
4. Chandler, A., Strategy and Structure: Chapters in History of American Industrial Enterprise, M.I.T. Press, Cambridge, 1956., str. 15-16
5. Danska agencija za zaštitu okoliša (EPA), Employees of the Danish EPA
<https://eng.mst.dk/about-us/employees-of-the-danish-epa/> (Pristupljeno: 31.1.2023.)
6. Danska agencija za zaštitu okoliša (EPA), Milestones in the work of the Danish Environmental Protection Agency <https://eng.mst.dk/about-us/tasks-and-cooperation-between-environmental-authorities/milestones-in-the-work-of-the-danish-epa/> (Pristupljeno: 30.1.2023.)
7. Delegacija Europske unije u Republici Hrvatskoj, EU za medije, Informacijski centar, Zagreb, 2012 (Pristupljeno: 12.7.2022)
8. Dujanić, M., Osnove menadžmenta, Veleučilište u Rijeci, Rijeka, 2006.
9. Eicher, J., P., Making Strategy Happen, Performance Improvement, vol. 45, no. 10, International Society for Performance Improvement Published online in Wiley InterScience, 2006., str. 31-37, DOI:10.1002/pfi.028 (Pristupljeno: 27.1.2023.)
10. EUR-Lex., Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:high_representative_cfsp (Pristupljeno: 14.7.2022.)
11. Europska komisija (EC) (2004). National Sustainable Development Strategies in the European Union. Commission staff working document, April 2004.
12. Europska komisija, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_hr (Pristupljeno: 14.7.2022.)
13. Europska komisija, Političke smjernice Komisije za razdoblje 2019. – 2024., 2019.
14. Europska komisija, Političko vodstvo, https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisational-structure/how-commission-organised/political-leadership_hr (Pristupljeno: 13.7.2022.)

15. Europski parlament i Vijeće Europske unije (2021) UREDBA (EU) 2021/1058 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058&from=HR> (Pristupljeno: 16.5.2022.)
16. Europski parlament i Vijeće UREDBA (EU) 2021/1060 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L231/159)
17. Europski parlament, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-parliament_hr (Pristupljeno: 14.7.2022.)
18. Europski parlament, Proračunski postupak, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/10/proracunski-postupak> (Pristupljeno: 15.7.2022.)
19. Europski parlament, Prvi ugovori <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/1/prvi-ugovori> (Pristupljeno: 12.5.2022.)
20. Europski parlament, Višegodišnji financijski okvir https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_1.4.3.pdf (Pristupljeno: 13.7.2022.)
21. Europski parlament, Zakonodavne ovlasti, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr/powers-and-procedures/legislative-powers> (Pristupljeno: 14.7.2022.)
22. Europsko vijeće, Kako funkcionira Europsko vijeće <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/how-the-european-council-works/> (Pristupljeno: 15.7.2022.)
23. Europsko vijeće, Uloga Europskog vijeća u nominacijama i imenovanjima <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/role-nominations-appointment/> (Pristupljeno: 13.7.2023.)
24. Fontaine, P., Europe in 12 lessons, European Commission, Directorate-General for Communication, Publications Office, 2018.
25. Gaia Consulting (2021) The Nordic Region and the 2030 Agenda - Implementation of the 2030 Agenda and the 17 Sustainable Development Goals in the Nordic Countries, Nordic Council of Ministers

- <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1578814/FULLTEXT02> (Pristupljeno: 31.1.2023.)
26. Goergens, M., Kusek, J.Z., Making Monitoring and Evaluation Systems Work, World bank, 2013.
27. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021., <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=58330> (Pristupljeno 11.5. 2022.)
28. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021., <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=41694> (Pristupljeno: 30.6.2022.)
29. Hrvatska gospodarska komora (2022) Strategija razvoja Hrvatske gospodarske komora za razdoblje 2023.-2026., <https://www.hgk.hr/documents/2-strategija-hrvatske-gospodarske-komore-za-razdoblje-od-2023-202663a586fd75f09.pdf> (Pristupljeno: 19.2.2023.)
30. Hrvatska gospodarska komora, Strategija razvoja Hrvatske gospodarske komora za razdoblje 2023.-2026. <https://www.hgk.hr/documents/2-strategija-hrvatske-gospodarske-komore-za-razdoblje-od-2023-202663a586fd75f09.pdf> (Pristupljeno: 19.2.2023.)
31. Hrvatski sabor (2017) Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, (NN 123/17) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_123_2798.html (Pristupljeno: 15.7.2022.)
32. Indeks DOP-a <https://dop.hgk.hr/> (Pristupljeno: 17.3.2022.)
33. Irmo.hr, Osnovne informacije o Europskoj uniji <https://irmo.hr/osnovne-informacije-o-europskoj-uniji/> (Pristupljeno: 14.7.2022.)
34. Jili, N.N., Mthethwa, R.M., Challenges in implementing monitoring and evaluation (M&E): the case of the Mfolozi Municipality. African Journal of Public Affairs, 9(4), 2016., str. 102-113, https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/59021/Mthethwa_Challenges_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Pristupljeno: 14.2.2023.)
35. Kaufman, R., & Herman, J. (1991). Strategic planning for a better society. Educational Leadership Journal. New York: Assoc. for Supervision and Curriculum Development, 1991, str. 4-8, https://moam.info/strategic-planning-for-a-better-society-ascd_59bd8d961723ddb13cfd2730.html (Pristupljeno: 12.2.2023.)
36. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., Europski upravni prostor; Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
37. Kraš <https://www.kras.hr/hr/o-nama/o-nama/misija-i-vizija> (Pristupljeno: 13.5.2022.)

38. Lopez-Acevedo, Gladys C. Rivera, K.L., Lime, L., Hwang, H., Challenges in monitoring and evaluation : an opportunity to institutionalize M&E systems, World Bank, 2010.
39. Ministarstvo financija Kraljevine Danske (2017) Report for the Voluntary National Review, Denmark's implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (VNR) <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16013Denmark.pdf> (Pristupljeno: 3.2.2023.)
40. Ministarstvo financija Kraljevine Danske (2021) Report for the Voluntary National Review, Denmark's implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (VNR) https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/279532021_VNR_Report_Denmark.pdf (Pristupljeno: 5.2.2023.)
41. Ministarstvo pravosuđa i uprave, Osnove sustava Europske unije) <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/drzavni-strucni-ispit-22550/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-srednju-strucnu-spremu/osnove-sustava-europske-unije/23044> (Pristupljeno: 12.5.2022.)
42. Ministarstvo pravosuđa i uprave, Osnove sustava Europske unije, <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/drzavni-strucni-ispit-22550/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-srednju-strucnu-spremu/osnove-sustava-europske-unije/23044> (Pristupljeno: 12.5.2022.)
43. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (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 (NN 6/2019) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2019_01_6_136.html (Pristupljeno: 20.7.2023.)
44. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2020a) Priručnik o strateškom planiranju, Verzija 3.0, <https://www.istra-europa.eu/wp-content/uploads/2021/03/Priruc%CC%8Cnik-o-strates%CC%8Ckom-planiranju.pdf> (Pristupljeno: 20.7.2022.)
45. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2020b) Dodatak priručniku o strateškom planiranju, Verzija 3.0 <https://www.istra-europa.eu/wp-content/uploads/2021/03/Dodatak-Priruc%CC%8Cniku-o-strates%CC%8Ckom-planiranju.pdf> (Pristupljeno: 20.7.2023.)
46. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Operativni programi Republike Hrvatske za razdoblje 2021.-2027 <https://razvoj.gov.hr/istaknute-teme/eu-fondovi-2021-2027/operativni-programi-republike-hrvatske-2021-2027/4854> (Pristupljeno: 17.5.2022.)

47. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Proces izrade Nacionalne razvojne strategije do 2030. godine – Informacija,
<https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Proces%20izrade%20Nacionalne%20razvojne%20strategije%20do%202030.%20godine.pdf> (Pristupljeno: 21.7.2022.)
48. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Sporazum o partnerstvu
<https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/eu-fondovi/financijsko-razdoblje-eu-2014-2020/sporazum-o-partnerstvu/323> (Pristupljeno:19.7.2022.)
49. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Pregovori
<https://mvep.gov.hr/print.aspx?id=245074&url=print> (Pristupljeno: 22.6.2022.)
50. Mintzberg, H., The Fall and Rise of Strategic Planning, Harvard Business Review 72 (1), 1994., str. 107–114,
<https://libroweb.alfaomega.com.mx/book/385/free/data/Materiales/Capitulo01/TheFallAndRiseOfStrategicPlanning.pdf> (Pristupljeno: 12.2.2023.)
51. Mintzberg,H. California Management Review Vol. 30, Iss. 1, 1987., str. 11-24
52. Miošić,N., Berković, J., Horvat,M., Analiza i zagovaranje javnih politika, GONG, Zagreb, 2014.
53. Mirošević, H. (2012). Analiza razvojnih dokumenata Republike Hrvatske. Radni materijali EIZ-a, (5), 5-35, <https://hrcak.srce.hr/93373> (Pristupljeno: 2.9.2022.)
54. Morariu, J., Athanasiades, K., Pankaj, V., And Grodzicki, D., State Of Evaluation 2016: Evaluation Capacity And Practice In The Nonprofit Sector, Innovation Network, 2016.
55. OECD, Open Government in Biscay, OECD Public Governance Reviews, 2019.
56. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD)
<https://www.oecd.org/governance/budgeting/monitoring-and-evaluation/> (Pristupljeno: 20.9.2022.)
57. Ostojić, P., Mihelić, S., Socially Responsible Business as a Global Security Strategy, (Book of Proceedings) 76th International Scientific Conference on Economic and Social Development – "Building Resilient Society"/ Petar Misevic, Ljiljana Kontic, Tomislav Galovic (ur.), Zagreb, 2021., str. 136-146 (predavanje, međunarodna recenzija, cjeloviti rad (in extenso), znanstveni)
58. Pavić-Rogošić, L, Jelić Mück, V., Jagnjić,M., Novi izazov: Globalni ciljevi održivog razvoja do 2030. godine, ODRAZ- Održivi razvoj zajednice, Zagreb, 2015.
59. Planoporavka.gov.hr, Mehanizam za oporavak i otpornost,
<https://planoporavka.gov.hr/print.aspx?id=16&url=print> (Pristupljeno: 7.6.2022.)
60. Porter, E. M., What is Strategy?, Harvard Business Review, 1996., str. 37-55

61. Pravilnik o provedbi postupka vrednovanja (NN 66/2019) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_66_1307.html (Pristupljeno:15.7.2022.)
62. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) Protokoli Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007. (OJ C 202, 7.6.2016) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT> (Pristupljeno:5.9.2022.)
63. Radoš, T. Programiranje strategije-efikasna upotreba strateškog planiranja, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, vol. 2, br. 1, 2004, str. 193-208, <https://hrcak.srce.hr/262045> (Pristupljeno: 13.5.2022.)
64. Radoš, T.; Šimić, S.; Mišević, P. „DIGITAL TRANSFORMATION - THE IMPLEMENTATION PROCESS IN THE CASE OF THE CROATIAN CHAMBER OF ECONOMY (CCE)“ // 46th International Scientific Conference on Economic and Social Development – "Sustainable Tourist Destinations" / Milković, Marin ; Kecek, Damira ; Hammes, Khalid (ur.).Varaždin: Varaždin Development and Entrepreneurship Agency, 2019. str. 311-321
65. Reinfrida Mathayo, R.; Kinyina, A., Monitoring and Evaluation Challenges and Approaches by Non-Governmental Organizations in Musoma, Tanzania, East African Journal of Education and Social Sciences, Vol. 3, No. 4, 2022., str. 173-179, DOI: <https://dx.doi.org/10.4314/eajess.v3i4.209>. (Pristupljeno: 15.2.2023.)
66. Ruotsalainen A. Review of National Strategies for Sustainable Development in the Baltic Sea Region, Nordregio, Stockholm, 2006.
67. Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., Woelm, F. (2020) The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020. Cambridge: Cambridge University Press
https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/2020_sustainable_development_report.pdf (Pristupljeno: 2.2.2023.)
68. Sikavica P., Bahtijarević-Šiber F., Pološki Vokić N., Temelji menadžmenta; Školska knjiga, Zagreb, Hrvatska, 2008.
69. Središnji državni ured za demografiju i mlade (2022) Izvješće o provedbi Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske za 2031. godinu
<https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocsImages/Fotografije%203/Fotografije%204/Sredi%20%C5%A1niji%20dr%20%C5%BEavni%20ured%20za%20demografiju%20i%20mlade%20>

- [%20Izvj%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Nacionalne%20razvojene%20strategie%20Republike%20Hrvatske%20za%202022.%20godinu.pdf](#)(Pristupljeno: 24.8.2022.)
70. Steiner, G. A., Strategic planning. Simon and Schuster, 2010.
71. Strukturnifondovi.hr, Višegodišnji financijski okvir 2021-2027 i instrument EU za oporavak,<https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/eu-fondovi-2021-2027/visegodisnji-financijski-okvir-2021-2027-i-instrument-eu-za-oporavak/> (Pristupljeno: 16.5.2022.)
72. Sumpor, M., Institucionalni kapaciteti za integralni regionalni razvoj i novi pristupi upravljanju razvojem u Hrvatskoj // Participativno upravljanje za održivi razvoj / Kordež-De Villa, Željka; Stubbs, Paul; Sumpor, Marijana (ur.). Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb, 2009.
73. Širinić, D., Priručnik za praćenje javnih politika: za organizacije civilnog društva, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava, Osijek, 2017.
74. United Nations Development Programme (UNDP) (2009) Handbook on Planning, Monitoring And Evaluating For Development Results, 2009.
75. Ured za statistiku Kraljevine Danske (2021) Statistical follow-up on the 2030 Agenda Denmark, Statistical annex to the Voluntary National Review for Denmark
76. Uredba o načinu ustrojavanja, sadržaju i vođenju Središnjeg elektroničkog registra razvojnih projekata
https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_05_42_806.html
(Pristupljeno: 20.7.2022.)
77. Uredba o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2018_10_89_1748.html (Pristupljeno:18.7.2022.)
78. Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (Uredba (EU) 2021/1060),<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32021R1060>
(Pristupljeno:30.6.2022.)
79. Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/> (Pristupljeno: 13.7.2022.)

80. Vijeće Europske unije, Dugoročni proračun EU-a za razdoblje 2021. – 2027. i paket za oporavak
<https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/> (Pristupljeno: 14.7.2022.)
81. Vijeće Europske unije, Posebni zakonodavni postupci
<https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/decision-making/special-legislative-procedures/> (Pristupljeno: 15.7.20212.)
82. Vlada Kraljevine Danske (2002) Denmark's national strategy for sustainable development: A SHARED FUTURE - balanced development,
<https://www2.mst.dk/udgiv/publications/2002/87-7972-279-2/pdf/87-7972-259-8.pdf>
(Pristupljeno: 31.1.2023.)
83. Vlada Kraljevine Danske (2003) Key Indicators 2003; Denmark's National Strategy for Sustainable Development- A shared future – Balanced development, The Danish Ministry of Environment <https://www2.mst.dk/Udgiv/publications/2003/87-7614-094-6/pdf/87-7614-090-3.pdf> (Pristupljeno:2.2.2023.)
84. Vlada Kraljevine Danske (2014) Danska nacionalna strategija za održivi razvoj (Et bæredygtigt Danmark - Udvikling i Balance) <https://mst.dk/media/91913/et-baeredygtigt-danmark-udvikling-i-balance-web-a.pdf> (Pristupljeno:
85. Vlada Republike Hrvatske (2021) Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine
https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_13_230.html
(Pristupljeno: 14.5.2022.)
86. Vlada Republike Hrvatske (2021) Nacionalni plan oporavka i otpornosti
<https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> (Pristupljeno: 7.6.2022.)
87. Vuković, Dijana; Hunjet, Anica; Kozina, Goran Environmentally Sustainable Tourism as a Strategic Determinant of Economic and Social Development // TURIZAM INTERNATIONAL SCIENTIFIC JOURNAL, 23 (2019), 3; 145-156
doi:10.5937/turizam23-21135
88. Wheelen, T.L., Hunger, D.J., Strategic Management And Business Policy Toward Global Sustainability, Prentice Hall, 13 edition, New Jersey, 2012.
89. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske
https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_123_2798.html (Pristupljeno: 8.6.2022.)

Popis slika

Slika 1: Prikaz 5 definicija strategije po Mintzbergu	6
Slika 2: Model strateškog menadžmenta	8
Slika 3: SWOT analiza	9
Slika 4: : Sažet prikaz faznog modela javnih politika	13
Slika 5: Sažet prikaz faznog modela javnih politika	15
Slika 6: Pitanja prilikom procesnog praćenja i praćenje učinka.....	18
Slika 7: Važni datumi prilikom pristupanja Republike Hrvatske u punopravno članstvo	35
Slika 8: Raspodjela ulaganja po komponentama NPOO-a.....	38
Slika 9: Operativni programi Republike Hrvatske za razdoblje 2021.-2027.	39
Slika 10: Pet tematskih ciljeva Kohezijske politike 2021.-2027.	43
Slika 11: Sastavnice održivog razvoja.....	44
Slika 12: Ciljevi održivog razvoja	46
Slika 13: Primjer pokazatelja koji se odnose na Industriju, trgovinu i usluge	50
Slika 14: Glavni akteri u Danskoj važni za ostvarenje ciljeva održivog razvoja	57
Slika 16: Sustav akata strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj	70
Slika 17: Obvezni sadržaj dugoročnih akata strateškog planiranja	70
Slika 18: Komponente i poveznica logičkog okvira strateškog planiranja	76
Slika 19: Nacionalna razvojna strategija – organizacijska struktura odgovornosti za donošenje i izvješćivanje o provedbi	78
Slika 20: Institucionalni okvir procesa izrade NRS-a 2030.	80
Slika 21: Okvir za praćenje, izvješćivanje i vrednovanje NRS-a 2030.....	87
Slika 22: Struktura mreže koordinatora i potporne edukacijske institucije.....	89
Slika 23: Primjer institucionalnog okvira prikupljanja podataka za provedbu projekata financiranih iz EU fondove.....	90
Slika 24: Alati za praćenje i vrednovanje NRS-a 2030	91

Popis tablica

Tablica 1. Razlika između praćenja i evaluacije javnih politika	16
Tablica 2: Proračunski naslovi VFO 2021.-2027.	42
Tablica 3: Akti strateškog planiranja prema roku važenja i obuhvatu sadržaja	69



Sveučilište
Sjever



SVEUČILIŠTE
Sjever

IZJAVA O AUTORSTVU

Završni/diplomski rad isključivo je autorsko djelo studenta koji je isti izradio te student odgovara za istinitost, izvornost i ispravnost teksta rada. U radu se ne smiju koristiti dijelovi tuđih radova (knjige, članka, doktorskih disertacija, magistarskih radova, izvora s interneta, i drugih izvora) bez navođenja izvora i autora navedenih radova. Svi dijelovi tuđih radova moraju biti pravilno navedeni i citirani. Djelovi tuđih radova koji nisu pravilno citirani, smatraju se plagijatom, odnosno nezakonitim prisvajanjem tuđeg znanstvenog ili stručnog rada. Sukladno navedenom studenti su dužni potpisati izjavu o autorstvu rada.

Ja, **Petra Ostojić** (ime i prezime) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica *poslijediplomskog specijalističkog rada pod naslovom Strateško planiranje i utjecaj praćenja i vrednovanja na realizaciju strateških ciljeva* te da u navedenom radu nisu na nedovoljan način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova.

Student/ica
Petra Ostojić

Petra Ostojić
(vlastoručni potpis)

Sukladno čl. 83. Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju završne/diplomske radove sveučilišta su dužna trajno objaviti na javnoj internetskoj bazi sveučilišne knjižnice u sastavu sveučilišta te kopirati u javnu internetsku bazu završnih/diplomskih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice. Završni radovi istovrsnih umjetničkih studija koji se realiziraju kroz umjetnička ostvarenja objavljuju se na odgovarajući način.

Sukladno čl. 111. Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima student se ne može protiviti da se njegov završni rad stvoren na bilo kojem studiju na visokom učilištu učini dostupnim javnosti na odgovarajućoj javnoj mrežnoj bazi sveučilišne knjižnice, knjižnice sastavnice sveučilišta, knjižnice veleučilišta ili visoke škole i/ili na javnoj mrežnoj bazi završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice, sukladno zakonu kojim se uređuje znanstvena i umjetnička djelatnost i visoko obrazovanje.