



POLO-Cro28

Opservatorij politika u Hrvatskoj
Jean Monnet projekt

POLO Analitički osvrt

Izazovi nove kohezijske politike EU-a za održivi urbani razvoj Hrvatske

Ivana Keser i Nikica Vukelić¹

IRMO, Zagreb, siječanj 2016.

Uvod

Kohezijska politika EU imala je izuzetno značajan utjecaj na formuliranje hrvatske regionalne politike pred desetak godina. Osnovna načela kohezijske politike ugrađena su i u prvu Strategiju regionalnog razvoja RH kao i u prvi kao i novi Zakon o regionalnom razvoju RH. S obzirom na podudarnost pristupa i ciljeva nacionalne sa EU regionalnom politikom, ostvarenih rezultata i doprinosa kohezijske politike smanjivanju regionalnih nejednakosti i osnaživanju socijalne, gospodarske i teritorijalne kohezije na području

EU, sagledavanje promjena u okviru kohezijske politike u sadašnjem programskom razdoblju, novih instrumenata te rezultata evaluacije kohezijske politike u razdoblju do 2020. godine od strateškog je značenja za jednu od ključnih javnih politika RH. Važnost toga je posebno naglašena u uvjetima članstva u EU kada su se Hrvatskoj otvorile mogućnosti financiranja projekata od strateškog značenja za lokalni, urbani i regionalni razvoj RH, podržan sredstvima Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova.

U ovom se radu kritički razmatraju osnovne promjene koje su

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

uslijedile kao posljedica evaluacije kohezijske politike iz prethodnog programskog razdoblja. Daje se kratki osvrt na novine sadašnje kohezijske politike koje su relevantne za Hrvatsku. Jedna od ključnih je usmjerenost na teritorijalna ulaganja koja su u fokusu sadašnjeg višegodišnjeg financijskog okvira. Razmatraju se europska iskustva u primjeni interdisciplinarnog pristupa razvoju. U zaključnim razmatranjima naglasak je na pretpostavkama o kojima će biti nužno voditi računa kako bi se u što većoj mjeri iskoristile nove mogućnosti koje su otvorene svim zemljama članicama, uključujući Hrvatsku.

Analiza

Novosti u kohezijskoj politici EU-a

U proračunskom razdoblju 2014. – 2020. za kohezijsku politiku predviđeno je 351,8 milijardi eura, što predstavlja 32,5 % ukupnog proračuna EU-a (Đulabić, 2014). Pri tome Zajednički strateški okvir (*Common Strategic Framework - CSF*), definira ciljeve i okvir za ulaganja iz strukturnih i investicijskih fondova za ostvarivanje ciljeva Strategije Europa 2020.

Kohezijska je politika u sadašnjoj financijskoj perspektivi, odnosno

višegodišnjem financijskom okviru do 2020. godine, obilježena nizom novosti koje su uslijedile nakon evaluacije ostvarenja tijekom prethodnog programskog razdoblja, od 2007-2013. Među ključne promjene valja naglasiti u prvom redu slijedeće: usmjerenost investiranja u svim EU regijama; tematska koncentracija u ključne sektore rasta (spomenuti novi tematski ciljevi); te strateško planiranje² u svrhu olakšavanja sektorske i teritorijalne koordinacije aktivnosti. Naglašena je, primjerice, sveobuhvatna strategija ulaganja, odnosno usklađenost s ciljevima Europe 2020 i nacionalnim programom reformi te koordinacija (primjerice, s Europskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj te fondom za pomorstvo i ribarstvo).

Također, među značajne novine treba naglasiti i važnost odgovornosti pri ostvarivanju rezultata; učinkovitiju i djelotvorniju provedbu, odnosno korištenje sredstava te bitno naglašeniji značaj koji se pridaje vrednovanju ostvarenih rezultata i dugoročnih razvojnih utjecaja (Tufekčić, Ž. i Tufekčić, M., 2013.) Spomenuta novina, među ostalim, naglasila je i nužnost utvrđivanja pokazatelja za mjerenje napretka u ostvarivanju ciljeva Europe 2020.

² Novo u strateškom planiranju, kao jednom od ključnih načela kohezijske politike, je Sporazum o partnerstvu (Partnership Agreement) koji predstavlja sporazum između Europske komisije i zemalja članica o korištenju strukturnih fondova kako bi

postigao pametan, održiv i uključiv rast. Detaljniju razradu mjera i aktivnosti za efikasno korištenje strukturnih fondova opisuju Operativni programi (Operational Programmes).

Nadalje, značajna novina je i osnaživanje teritorijalne kohezije. Europska komisija u sadašnjem višegodišnjem okviru uvođenjem novih instrumenata potiče jačanje integriranog pristupa urbanom razvoju te predviđa daleko naglašenije uključivanje samih gradova u programiranje i provedbu politika urbanog razvoja. Slijedom svih izazova i problema s kojima se europski gradovi susreću, razvoj gradova zauzeo je značajno mjesto kako u europskim razvojnim politikama tako i na nacionalnim razinama. Kao odgovor na čitav niz prijetnji (demografske promjene, teritorijalna i socijalna segregacija, porast stope nezaposlenosti i siromaštva, izostanak kontinuiranog ekonomskog razvoja i drugo) s kojima se gradovi na području EU moraju suočavati, nude im se različiti instrumenti odnosno alati (Financial Instruments In Cohesion Policy 2014-2020, 2014). U sadašnjem sedmogodišnjem programskom razdoblju usmjerenost je na jačanju integriranih politika urbanog razvoja te unutar zakonodavnog okvira za ESI fondove, uz tematsku koncentraciju predviđaju se i posebni teritorijalni instrumenti kao mehanizmi realizacije integriranih teritorijalnih strategija: integrirane teritorijalne investicije; održivi urbani razvoj te razvoj predvođen od strane lokalne zajednice.

Zemljama članicama stoje na raspolaganju sredstva Europskog socijalnog fonda (ESF), u sinergiji s Europskim fondom za regionalni

razvoj (EFRR), kako bi podržale mjere usmjerene na zapošljavanje, obrazovanje, institucionalnu osposobljenost, urbanu mobilnost i socijalnu uključenost kroz podršku fizičkoj i gospodarskoj revitalizaciji zapuštenih gradskih područja. Prioritet dobivaju višedimenzionalne i horizontalne intervencije koje će se istovremeno provoditi u nizu sektora te biti usmjerene na razvoj funkcionalnih gradova, tj. uključivat će i grad kao i njegovo gravitacijsko područje utjecaja. U tom smislu, nužnu usmjerenost ključnih dionika razvoja na revitalizaciju i održivi razvoj najugroženijih gradskih četvrti, nužno je razmatrati i problematiku razvoja gradova izvan njegovih administrativnih granica.

Teritorijalna ulaganja u fokusu nove kohezijske politike – nove mogućnosti za Hrvatsku

U skladu sa specifičnim uvjetima u državi članici, pristup integriranog teritorijalnog ulaganja može se koristiti u: urbanim područjima, ruralnim područjima, priobalnim, ribolovnim područjima, planinskim područjima, otocima, područjima koja su pogođena siromaštvom. Slijedom ranije naglašene uloge urbanih područja u novoj kohezijskoj politici, upravo zbog značajne uloge većih gradova kao svojevrsnih motora razvoja širih područja, kada govorimo o ESI fondovima i kohezijskoj politici u sadašnjoj financijskoj perspektivi, urbana područja dobivaju novo značenje i u okviru hrvatske regionalne politike.

S obzirom na vrlo izražene razlike u razvijenosti u Hrvatskoj, te na značaj gradova za pokretanje razvoja širih urbanih područja pa i regija, treba se osvrnuti i na nove mogućnosti koje tu predstoje Hrvatskoj.

Naime, u Sporazumu o partnerstvu definirana su načela pri odabiru urbanih područja: postojanje nacrtu Strategije razvoja urbanih područja (SRUP) u skladu s metodologijom propisanom od strane Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU); relevantnost aktivnosti predloženih unutar akcijskog plana Integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU) u odnosu na SRUP; usklađenost aktivnosti koje će se provoditi u sklopu ITU-a s izabranim prioritetima za ITU u OP-im; integracija aktivnosti predloženih unutar SRUP-a (tematska, teritorijalna); administrativni kapaciteti za provedbu ITU; vlastito učešće u sufinanciranju (stopa sufinanciranja); uspostavljeno učinkovito partnerstvo za urbani razvoj i relevantnost partnera.

Ovakva je nova orijentacija vidljiva i u ključnim strateškim razvojnim dokumentima na nacionalnoj razini u Hrvatskoj, od spomenutog Partnerskog Sporazumu, te Operativnog programa konkurentnost i kohezija (OPKK) koji je ujedno najvažniji nacionalni program za postizanje ciljeva koji se odnose na integrirani teritorijalni razvoj uz korištenje

³ Misli se na bivše vojne i industrijske objekte. Prema podacima dobivenim iz gradova u okviru područja ITU-s nalazi se oko 400 ha *brownfield* područja (OPKK).

ESI fondova. Tako će se primjerice u urbanim područjima u kojima će se primjenjivati mehanizam ITU-a, odrediti dopunske aktivnosti u okviru strategija za održivi urbani razvoj koje će biti podržane sredstvima iz EFRR-a, Europskog socijalnog fonda (ESF) i Kohezijskog fonda (KF). U skladu s navedenim u OPKK, aktivnosti koje predviđaju gradska nadležna tijela biti će usmjerene na ostvarenje potpunog razvojnog potencijala određenog grada. Primjerice, u razvoju poslovanja, uštedu energije (npr. prijevoz, kulturna dobra, javni sustavi grijanja i *brownfield* područja³) te na rješavanje izazova povezanih s koncentracijom stanovništva (nezaposlenost mladih, usluge u zajednici) i sl. Pritom je važno naglasiti da će se koncept održivog urbanog razvoja u Hrvatskoj provoditi isključivo kroz mehanizam ITU-a, a koji će se sastojati od kombinacije niza aktivnosti EFRR-a i KF-a iz različitih prioritetnih osi OPKK-a, kao i dodatnim aktivnostima koje će biti sufinancirane sredstvima ESF-a u okviru Operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali (PULJP) (Maleković, Keser, Puljiz, 2015).

Uz ITU, razvojni projekti u urbanim područjima financirati će se i kroz druga ulaganja iz ESI fondova. U programskim dokumentima su navedene alokacije u ukupnom iznosu od 345 milijuna eura.⁴ S obzirom da su sredstva ograničena, prva

⁴ Pritom je iz ERDF-a predviđeno 253.351.269 milijuna eura, iz CF-a 50.000.000, a iz ESF-a 42.000.000 eura.

integrirana teritorijalna ulaganja financirana ESI fondovima u RH u sadašnjem programskom razdoblju realizirati će se kao pilot projekti, koncentrirani u prvom redu na manji broj većih gradova koja raspolažu dostatnim financijskim, ljudskim i drugim kapacitetima za uspješnu primjenu ovog novog mehanizma. Naime polazi se od činjenice da konkurentnost hrvatskog gospodarstva ovisi prvenstveno o ulaganjima u područja koja u velikoj mjeri odgovaraju područjima najvećih gradskih središta, da najveći gradovi služe kao pokretači razvoja za svoja okolna područja te imaju najrazvijenije administrativne kapacitete potrebne za provedbu projekata koji će se predlagati i realizirati u okviru mehanizma ITU.

Činjenica je da će neposredne koristi od novog instrumenta ITU imati samo mali broj gradova u Hrvatskoj. Također, s obzirom na kompleksnost problema njihova gospodarskog i društvenog razvitka, lako je zaključiti kako se ne radi o toliko značajnim sredstvima. Odnosno, ovim instrumentom zasigurno neće biti moguće riješiti veći dio razvojnih problema s kojima su i manji gradovi u Hrvatskoj suočeni. Međutim, bilo bi potpuno neutemeljeno tvrditi da se radi o manje značajnim mogućnostima izvorima sredstava, tim više ukoliko sagledamo kojim, relativno malim iznosima sredstava iz EU fondova su, temeljem primjene integriranog planiranja razvoja (dijelova) gradova, postignuti vrlo konkretni rezultati koji su imali zapažene učinke na razvoj mnogih

dijelova europskih gradova (Metropolis, 2011). Točno je da takva ulaganja nisu pokrenula gospodarski razvoj gradova u kojima su se realizirala. No, značajno su podigla kvalitetu življenja u zapuštenijim gradskim četvrtima, te time poslužili kao izvanredna osnova za nastavak s provedbom sličnih razvojnih inicijativa i projekata u drugim četvrtima, te drugim gradovima (Urbact Project Results, 2013). Takva uspješna iskustva se trenutno proučavaju, nastoje replicirati, nadalje, ući se i od propusta i najbolje prakse realizirane u pojedinim zemljama članicama. Upravo proučavanje takvih iskustava je dragocjeno za Hrvatske gradove.

Učenje iz europskih iskustava

Već samo na ovom izdvojenom primjeru, tj. novim mogućnostima koje su na raspolaganju urbanim područjima, uočava se značaj proučavanja i učenja iz iskustva uspješnih realiziranih projekata financiranih kroz instrumente kohezijske politike na području EU.

Projekti koji su bili uspješno realizirani u nizu zemalja članica potvrđuju nam njihovu istovremenu usmjerenost na socijalni, ekonomski i prostorni razvoj. Primjerice, na smanjivanje nezaposlenosti, poglavito nezaposlenosti mladih, uz paralelnu provedbu aktivnosti usmjerenih na jačanje socijalne kohezije, socijalne i tehničke infrastrukture, unapređenje okolišne degradacije i mobilnosti u određenom kvartu i sl. Europska iskustva upućuju i na nužnost

primjene integriranog pristupa na način da se podržavanje socijalne uključenosti i stvaranje konkurentnog gospodarstva ne razmatraju odvojeno, tj. na činjenicu da će pristup razvoju urbanih područja biti uspješan ukoliko će gradovi imati priliku za razvoj u okviru gospodarstva zasnovanog na solidarnosti i održivosti u kojemu integriranje gospodarskih sa socijalnim politikama dobiva značaj koji im pripada. Ovakva razmatranja dodatno naglašavaju nužnost usmjeravanja i na „mekanu“ infrastrukturu i „mekane/pametne“ mjere/projekte, a s tog aspekta valja razmatrati i ključni značaj socijalnih inovacija. Upravo slijedom sve izraženijih socijalnih i gospodarskih problema i potreba, istovremeno poučeni vanjskim iskustvima ali i odrednicama nove kohezijske politike, proizlazi da će jedan od predstojećih izazova za sve ključne razvojne aktere biti kako postići ravnotežu velikih javnih infrastrukturnih projekata te onih manjih, „mekanih“, značajnih za pokretanje toliko nužnih promjena u segmentu obrazovanja, rješavanju socijalnih problema i sl.

Europska iskustva s primjenom interdisciplinarnog pristupa razvoju potvrđuju da su vladavina/upravljanje i socijalna problematika postala ravnopravna problematici koja se odnosi na razvoj gospodarstva, tehnološki razvoj, razvoj javne infrastrukture i dr. Pristup se upravo naglašeno veže uz potrebu djelotvornije vladavine/upravljanja urbanim područjima, a što je moguće

potaknuti uvođenjem inovativnih oblika partnerstva te kroz poticanje fleksibilnog, inkluzivnog i participativnog planiranja razvoja grada. Ova su saznanja i te kako bitna prilikom sagledavanja kako na najdjelotvorniji mogući način ugraditi nove pristupe i koncepte i u vlastitu politiku regionalnog razvoja.

Zaključak

Uz daljnju izgradnju institucionalnih kapaciteta i ljudskih potencijala, od presudnog će značenja u narednim godinama biti kontinuirano praćenje i ocjenjivanje naših vlastitih postignuća temeljem sudjelovanja u kohezijskoj politici EU. To podrazumijeva učenje iz vlastitog iskustva, onog najuspješnijeg ali i manje uspješnog, slijedom realiziranih razvojnih projekata financiranih ESI fondovima. Naime, upravo iz vlastitih propusta često najviše učimo te stvaramo osnovu za buduće djelotvorno i učinkovito djelovanje u svrhu daljnjeg jačanja institucionalnih i ljudskih kapaciteta. Isto tako, od presudnog značaja će biti učenje temeljem izvanrednih ostvarenih rezultata omogućenih instrumentima kohezijske politike u drugim regijama i gradovima na području EU. Konačno, sagledavanje prvih rezultata evaluacije kohezijske politike u tekućem programskom razdoblju dobra je osnovica za ocjenjivanje vlastitog iskustva i rezultata, tj. ocjenjivanje vlastite regionalne politike, a što je osnovna pretpostavka za daljnje organizacijsko i drugo učenje, te unapređivanje nacionalne

regionalne politike (Maleković, Tišma, 2011). To će biti poglavito značajno s aspekta sagledavanja ostvarenih značajnih i održivih

rezultata, relevantnih za društveni i ekonomski razvoj hrvatskih lokalnih i regionalnih jedinica.

Literatura

Đulabić, V. (2014) Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske, *Političke analize*, Vol. 5, No. 17, str. 17-22.

Maleković, S. i Tišma S. (2011) Evaluating Pre Accession Assistance – Rethinking its Effectiveness in Promoting Developmental Change. 9th International Conference on Enterprise in Transition, University of Split, May 25-28, 2011, Bol, (CD-ROM): 90-100

Maleković, S. i Keser, I. i Puljiz, J. (2015). Nove mogućnosti za razvoj gradova u Hrvatskoj // Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi / Koprić I. i

Škarica, M. i Milošević, B. (ur.). Zagreb : Institut za javnu upravu. str. 101-133

Metropolis (2011) Integrated Urban Governance The Way Forward, Berlin

Tufekčić, Ž. i Tufekčić, M. (2013) *EU politike i fondovi 2014-2020*, Zagreb: Plavi partner d.o.o.

URBACT (2013) Project results, Connecting cities – Building successes, EU, ERDF

European Commission. Financial Instruments In Cohesion Policy 2014-2020 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_en.pdf