



POLO-Cro28

Opservatorij politika u Hrvatskoj
Jean Monnet potpora institucijama
2015. - 2018.

POLO Analitički osvrt

Što donosi Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske do kraja 2020.?

Ivana Keser i Nikica Vukelić¹

IRMO, Zagreb, listopad 2016.

Uvod

Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu Strategija) za razdoblje do kraja 2020. godine, koja je sukladno Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14) temeljni planski dokument politike regionalnog razvoja, nalazi se u postupku finalizacije. Izrada dokumenta počela je 2014. pod nadležnošću Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU). Strategijom se definiraju ciljevi i prioriteti regionalnog razvoja i načini njihove realizacije, a u njihovoj su osnovi jačanje razvojnog potencijala svih regija, smanjenje regionalnih razlika te jačanje i izgradnja razvojnog potencijala slabije razvijenih dijelova zemlje. Strategijom se utvrđuju i područja s razvojnim

¹ Ivana Keser, LL.M., asistentica u Odjelu za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj (IRMO), doktorandica na međunarodnom združenom doktorskom sveučilišnom studiju Sociologije regionalnog i lokalnog razvoja Sveučilišta u Zadru i Sveučilišta u Teramu. Nikica Vukelić, mag. oec., stručni suradnik u Odjelu za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj (IRMO). Mentorica: Sanja Maleković, PhD, znanstvena savjetnica i voditeljica Odjela za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj (IRMO).

posebnostima te međusobni odnos i aktivnosti tijela državne uprave i drugih sudionika regionalnog razvoja uključenih u provedbu Strategije. Strategija ima sljedeće cjeline: analiza stanja; SWOT analiza; novi koncepti i perspektive; strateški ciljevi, prioriteti i mjere; te provedbeni mehanizmi. S obzirom na strukturu Strategija ima značajke dugoročnog razvojnog dokumenta i mogla bi imati vremenski horizont i nekoliko godina duži od postavljenog okvira.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14) kao i ova Strategija prate promjene i novine u novoj kohezijskoj politici. U proračunskom razdoblju 2014. –2020. kohezijska politika zauzima ključno mjesto u proračunu EU-a što je za Hrvatsku iznimno važno jer temeljem članstva sudjeluje u kohezijskoj politici i koristi sredstva fondova EU-a radi društveno-gospodarskog razvoja u skladu s načelima održivog razvoja, jačanja konkurentnosti i realizacije razvojnih potencijala. Kohezijska je politika snažno utjecala na prethodnu generaciju zakona i strategija regionalnog razvoja putem procesa europeizacije (Piattoni & Polverari, 2016). Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 153/09) iz 2009. godine kao zakonodavni i strateški okvir planiranja i upravljanja regionalnim razvojem oslonac nalazi u načelima kohezijske politike. Na tom je Zakonu utemeljena prethodna Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011.–2013², a ocjena njene provedbe poslužila je za programiranje nove Strategije.

Vezano za pristup prilikom izrade Strategije, MRRFEU je zahtijevao provedbu projektnih aktivnosti putem vrlo intenzivnog procesa partnerskih konzultacija koje su počete tijekom druge faze projekta kada je završena SWOT analiza. Dobro postavljen participativni pristup podrazumijevao je višesektorsku suradnju i međuresorno interdisciplinarno planiranje u sva tri kruga partnerskih konzultacija. Proces je uključivao dionike na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini, odnosno predstavnike gradova, županija, partnerskih vijeća i nacionalnih institucija, a krajnji je rezultat prvi nacrt Strategije. Provedena je javna rasprava putem e-savjetovanja i očekuje se upućivanja Strategije na usvajanje u studenom 2016.

² https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva//STRATEGIJA_REGIONALNOG_RAZVOJA.pdf

Osnovni problemi i razvojni potencijali regionalnog razvoja Hrvatske

Prema nalazima u analizi stanja Strategije³ vidljivo je da su osnovni problemi (slabosti) s kojim se Hrvatska suočava sljedeći:

- Prvo, stalno smanjivanje broja stanovnika. Prema popisu stanovništva 2011. u Hrvatskoj je bilo 4.284.889 stanovnika ili 3,4% manje nego u popisu 2001⁴. Smanjenje je posebno izraženo u kontinentalnom dijelu, a najveći pad zabilježen je u Vukovarsko-srijemskoj županiji.
- Prisutan je i prirodni pad, najizraženiji u Osječko-baranjskoj županiji, te iseljavanje stanovništva u inozemstvo.
- Postoje razlike u kvaliteti pružanja usluga zdravstvene zaštite između županija, kao i značajne nejednakosti s obzirom na udio socijalno ugroženog stanovništva i vrijednosti osnovnih pokazatelja društveno-gospodarskog razvoja (obrazovna struktura stanovništva, nezaposlenost, zaposlenost, plaće, indeks razvijenosti, konkurentnost itd.).
- Participacija građana nije na zavidnoj razini zbog nedovoljnog razvoja volonterstva, ali i zbog promjena u sustavu financiranja organizacija civilnog društva.

Svi su ti problemi bili iznimno važni prilikom trasiranja „strateškog“ dijela Strategije - njenih ciljeva, razvojnih prioriteta te konačno mjera i aktivnosti (projekata) u sklopu svake mjere.

U Strategiji su identificirane i snage za regionalni razvoj Hrvatske. Među ostalim, prepoznato je sljedeće:

- Kvaliteta obrazovnog sustava, zadovoljavajući broj i razmještaj obrazovnih ustanova te postojanje mreže primarne i sekundarne zdravstvene zaštite.
- Organizacije civilnog društva dobro su organizirane i imaju iskustava u pripremi i provedbi projekata EU-a.
- Razvidna je dobra pokrivenost prostornim planovima za uređenje i opremanje poslovnih zona.

³ Detaljnije poglavlje 2, <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Nacrt%20prijedloga%20Strategije%20regionlanog%20razvoja%20RH%20za%20razdoblje%20do%20kraja%202020.%20godine.pdf>

⁴ Detaljnije u: Analitička podloga za izradu Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske, Ekonomski institut Zagreb, 2015.

- Lokalna i regionalna vlast prepoznala je važnost povoljne poduzetničke klime i potiče je, a to se očituje razvijenom poslovnom infrastrukturom (razvijenija je u županijama u kontinentalnoj Hrvatskoj u kojoj ima više poduzetničkih zona,) te dostupnošću potpornih institucija.
- Kao snage identificirane su i tradicijske poljoprivredne prakse kojima se čuva biološka raznolikost i osigurava proizvodnja zdrave i ekološki prihvatljive hrane.
- Razvidne su i snage koje se odnose na dobru suradnju JLS-ova i županija, a vidljive su i u iskustvu i motiviranosti djelatnika lokalne i regionalne samouprave i potpornih institucija u pripremi i provedbi projekata. To će biti iznimno važno pri iniciranju kompleksnijih zajedničkih projekata s konkretnijim i održivim razvojnim učincima.

Kako bi se osigurao društveno-gospodarski razvoj Hrvatske posebna pozornost pridana je potpomognutim područjima, područjima s razvojnim posebnostima te urbanim područjima. Status potpomognutog područja stječu jedinice lokalne i regionalne samouprave kojima je vrijednost indeksa razvijenosti manja od 75 posto državnog prosjeka. Zakonskim uvođenjem kategorija urbanih područja i područja s razvojnim posebnostima omogućeno je da se za takva područja donesu teritorijalni razvojni programi te da imaju pogodnosti kod prijavljivanja na programe financirane iz ESI fondova i drugih izvora. Za najslabije razvijena područja uvedena je obveza sufinanciranja pripreme i provedbe projekata u svrhu povlačenja sredstava iz ESI fondova, osnovnih instrumenata kohezijske politike. Naime, vrlo je važno to što Strategija reflektira razvojne teme koje još nisu zaživjele u raspravama dionika na regionalnoj razini a iznimno su važne za razvoj županija, urbanih područja, potpomognutih područja i područja s razvojnim posebnostima. Za teme poput kružnog gospodarstva, pametne specijalizacije, socijalne inovacije, socijalnog poduzetništva, kulturne industrije, zelenog poduzetništva, zelene mobilnosti, održivog urbanog upravljanja, zelenih/zdravih/pametnih gradova, plave/sive ekonomije i druge, važno je da su prepoznate na razini ovakvog strateškog dokumenta jer im tek predstoji razrada i primjena na svim razinama kroz buduće razvojne projekte. Pri prethodnom vrednovanju Strategije vanjski su evaluatori

posebno sugerirali da se sve spomenute novije razvojne teme u Strategiji, a slijedom njihove važnosti kada je riječ o iskorištavanju razvojnog potencijala hrvatskih regija.

Ciljevi, prioriteti i mjere nove regionalne politike

Strategijom regionalnog razvoja RH nastoje se ostvariti tri strateška cilja:⁵ povećanje kvalitete življenja poticanjem održivog teritorijalnog razvoja, povećanje konkurentnosti regionalnog gospodarstva i zaposlenosti te sustavno upravljanje regionalnim razvojem. Utvrđeno je i devet prioriteta te 31 mjera kao smjernice za daljnji regionalni razvoj.

Primjerice, s obzirom na fokus prošlog ali i budućeg rada valja spomenuti prioritet 1.3. kojim su obuhvaćene mjere koje se odnose na spomenuta potpomognuta područja i područja s razvojnim posebnostima (podrška održivom razvoju otoka i razvoju brdsko-planinskih područja) kao i stvaranje kvalitetnijih i poželjnijih uvjeta života u urbanim i pograničnim područjima. Otočni razvoj trebao bi se temeljiti na izradi novog programa otočnog razvoja, poboljšanju pomorske i zračne međuotočne povezanosti te poticanju poljoprivrede i obrade neobrađenih zemljišta. Razvojem i podizanjem kvalitete javnih usluga te komunalne, društvene i prometne infrastrukture nastoji se zadržati i privući novo stanovništvo svih zanimanja na brdsko-planinska područja. Podizanje kvalitete življenja i razvoj urbanih područja proveli bi se putem podrške razvoju gradova i procesima urbane preobrazbe, razvojem urbane poljoprivrede te brendiranjem gradova znanja. Poboljšanjem javnog zdravstva i socijalne skrbi te poticanjem prekogranične suradnje radi učinkovitog korištenja ESI fondova stvorili bi se bolji uvjeti za život u pograničnim područjima. Uspiju li se te mjere provesti, bio bi to velik iskorak prema smanjivanju regionalnih razlika i poticanju gospodarskog i društvenog razvoja u svim područjima RH.

⁵ Detaljnije poglavlje 3.3, <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Nacrt%20prijedloga%20Strategije%20regionlanog%20razvoja%20RH%20za%20razdoblje%20do%20kraja%202020.%20godine.pdf>

Kada govorimo o oblikovanju ciljeva, prioriteta i mjera Strategije važno je istaknuti njenu uzornu usklađenost s drugim razvojnim dokumentima na nacionalnoj razini s obzirom na horizontalnu prirodu regionalne politike jer se time postavlja djelokrug Strategije do 2020. (+) godine. Prilikom izrade temeljnog planskog dokumenta politike regionalnog razvoja od ključne je važnosti postizanje usklađenosti s ciljevima i prioritetima i drugih nacionalnih razvojnih dokumenata. Evaluatori su prilikom provjere vanjske usklađenosti Strategije sa 27 ključnih strategija na nacionalnoj razini u svojoj ocjeni potvrdili da je ta usklađenost uzorna te da s aspekta primjene tog kriterija Strategija može biti primjer najbolje prakse.

Provedbeni mehanizmi Strategije

Sukladno Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14) nositelj izrade Strategije regionalnog razvoja Hrvatske je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU-a. Politika regionalnog razvoja temelji se na suradnji i partnerstvu javnog, privatnog i civilnog sektora. Kako bi provedba politike regionalnog razvoja uključivala aktere iz svih sektora osnovat će se Vijeće za regionalni razvoj koje će predstavljati institucionalni okvir dijaloga. Drugo tijelo nadležno za donošenje planskih dokumenata je Partnersko vijeće odnosno tri savjetodavna tijela (Partnersko vijeće statističke regije (Kontinentalna i Jadranska), Partnersko vijeće za područje županija i Partnersko vijeće za urbano područje) koja sudjeluju u utvrđivanju prioriteta razvoja, predlažu strateške projekte i nadležna su za njihovu provedbu i praćenje. Treće tijelo nadležno za kreiranje i provedbu politike regionalnog razvoja jest Regionalni koordinator, poveznica između središnje razine odlučivanja i nižih razina upravljanja. Osnovna je svrha regionalnih razvojnih agencija koordinirati i poticati regionalni razvoj jedinica područne samouprave. Budući da su one iznimno važan čimbenik poticanja razvoja, valja napomenuti da su se u Hrvatskoj razvijale proteklih petnaestak godina upravo slijedom najbolje prakse razvojnih agencija u Italiji, Portugalu, Njemačkoj, Irskoj, ali i drugim zemljama članicama EU-a.

Strategija predlaže praćenje učinaka na razini strateških ciljeva s pomoću indeksa razvijenosti županija, regionalnog indeksa konkurentnosti na razini županija i

indeksa kvalitete regionalnog razvojnog upravljanja na županijskoj razini.⁶ Tim indeksima mjerio bi se raspon razvijenosti između županija, a cilj im je smanjenje razlika između najviše i najniže vrijednosti svakog indeksa.

MRRFEU je ustrojio središnju elektroničku bazu razvojnih projekata i razvojnih pokazatelja u čijem radu sudjeluju regionalni koordinatori. Cilj je veća apsorpcija sufinanciranih sredstava, bolja pripremljenost projekata, kvalitetnije i pravodobno planiranje strategija razvoja i alokacije sredstava, pravodobno otvaranje ciljanih poziva te posljedično brža provedba te veći postotak realiziranih projekata regionalnoga razvoja. Efekti tog koraka sigurno će se uskoro moći ocijeniti. U svakom slučaju, s obzirom na to da je apsorpcija presudan čimbenik za budući razvoj RH, u uvjetima kada drugih sredstava za razvoj nema, sve što je može osnažiti možemo već sada ocijeniti bitnim i korisnim iskorakom.

Konačno, i s aspekta kontinuiranog unapređenja jedne bitne javne politike buduća je osnova za unapređenje regionalne politike vrednovanje tijekom provedbe. Njime se utvrđuju nedostaci u provedbi planskog dokumenta, a rezultati se koriste u novom ciklusu programiranja te kao ulazne informacije u analizi stanja pri reviziji postojećeg dokumenta i izradi nove strategije. Drugi je upravljački alat koji pomaže u izvedbi planskog dokumenta vrednovanje nakon provedbe kojim se ocjenjuje djelotvornost, učinkovitost, održivost i korisnost provedbenih mjera, prioriteta i ciljeva. Temeljem tih vrednovanja omogućuje se stalno učenje i nadogradnja novim znanjima i potrebama te sprečava ponavljanje pogrešaka čime se pridonosi uspješnoj provedbi sadašnje i buduće regionalne politike. Stoga u Strategiji tim dvjema vrstama vrednovanja treba dati primjeren značaj. Njihova će realizacija, bude li djelotvorna, uvelike pomoći nositeljima regionalne politike u trasiranju nužnih promjena u regionalnoj politici RH.

⁶ Detaljnije u poglavlju 4.3., <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Nacrt%20prijedloga%20Strategije%20regionlanog%20razvoja%20RH%20za%20razdoblje%20do%20kraja%202020.%20godine.pdf>

Zaključna razmatranja – daljnji izazovi za regionalnu politiku Hrvatske

Proces izrade Strategije predstavlja određen iskorak s obzirom na uzorno korištenu metodologiju baziranu na participativnom pristupu⁷ koji je obuhvatio sva ključna ministarstva, nezaobilazne dionike sa svih razina, javna poduzeća, regionalne koordinate, organizacije civilnog društva, gospodarstvo, akademsku zajednicu. Stoga su navedeni noviteti koje Strategija predlaže te predviđena uloga glavnog nositelja Strategije, MRFFEU-a, ključne karike za provedbu Strategije kao okosnice buduće regionalne politike RH. Načelo participacije, odnosno participativnog strateškog planiranja, utoliko je kompleksnije implementirati kada se provodi na nacionalnoj razini i kada uključuje velik broj različitih sudionika iz svih krajeva, iz različitih sektora s različitih razina vlasti. Takav pristup zahtijeva timski rad, aktivno sudjelovanje svih partnera i uključivanje ključnih dionika u proces izrade Strategije.

Pozitivni su učinci takvog pristupa primjerice vrlo detaljno razrađena i ekstenzivna SWOT analiza kojoj su prethodile brojne sadržajne rasprave s dionicima. Također, u radu je korištena kombinacija pristupa razvoju odozdo (*bottom-up*) kada je riječ o županijskim strategijama i odozgo (*top-down*) kada je riječ o Strategiji na nacionalnoj razini. Ta kombinacija podrazumijeva koordinaciju odozgo kojom se osiguravaju tijekom procesa te participacija svih zainteresiranih dionika kao preduvjet za maksimalne rezultate. Integrirani pristup kao novost, barem u hrvatskom kontekstu, podrazumijeva rješavanje problema i potreba horizontalnom koordinacijom aktivnosti u više resora. Temeljem procesa izrade Strategije možemo ustvrditi kako su vidljivi začeci integriranog pristupa u izradi strateških dokumenata. Pod tim razumijevamo višesektorsku suradnju, tj. uključivanje svih resora koji pokrivaju neki od razvojnih segmenata bitnih za problematiku regionalnog razvoja, primjerice, okoliš, promet, gospodarstvo, kulturu, turizam, obrazovanje, zdravstvo i dr. Organizaciji tako zahtjevnog procesa nisu išla u prilog politička događanja i dug proces formiranja vlasti početkom 2016. Valja također spomenuti kako je, neovisno o dugotrajnosti pa i kompleksnosti procesa, prepoznata dodana vrijednost jačanja osjećaja vlasništva nad procesom i mehanizma uzajamnog učenja.

⁷ Više o participativnom pristupu u: Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (2009) Participativno upravljanje za održivi razvoj. Ekonomski institut, Zagreb.

Nužno je međutim imati na umu da će provedba ovako sveobuhvatne Strategije biti pravi izazov. Prvo, izazov će biti realizacija predloženih ciljeva, prioriteta i mjera i do 2030. godine, a kamoli ranije, do 2020., s obzirom na to da se Strategija u prvom redu odnosi na to razdoblje. Često smo naime svjedoci u Hrvatskoj da se trasiraju vrlo ambiciozne Strategije, a da se na kraju planiranog razdoblja pokaže da su učinci vrlo slabi.

Izazov će svakako biti i to koliko će biti djelotvorna primjena integriranog pristupa. . To je najuže vezano i za više-razine upravljanje te višesektorsku koordinaciju. To su neka od glavnih ograničenja koje su vezano za upravljanje regionalnim razvojem prepoznali dionici sa svih razina. No, niz trasiranih mjera i aktivnosti koje one pokrivaju unutar tog strateškog cilja Strategije ipak ulijeva povjerenje da će se pomaci postići. Ključno je da postoje „vlasništvo“ Ministarstva i spremnost za iniciranje promjene u ovom segmentu.

Ne manje važno bit će formiranje Vijeća za regionalni razvoj, no valja vidjeti hoće li biti moguće formirati Vijeće u kojemu će sudjelovati i djelovati predstavnici i javne uprave, tj. uz MRRFEU i partneri iz ključnih resora, partneri u realizaciji mjera, zatim stručnjaci iz akademske zajednice, ali i predstavnici gospodarstva i civilnog društva.

Vidljivo je da su kapaciteti u Ministarstvu još uvijek slabi za sve zacrtano Strategijom. Bez značajnijih ulaganja u ljudske resurse upitno je koliko će provedba Strategije biti učinkovita i djelotvorna te sve realizirano održivo, s vrlo konkretnim utjecajima na razvoj prioritetno potpomognutih područja, kao i područja s razvojnim posebnostima. Ovaj posljednji izazov neminovno se nadovezuje i na pitanje evaluacije Strategije. Hoće li ključni akteri koristiti rezultate evaluacije tako da ona posluži kao alat za iniciranje stalnih promjena, tj. unapređenje programa regionalne politike i politike u cjelini? U tom pogledu bit će zanimljivo razmatrati i komentirati prve nalaze evaluacije kohezijske politike EU-a u sadašnjem programskom razdoblju. Naime, kao što se kreirala po uzoru na kohezijsku politiku, tako bi se Strategija regionalnog razvoja Hrvatske morala vrednovati i kontinuirano poboljšavati kao što se to čini s kohezijskom politikom.

LITERATURA

Analitička podloga za izradu Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske, Ekonomski institut Zagreb, 2015. Dostupno na: https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/razvojne%20strategije//DODATAK%201.-Analiticka%20podloga_2015_Studija.pdf

Europa 2020 – Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast. Dostupno na: http://www.europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Europa_2020.pdf

Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (2009) Participativno upravljanje za održivi razvoj. Ekonomski institut, Zagreb.

Maleković, S. (2013) EU fondovi nove mogućnosti za razvoj gradova. Informator. Zagreb. 10.04.2013. Broj: 6166.

Nacrt Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine. Dostupno na: <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Nacrt%20prijedloga%20Strategije%20regionlanog%20razvoja%20RH%20za%20razdoblje%20do%20kraja%202020.%20godine.pdf>

Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., Zagreb, prosinac 2014. Dostupno na: http://www.mingo.hr/public/investicije/OPKK_2014_2020_31316.pdf

Pahl-Wostl, C. (2002) Participative and stakeholder-based policy design, evaluation and modelling process. Integrated Assessment, 3 (1) pp. 3-14.

Piattoni, S., polverari, L. (2016) Handbook on Cohesion Policy in the EU. Edward Elgar Pub.

Plan vrednovanja Operativnog programa "Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020." Dostupno na: <http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Za%20web/Plan%20vrednovanja%20OPKK.pdf>

Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, 2011. – 2013., Dostupno na: https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva//STRATEGIJA_REGIONALNOG_RAZVOJA.pdf

Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, 2011. – 2013. Dostupno na: https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva//STRATEGIJA_REGIONALNOG_RAZVOJA.pdf

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 147/14.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 153/09.