

Izvorni znanstveni rad
UDK 316.334.52(497.5)
323.174(497.5)
Primljeno: 30. srpnja 2011.

Pristup razvojno osjetljivim zajednicama u Hrvatskoj: između teorijske konceptualizacije i političko-pravnih rješenja

ANA MILJENOVIĆ

Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Rad se bavi problemom razvojno osjetljivih zajednica u Hrvatskoj s dvaju polazišta: jedno čine aktualna teorijska promišljanja razvoja zajednice, a drugo hrvatska političko-pravna rješenja. Razvoj zajednice shvaćen je kao proces i ishod koji se očituje na različitim poljima življenja u zajednici te koji bi trebao biti održiv u pogledu socijalne, ekonomske i ekološke komponente razvoja. Dosadašnja hrvatska regionalna politika bila je u odnosu na teorijski okvir redukcionistička. Značajnije promjene najavljuje nova regionalna politika razvijena pod utjecajem Europske Unije. Konceptualno, takva politika donosi značajne promjene u formi pristupa regionalnom razvoju, ali i razvojno osjetljivim lokalitetima: obuhvatniji pristup dimenzijama razvoja, izraženiji pristup procesnim aspektima razvoja, sistemsku integriranost u širi društveni okvir, uspostavljanje šire društvene infrastrukture za pitanja lokalnog razvoja, pristup strateškog planiranja u razvoju zajednice. Ipak, moguća su sadržajna unapređenja prema cjelovitom održivom razvoju zajednice: prilagodba specifičnim razvojnim kontekstima zajednica u Hrvatskoj, zauzimanje cjelovitijeg pristupa razvoju izvan dominantno ekonomskog, aktivnije uključivanje stanovnika kao nositelja razvoja, integriranje razvoja u koncept održivog razvoja i uspostavljanje trajne društvene infrastrukture za kontinuirano praćenje i evaluiranje mjera na razvojno osjetljivim zajednicama u Hrvatskoj.

Gljučne riječi: razvoj zajednice, održivi razvoj, razvojno osjetljive zajednice, regionalni razvoj, regionalna politika

Uvod

Hrvatska se već dugi niz godina susreće s problemom regionalnih nejednakosti te, osobito, s problemom nerazvijenih lokaliteta. Do sada su se smjenjivala različita zakonodavna rješenja, uglavnom s kratkoročnim razvojnim mjerama i općim doj-

mom da ne postoji adekvatan pristup. Godine 2009. i 2010. u Hrvatskoj su donešeni Zakon o regionalnom razvoju (NN 148/09) i Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, 2010), čime su najavljene ambiciozne promjene u pristupu ravnomjernom regionalnom razvoju. Istovremeno, na snazi su ostali raniji zakoni: Zakon o otocima (NN 34/99), Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN 86/08) i Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02) koji su pokušali regulirati prava razvojno osjetljivih lokaliteta. Takvi su lokaliteti svjetski problem, a za naš kontekst značajan je utjecaj imao teorijski i politički pristup zagovaran na razini Europske Unije. Ipak, koncept razvoja zajednice teorijski je kompleksno područje, te je ovaj rad motiviran upravo pitanjem koliko naša političko-pravna rješenja odgovaraju toj kompleksnosti?

U prvom dijelu rada izložit će se dimenzije koncepta zajednice, razvoja zajednice i održivosti razvoja kao okvir za razumijevanje u kojem smislu zajednica može biti razvojno ugrožena. Nakon toga prikazat će se neka europska pravna i teorijska rješenja koja su utjecala na hrvatsku regionalnu politiku, a potom trenutačno stanje u hrvatskoj regionalnoj politici. U trećem dijelu rada iznijet će se kritička sinteza teorijskog i trenutačnog političkog okvira te otvoriti moguća pitanja za unapređenje hrvatske regionalne politike prema cjelovitom održivom razvoju nerazvijenih zajednica.

Teorijski okvir promišljanja razvoja zajednice

U interdisciplinarnoj praksi razvoja zajednice teorija se rabi za razumijevanje pojava i njihovo anticipiranje, ali vrlo često i kao vodilja u željenim promjenama u skladu s kojom se planiraju, procjenjuju i vrednuju intervencije u zajednici (Glover Reed, 2005). S obzirom na to u ovom će se radu iznijeti aktualan teorijski okvir razumijevanja suvremenog koncepta razvoja zajednice.

Razvoj zajednice odražava elemente koncepta zajednice. Zajednica je multidimenzionalan koncept koji integrira tri skupine različitih činitelja: one koji se tiču individualnih obilježja samih članova, činitelje vezane za odnose u zajednici te činitelje koji zajednicu čine samostalnim entitetom (Hillery, 1955; Bruhn, 2005; Phillips i Pittman, 2009). Svaka je zajednica sačinjena od pojedinaca koji imaju čitav niz osobnih karakteristika koje utječu na funkcioniranje zajednice, poput osobnih kapaciteta (znanja, vještina, resursa). Osim toga pojedinci imaju i svoj odnos prema zajednici, konceptu 'zajedništva', značenja koja joj pripisuju i tome kako procjenjuju značaj zajednice za vlastiti život (Bruhn, 2005). Zajednica je određena sustavom i kvalitetom odnosa među svojim članovima, što omogućuje da se stvara neovisno o prostornim granicama. S obzirom na odnose razvit će se procesi suradnje i aktiviranja članova u zajednici. Pritom odnose ne treba razumjeti isključivo kao odnose

koje obilježava suradnja i uzajamnost članova, već im se može pristupiti iz kritičke perspektive, te mogu uključivati i nerazmjer moći članova, potlačenost nekih grupa i sl. (*ibid.*). Zajednica ima i čitav niz obilježja koja ju čine entitetom za sebe: prostor na kojem postoje ekološke veze i socijalne interakcije (Hillery, 1955). To znači da su zajednice često (iako ne nužno) locirane u nekom geografskom prostoru, imaju obilježja koja kontekst življenja čine sličnim za sve članove, poput institucionalne mreže, prirodnih i drugih materijalnih dobara i kulturoloških značajki (primjerice normi, jezika, običaja), te imaju svoj društveno-politički status. Tako mogu biti autonomne, zavisne ili obespravljene u odnosu na okruženje ili neki centar izvan njih. Zajednice se mijenjaju i definiraju protokom vremena, odgovarajući promjenom na unutarnje ili vanjske impulse (Crow i Allan, 2005). Zajednice kao živi sistemi omogućuju da se njihovi članovi socijaliziraju integrirajući zajedničke vrijednosti i čuvaju kroz socijalnu kontrolu, da postižu ekonomsku dobrobit, da participiraju u društvenim aktivnostima te da dobivaju podršku u obavljanju zadataka koje inače ne bi mogli sami izvršiti (Henderson i Vercseg, 2010).

Da bi zajednice zadovoljile svoje funkcije i realizirale navedena obilježja dosežući izvjestan stupanj razvijenosti, danas govorimo o razvoju zajednice koji konceptualno treba shvatiti višedimenzionalno. Razvoj zajednice istovremeno je i rezultat i proces (Phillips i Pittman, 2009). Razvoj zajednice kao *rezultat* označava unapređenje neke od dimenzija zajednice (npr. infrastrukture, odnosa, političkog statusa, materijalnog dobra). On se odnosi na konačno jačanje kapitala zajednice i, ukupno gledano, kvalitete života stanovništva. Phillips i Pittman (*ibid.*) govore o nekoliko vrsta kapitala zajednice: socijalnom, kulturnom, političkom, fizičkom i ljudskom. Sukladno tome razvoj zajednice može uključivati kulturni, politički, ekonomski i socijalni razvoj. Određenje krajnjih ciljeva razvoja mijenjalo se u različitim dijelovima svijeta cijelo 20. stoljeće, što je na neki način "obojilo" prirodu razvojnih procesa, o kojima će se govoriti kasnije. Primjerice, među začecima tih procesa bile su kolonijalističke administracije koje su jačanjem lokalnih zajednica htjele oslabiti ulogu nacionalnih struktura, pa su tako u azijskim i afričkim zemljama poticale izgradnju infrastrukture i ekonomske kapacitete (Midgley i Livermore, 2005). U SAD-u se razvoj zajednice vidio kao način za iskorjenjivanje siromaštva te se nastojalo poticati zapošljavanje na lokalnim ekonomskim projektima. U Južnoj Americi ciljevi su bili prvenstveno socio-politički, a manje ekonomski, i odnosili su se na oslobađanje obespravljenih društvenih skupina, pa i lokalnih zajednica od dominacije kapitalističkog svijeta (*ibid.*). Slično se pokušalo 70-ih godina u SAD-u kada se razvoj zajednice smatrao načinom jačanja socijalnog položaja određenih skupina, posebice rasnih skupina i žena (Henderson, 2008). U europskim zemljama razvoj zajednice u ishodišnom smislu konzistentno podrazumijeva sinergiju ekonomskog i socijalnog razvoja, no treba napomenuti da u procesnom smislu

postoje značajne razlike između zemalja te između različitih razdoblja 20. stoljeća, posebice u njegovoj drugoj polovini.

Razvoj zajednice u ishodišnom smislu prati poimanje razvoja zajednice u procesnom smislu, koji je, osobito u suvremeno doba, češće elaboriran. Jedan je od mogućih razloga shvaćanje da je razvoj u ishodišnom smislu rezultat državnih, globalnih i lokalnih aktera, dok razvoj zajednice u procesnom smislu implicira lokalnost. Čak se i u jednom od prvih određenja razvoja zajednice UNESCO-a (1956: 1) ističe da je razvoj zajednice “generički termin kojim se opisuju procesi kojima lokalne zajednice podižu svoj standard življenja”. S obzirom na ranije istaknute ishode razvoja, procesi su diljem svijeta varirali ovisno o vrijednosnom kontekstu i političkom sustavu određene države ili o povijesnom vremenu. Primjerice, socijalističke zemlje te dobar dio socijaldemokratskih zemalja pod razvojnim procesima podrazumijeva direktivnu ulogu države; anglosaksonski i postkolonijalistički svijet više naglašava privatizaciju javnih dobara i veću lokalnu autonomiju stanovništva, a južnoamerički krug, kao i SAD 70-ih godina, implicira da se u procesima razvoja trebaju dogoditi društveni sukobi među raslojenim skupinama. U ovom radu prikazat ćemo obilježja i elemente procesa razvoja zajednice koji se u aktualnom vremenu smatraju djelotvornima (Sanders, 1989; Hustedde, 2009; Henderson i Vercseg, 2010: 30). Ti elementi umrežavaju sve dimenzije koncepta zajednice te će se tim redom i prikazati dalje u tekstu.

Prije svega, razvojne procese pokreću članovi zajednice koji imaju, ili tek trebaju steći, kompetencije za aktivno djelovanje. Aktivnost članova određena je njihovom motivacijom, koja ovisi o značenjima koja pridaju svojoj zajednici. Tako će neki biti motivirani time što zajednicu vide kao sredstvo ostvarivanja osobnih interesa (primjerice, zaposlenje, lokalne usluge), dok će drugi, koji zajednici i zajedništvu pristupaju kao vrijednosti, više biti motivirani komunitarijanskim motivima.

Aktivistički potencijal pojedinaca dolazi do izražaja tek u odnosima s drugima. Temelj je uspostavljanja odnosa postojanje komunikacijskih kanala preko kojih se grupe u zajednici dogovaraju i pregovaraju o svojoj poziciji. Na temelju toga razvijaju se odnosi suradnje, socijalne mreže, zajedničko povjerenje i utvrđuju norme, što tvori socijalni kapital. Pregovaranje i utvrđivanje normi važni su elementi procesa osobito kada u zajednici postoje grupe koje se razlikuju po statusu i moći. Odnosi u zajednici povratno djeluju na pojedinačna značenja i vrijednosti te na osjećaj pripadnosti, a mogu dovesti i do toga da se institucionaliziraju u nove prakse u zajednici.

Procesi se odvijaju i na makrorazini, tj. između institucija u zajednici (neovisno o tome tko ih je osnovao, jesu li rezultat lokalne inicijative ili egzogenih odluka). Za razvoj zajednice potrebno je da institucije, kao i pojedini članovi, imaju me-

hanizme komuniciranja, da surađuju, pregovaraju i razvijaju zajednički strategiju upotrebe i pribavljanja resursa.

Osim tih elemenata procesi razvoja trebaju imati sljedeća obilježja:

– da se razvoj događa strateški planiranom logikom, tj. da postoji određen razvojni cilj koji se ostvaruje cikličkim odvijanjem aktivnosti procjene, detektiranja problema i ciljeva, odabira razvojnih strategija, provedbe aktivnosti i evaluacije učinka;

– da je proces razvoja endogen. Henderson i Vercseg tvrde da se o razvoju zajednice može govoriti samo onda ako stanovnici i autohtone organizacije sudjeluju u njemu (Henderson i Vercseg, 2010: 30);

– da je utemeljen na široko prihvaćenom društvenom shvaćanju kako je važno imati razvijene i kompetentne lokalne zajednice (Henderson i Thomas, 2010: 19-20). Zbog toga se razvoj zajednice katkad poima čak i kao ideologija (Robinson i Green, 2011);

– da je razvoj zajednice održiv. Danas je nemoguće govoriti o razvoju općenito, a da to nije u kontekstu održivosti. Održivi razvoj kao, mogli bismo reći, ideal kojim se istovremeno postižu i čuvaju interesi ekonomskog, ekološkog i socijalnog napretka ima nekoliko obilježja (Henderson i Vercseg, 2010: 20): očuvanje stalne mogućnosti reprodukcije društvenih sistema bez ugrožavanja budućih resursa, očuvanje ravnoteže između socijalne (ostvarivanje potreba svih pripadnika društva), ekonomske i ekološke dimenzije; povezivanje implikacija lokalnog djelovanja na regionalne, nacionalne, pa i globalne razine; dinamičnost procesa koji se stalno mijenja pod utjecajem novih okolnosti. Postizanje održivog razvoja otežano je konfliktima između svih triju razina (Cambell, 1996): između socijalne i ekonomske razine dolazi do konflikta oko raspodjele resursa među ljudima, između ekonomske i ekološke razine dolazi do konflikta oko upotrebe resursa, a između ekološke i socijalne dimenzije može doći do konflikta razvojnih potreba – hoće li se iskorištavanjem prirodnih resursa (osnovne) potrebe sadašnje generacije staviti ispred potreba i razvoja budućih generacija. Osim tim sukobima među dimenzijama razvoja, razvoj je otežan i time što nije svaka produkcija moguća ako su fizički uvjeti ograničavajući; ako ekonomski razvoj dovodi do izrazite nejednakosti, tada se može reći da nije svaki rast poželjan, a, na koncu, za određene promjene i prilagodbu novim okolnostima važan je i određeni protok vremena (Bossel, 1999). Što nam sve to znači u kontekstu održivog razvoja zajednice?

Održivi razvoj zajednice znači dinamično prilagođavanje novim okolnostima uz uvjet da se zadovoljavaju socijalne i ekonomske potrebe stanovništva te da se istovremeno čuvaju resursi okoliša koji to mogu poduprijeti za postojeće i buduće generacije (Roseland, 2000). Pritom je u odgovoru na promjene od ključne važnosti oslonjenost na dotad prijedan put razvoja, zbog čega se različite zajednice različito prilagođavaju

čak i istim promjenama. Također, kada je riječ o zajednici kao sustavu u interakciji sa svojim širim okruženjem, treba voditi računa i o tome kako će razvojne aktivnosti djelovati na širu regionalnu, pa i na nacionalnu razinu, tj. kako će se razvoj neke zajednice odraziti na šire regionalne (ne)jednakosti (Berke i Conroy, 2000).

Razvojno osjetljive zajednice i pristup Europske Unije

Ako tako ekstenzivno pristupimo određenju razvoja zajednice u ishodišnom i procesnom smislu, možemo reći da su razvojno osjetljive one zajednice koje se suočavaju s nedostatkom resursa (npr. individualnih, ekonomskih, okolišnih, kulturalnih, političkih) ili u kojima se ne odvijaju procesi koji pogoduju održivom razvoju (npr. nema suradnje između institucija, slaba je aktivna građanska participacija, nedostaje formalne ili neformalne suradnje među stanovnicima, akteri u zajednici nemaju kompetencija za progresivno djelovanje, zajednice nemaju dovoljno autonomije i sl.). Drugim riječima, razvojno osjetljive zajednice suočavaju se s ozbiljnim teškoćama da ispune koncept razvoja zajednice na prethodno određen način.

Možemo reći da je problem razvojno osjetljivih zajednica sveprisutan na svjetskoj razini. Međutim, ne postoji zajednički konceptualni okvir kojim su obuhvaćene. Čak i terminološki postoje značajne razlike, pa se primjerice govori o zajednicama koje u prvom planu imaju koncentraciju siromašnog stanovništva (niskodohodovne, siromašne i osiromašene zajednice), ili holistički uzimaju u obzir različite dimenzije nerazvijenosti (deprivirane, nerazvijene zajednice), o zajednicama koje imaju smanjene razvojne šanse (marginalizirane, onemogućene, nepovoljne zajednice), koje su izložene nekom riziku (zabačene i ranjive zajednice) ili imaju kontroverzan društveni status (getoizirane zajednice i sirotinjske četvrti ili slamovi). Pritom su neki termini uobičajeni za određeni geografski kontekst, pa se tako o zabačenim zajednicama najčešće govori u Kanadi i Australiji, o getoiziranima u SAD-u, a o sirotinjskim četvrtima u Indiji. Ipak, rijetko se nalazi razrađena metodologija detektiranja razvojno osjetljivih zajednica. Jedan od primjera pronalazimo u Ujedinjenom Kraljevstvu gdje je predložen multisektorski pristup praćenju razvijenosti i traženju prikladnog državnog odgovora na deprivirane zajednice. Dimenzije depriviranosti koje prepoznaju jesu ekonomske (dohodak, zaposlenost), zdravstvene, obrazovne, teškoće u pristupu stambenom zbrinjavanju i uslugama, prirodni okoliš i sigurnost u zajednici (The Area Based Analysis Unit, 2009). Rekli bismo da je britanski model zapravo jednostran – iako se gleda relativna razvijenost jedne zajednice u odnosu na druge i na nacionalni prosjek, konceptom depriviranog područja fokus državnih mjera usmjerava se na svako pojedino takvo područje umjesto da se ponajprije niveliraju nacionalne nejednakosti.

S druge strane, na široj europskoj razini zemalja članica Europske Unije temeljni je fokus na regionalnim nejednakostima koje opterećuju opći nacionalni razvoj.

Jedan od najčešće korištenih koncepata jest koncept nepovoljnih područja i regija (*less favoured area, less favoured regions*), a prema modelu europske regionalne politike uvedene su promjene u domaće zakonodavstvo. Prema Rosenfeldu (2002), s obzirom na privredni kriterij tri su kategorije nepovoljnih regija: stare industrijske regije koje su nosile velike količine radne snage, regije s poluindustrijalizacijom gdje su uglavnom razvijeni obrti sa slabom tehnologijom te periferne i slabije naseljene regije koje su ovisne o priljevu novih resursa za pokretanje proizvodnje. S druge strane, za isti se koncept upotrebljava tipologija poljoprivrednih krajeva s obzirom na geografska obilježja, gdje su u prvoj skupini planinska područja, u drugoj ostala specifična područja s nepogodnim obilježjima (npr. otočna, obalna područja), a u trećoj područja koja imaju neke dodatne nedostatke osim same prirode geografskog okruženja (npr. slaba kvaliteta tla) (Dax, 2005). Osim što se radi o zonama nepovoljnim za gospodarske djelatnosti, u njima je visoka koncentracija siromašne populacije, pa se procjenjuje da u takvim nepogodnim područjima živi 40% ruralne populacije (*ibid.*), odnosno 1,2 milijarde ljudi, od kojih 360 milijuna živi u ekstremnom siromaštvu (Ruben, Kuyvenhoven i Hazell, 2003). Termin nepovoljna područja danas se upotrebljava gotovo isključivo u kontekstu ruralnog razvoja, a procjenjuje se da takva područja pokrivaju čak 57% teritorija ruralnih područja, ali samo 13% poljoprivredne djelatnosti.

Ipak, ako gledamo u cjelini, možemo reći da aktualna europska politika ne prepoznaje specifične razvojno nepovoljne zajednice, već se usredotočuje na regije koje rangira prema stupnju razvijenosti, uzimajući pritom u obzir samo jedan indikator – BDP regije u odnosu na europski BDP. Za mapiranje regije upotrebljava se tzv. NUTS sistem prema kojem područja od tri do sedam milijuna stanovnika ulaze u kategoriju NUTS 1, područja od osamsto tisuća do tri milijuna stanovnika u NUTS 2, a područja od sto pedeset tisuća do osamsto tisuća stanovnika u NUTS 3. Ta regionalizacija ima reperkusije na korištenje sredstava strukturalnih fondova jer najviše sredstava može dobiti regija razine NUTS 2, i to ako ima BDP manji od 75% prosjeka EU. Te najranjivije regije podliježu razvojnom cilju ujednačavanja regionalne razvijenosti, dok ostale regije koje su u razvojno boljem stanju također mogu povlačiti sredstva (iz manje izvora) za ostvarenje ciljeva regionalne kompetitivnosti i zapošljavanja te uspostavljanja suradnje između regija različitih država (Europska komisija, 2007). Zanimljivo je da neke zemlje imaju samo razvojno osjetljive regije (npr. Poljska, Rumunjska), a neke ih uopće nemaju (npr. Švedska, Finska, Francuska). Takav pristup zanemaruje unutarnje regionalne nejednakosti koje se zasigurno pojavljuju u svakoj državi.

S obzirom na to da se politika prema razvojno osjetljivim područjima ne može promatrati odvojeno od šire regionalne politike, navest ćemo neka obilježja europske regionalne politike te ih povezati s konceptom razvoja zajednice kako je uvodno

elaboriran. Razvojne nejednakosti su prema suvremenoj europskoj politici kumulativni proizvod demografskih, ekonomskih i socijalnih činitelja (Pejnović, 2004). Ipak, s obzirom na aktualnu regionalnu politiku uočava se kako se koncept razvoja u ishodišnom smislu snažno oslanja na *ekonomski* razvoj (koji uključuje rast zaposlenosti i poduzetništva), a u njegovu se svrhu eksplicitno stavljaju i ostali ishodi razvoja, primjerice inovacije i istraživanja, informatička i prometna infrastruktura, zdravlje stanovništva, obrazovanje, kultura, turizam i socijalna uključenost ranjivih skupina. Posebno se ističe potreba racionalnog korištenja energetske izvora i zaštita okoliša (Europska komisija, 2007).

U procesnom smislu europska je razvojna politika u posljednjih 20 godina doživjela značajne promjene (Bachtler i Yuill, 2001). Prije je postojala isključiva odgovornost nacionalnih vlada kojima je dominantan interes bio smanjivanje regionalnih razlika, i to u ekonomskom smislu. Kako bi se postiglo da svi građani na svim područjima imaju jednak standard življenja, država je “ubrzigavala” ekonomske poticaje u obliku financijskih poticaja, ulaganja u infrastrukturu te planske raspodjele proizvodnog i uslužnog te javnog i privatnog sektora u različite zone (*ibid.*). Novi pristup sadržan je u nekoliko suvremenih ekonomskih teorijskih doprinosa (Pike, Rodríguez-Pose i Tomaney, 2006):

- Teoriji tranzicije prema kojoj se specijalizirane regije s gospodarskim klasterima u svome razvoju stalno prilagođavaju tržišnim promjenama, a razvojni doseg ovisi o uspješnosti prilagodbe tim promjenama.
- Institucionalizam i socio-ekonomija: ova teorijska pozicija uspostavlja odmak od isključivo ekonomskih činitelja te uzima u obzir specifičan kontekst regije. Od osobite su važnosti u takvom kontekstu unutarnji resursi te formalne i neformalne mreže u zajednici. Postojanje tih veza s izvjesnom razinom uzajamnog povjerenja omogućuje povezivanje aktera i racionalizaciju resursa, te je preduvjet stvaranju daljnjih razvojnih sustava, poput mreža i klastera.
- Pristup inovativnosti, znanja i učenja: razvoj neke regije razumijeva se kao sposobnost njenih aktera da učenjem dolaze do znanja i inovacija. Pritom je uloga javnih i vladajućih institucija koordinirati i organizirati aktere.
- Endogena teorija rasta: umjesto utjecaja izvana, svaka regija raspolaže unutarnjim resursima koji će pokrenuti njen napredak. To se prije svega odnosi na tehnologiju i ljudski kapital (znanja, vještine i kompetencije pojedinaca).
- Razvoj klastera: klasterne čine skupine privatnih poduzeća i s njima povezane javne institucije (istraživačke, udruge, agencije) specijalizirane za određeno područje, koje se međusobno natječu na tržištu, ali i surađuju. Tako udruženi, ostvaruju lakši pristup informacijama, znanjima i institucijama te

stvaraju inovativna rješenja za nove tržišne potrebe. Na razini regionalnog razvoja oni mogu biti pokretačka snaga razvoja.

S tako eklektičnim pristupom posljednjih se 20 godina razvija nova europska regionalna politika čiji je cilj stvaranje kompetitivnih regija (Lagendijk i Cornford, 2000). Novi pristup osniva se na sljedećim obilježjima: umjesto “problematičnih” područja, u fokusu su sve regije koje dobivaju autonomiju u odlučivanju o svom razvoju. Regije se mogu specijalizirati za djelatnosti za koje imaju resurse i tako najefikasnije koristiti svoje kapacitete. Pritom se promiče multisektorski pristup, a ne isključivo ekonomski, u kojem su različiti dionici zaslužni za postavljanje strateških ciljeva, produkciju i distribuciju znanja i inovacija. Ipak, i takav multisektorski pristup u funkciji je ekonomskog razvoja. Razvoj regionalne politike s naglaskom na poticanju inovacija toliko je intenzivan i sveobuhvatan da ga Lagendijk i Cornford (*ibid.*) nazivaju industrijom regionalnog razvoja koja proizvodi suvremeno relevantno znanje kako bi se regije pretvorile u područja na kojima će se znanje proizvoditi, pohranjivati i upotrebljavati radi daljnjeg rasta regija. Uloga je države stvarati okruženje koje potiče razvoj inovacija, a ne više direktivno ubrizgavati izravne poticaje s nacionalne na lokalnu razinu (Morgan i Nauwelaers, 2003). Da bi se takvi ciljevi mogli ostvariti, trebalo je doći do promjena u procesnim aspektima razvoja zajednice, tj. trebala se dogoditi veća interakcija različitih aktera i ostvariti “nematerijalna dobit” u smislu uspostavljanja socijalnih veza među poduzećima (MacKinnon, Cumbers i Chapman, 2002). Zbog toga država promiče politiku umrežavanja gdje su mreže sistemi organske povezanosti koji nemaju hijerarhijsko ustrojstvo, već se temelje na horizontalnom povezivanju aktera sa zajedničkim interesima. Oni ne djeluju kroz mrežu, već neovisno, ali putem mreže razmjenjuju resurse od zajedničke koristi (znanje, informacije, kompetencije) (*ibid.*).

Taj utjecaj regionalne politike Europske Unije prelijeva se na sve zemlje članice, ali i na one koje tek trebaju pristupiti (među njima i Hrvatska) kako bi regije diljem Unije pod sličnim pretpostavkama ušle u natjecanje za sredstva strukturnih fondova (Bachtler i Yuill, 2001).

Uspoređujući konceptualno suvremeno određenje razvoja zajednice i pristup europske regionalne politike, možemo uočiti kompatibilnost u nekoliko bitnih odrednica. U procesnom smislu naglasak je stavljen na socijalni kapital, stvaranje odnosa među akterima i umrežavanje; važnost se pridaje razvoju kompetencija aktera; promiče se endogeni i strateški planiran razvoj, kao i održivost u smislu stalne prilagodbe aktualnim promjenama, razumijevanja reperkusija razvojnih inicijativa na regionalnu i širu razinu te usklađivanja socijalne, ekonomske i ekološke dimenzije razvoja. Također, vidljivo je i paneuropsko lobiranje takve regionalne politike (npr. preko unificiranog NUTS sistema i zajedničkih izvora financiranja). Nekompatibilnosti postoje u ishodišnom smislu te je u fokusu prvenstveno ekonomski

razvoj, a ostale su komponente razvoja u funkciji realizacije ekonomskog. To se može argumentirati i time da je kriterij (ne)razvijenosti primarno ekonomski, kao i činjenicom da je primarni entitet regija, što znači da se zanemaruju socio-kulturne specifičnosti zajednica na najnižoj razini političkog ustrojstva. Taj kriterij odabira regije, a ne zajednice može se uočiti kao ekonomski racionalniji i produktivniji, no istovremeno može biti pregrub da bi uzeo u obzir autonomiju i specifičnost lokalnog razvoja.

Razvojno osjetljive zajednice u Hrvatskoj i dosadašnja političko-pravna rješenja

U Hrvatskoj pozornost na razvijenost zajednice, a osobito na razvojno osjetljive zajednice, nije bila sustavna, već je bila usmjerena kroz nekoliko koncepata uslijed djelovanja različitih čimbenika:

1. Utjecaj ratnih okolnosti izazvao je istraživački i legislativni interes za zajednice pogođene ratnim zbivanjima.
2. Pod utjecajem geografskih činitelja poseban interes izazivaju brdsko-planinska i otočna područja.
3. Tek od 2009. godine razvija se obuhvatniji pristup razvijenosti zajednice određivanjem Indeksa razvijenosti i donošenjem Strategije i Zakona o regionalnom razvoju. Njime se za razvojno osjetljive jedinice uvodi koncept potpomognutih područja.

Krajem 90-ih i početkom 2000. godine dolazi do intenzivnijeg zakonodavnog promišljanja o razvojno osjetljivim lokalitetima u Hrvatskoj, što je rezultiralo Zakonom o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02), Zakonom o otocima (NN 34/09) i Zakonom o područjima posebne državne skrbi (NN 26/03) čiju strukturu čini postavljanje razvojnih ciljeva i čimbenika zbog kojih su lokaliteti razvojno osjetljivi, kriteriji odabira, taksonomija područja na koje se primjenjuju te sustav poticajnih mjera. U to je vrijeme najrazrađeniji sustav političkih i pravnih mjera postojao za otočne zajednice, počevši s Nacionalnim programom razvitka otoka (Ministarstvo razvitka i obnove Republike Hrvatske, 1997) i nastavljajući se sa Zakonom o otocima (NN 34/99). Pristup otočnim zajednicama razlikovao se od pristupa ostalim razvojno osjetljivim zajednicama u sljedećim dimenzijama: otoci su primarno *definirani kao resurs*, a tek sekundarno kao razvojno ugroženo područje gdje su rizični činitelji ekološke, demografske i infrastrukturne prirode; u izradi programa održivog razvoja određena je *veća autonomija* samih lokaliteta, a sustav mjera izražen bilo u Nacionalnom programu bilo u Zakonu o otocima sadržajno je obuhvatniji i odnosi se na različite aspekte: gospodarske, obrazovne, zdravstvene, infrastrukturne, ekološke i demografske. Ipak, Zakon o otocima uvelike je reducirao ono što se predvidjelo Nacionalnim programom, te je sustav mjera sveden na prometne, gos-

podarske i ekološke, ali zadržani su procesni aspekti u smislu autonomije u donošenju programa održivog razvoja.

Ostala dva zakona ciljanim zajednicama pristupaju isključivo kao *problematičnima*, ne zauzimajući perspektivu zajednice kao resursa (kao što je kod otoka), u zakonodavnim rješenjima smanjuje se prostor jedinica lokalne samouprave za participaciju u procesima odlučivanja o daljnjem razvoju, a državne su mjere restriktivne i pasivne te se najvećim dijelom odnose na materijalni status stanovništva. Ciljevi su također restriktivno svedeni na demografske, gospodarske i ekološke.

Zakonom o brdsko-planinskim područjima (12/02) uređena je posebna zaštita 45 jedinica lokalne samouprave na temelju njihova nepovoljnog geografskog položaja. Na temelju popisa stanovništva iz 2001. godine možemo zaključiti da se s obzirom na mnoge pokazatelje većina tih zajednica ipak zadržava na razini prosječnih vrijednosti Hrvatske, primjerice prema razini depopulacije, tj. smanjenja broja stanovnika 2001. u odnosu na 1991. (do 10%); prema koeficijentu starosti stanovništva većina zajednica zadržava se do 25%; prema udjelu zaposlenih stanovnika u ukupnom broju (najčešće više od 31%, što je u skladu s nacionalnim koji iznosi 35,012%); a slično je i s obrazovnom strukturom gdje se gledajući samo udio stanovnika bez završene škole uočava da je on najčešće povoljniji ili jednak nacionalnom (koji iznosi 2,37%). Treba istaknuti da postoji statistički značajna korelacija (-0,564) između koeficijenta starosti i promjene broja stanovnika, u smislu da je veći koeficijent starosti povezan s većim gubitkom stanovništva. Također, uočena je statistički značajna korelacija (-0,455) između udjela stanovnika bez ikakve škole i zaposlenosti stanovnika, pa zajednice koje imaju veći udio stanovnika bez obrazovanja imaju manji udio zaposlenih stanovnika. Velik je dio brdsko-planinskih područja (njih 36 od 45) s obzirom na nacionalnu strukturu poprilično homogen, odnosno ima više od 90% hrvatskog stanovništva. Ipak, s obzirom na nepovoljne geografske činitelje zakonodavac je predvidio specifične ciljeve očuvanja prirodnih resursa te šire demografske i gospodarske ciljeve. Osim toga u zakonu se ističe cilj kvalitetnijeg i ravnomjernijeg rješavanja socijalnih prilika, koji se međutim ne elaborira detaljno. Mjere razvoja direktivno određuje država i usmjerene su na ograničene dimenzije razvoja: povlastice u korištenju prirodnim resursima, financijske prednosti (npr. pravo zakupa zemljišta) i porezne olakšice. Ovaj zakon najavljuje i izvjesne 'procesne mjere razvoja', ali bez detaljnijih elaboracija, i to predviđajući partnerstvo Vlade (Ministarstva) i jedinica lokalne samouprave u izradi programa održivog razvoja.

Druga skupina posebno osjetljivih zajednica obuhvaća područja posebne državne skrbi. Zakonom o područjima posebne državne skrbi (NN 86/08) uređuje se položaj 169 jedinica lokalne samouprave koje su u cijelosti pod posebnom zaštitom države, a za čije se klasificiranje primjenjuju dva kriterija: pogodnost Domovin-

skim ratom i kriterij ekonomske razvijenosti, strukturnih poteškoća i demografskih kretanja (čl. 4). Mjere koje zakon propisuje više su pasivne i usmjerene na razvojne ishode, i to tek u stambenim, odgojno-obrazovnim i ekonomskim aspektima, te su direktivno određene od državne vlasti. To su mjere stambenog zbrinjavanja, porezne olakšice i povlastice u iskorištavanju prirodnih resursa i neke mjere u odgoju i obrazovanju (besplatan prijevoz učenika i subvencioniranje troška boravka djece u vrtiću/jaslicama). Pasivnost mjera očituje se u tome što one ne doprinose daljnjem razvoju resursa, servisa i usluga u zajednici, već iskorištavaju postojeće koji su ionako ograničeni. Primjerice, sufinancira se prijevoz do škole, ali ne i razvoj obrazovnih usluga; sufinancira se boravak u vrtiću, no mnoge od pogodjenih zajednica uopće nemaju vrtića.

Zakonodavna rješenja doista su bila redukcionistička s obzirom na opseg razvojne problematike područja posebne državne skrbi. Čavrak (2004) navodi sljedeće poteškoće s kojima se zajednice susreću: nepotpuna obnova življenja koja se tek parcijalno usmjerava na stambene objekte, a ne na životne sadržaje; gospodarska podrazvijenost i pad ili stagnacija gospodarske aktivnosti te neiskorišteni gospodarski resursi; veća stopa socijalnih transfera i socijalnih problema (npr. siromaštvo), nezaposlenost; demografska erozija i nepovoljna demografska struktura, posebice u obrazovnom i dobnom aspektu; nedovoljno razvijena infrastruktura; suočenost s centraliziranim sustavom i ograničena autonomija i aktivnost lokalne samouprave; javna stigmatiziranost područja kao problematičnih; nedostatna institucionalna potpora gospodarskim aktivnostima; neriješeno pitanje povratka stanovništva i imovinskih odnosa te neriješeni odnosi sa susjednim državama (Srbija, Bosna i Hercegovina). Pored tih pitanja, neka druga istraživanja u nas ukazala su na nepovoljne činitelje u pogledu mentalnog zdravlja stanovništva (Ajduković, Kraljević i Penić, 2007), na nepovoljan odnos među etničkim grupama (Čorkalo Biruški i Ajduković, 2008) te na pitanje perspektive mladog stanovništva (Raboteg Šarić i Rogić, 2002). Na to nam ukazuju i podaci dobiveni popisom stanovništva 2001. godine prema kojima su u sve tri skupine uočljivi nepovoljniji pokazatelji u odnosu na nacionalnu razinu. Tako je pad broja stanovnika 2001. u odnosu na 1991. u najvećem broju zajednica bio veći od nacionalnog smanjenja za 7,25% (u nekim zajednicama bio je veći od 60%). Te zajednice imaju izraženiji koeficijent starosti, a u čak 17 jedinica lokalne samouprave on je veći od 40. Nepovoljni su i ekonomski indikatori, pa je primjerice u samo 67 jedinica lokalne samouprave udio zaposlenih na razini nacionalnog ili veći od njega. Te zajednice imaju daleko veći udio stanovnika koji nemaju nikakvo obrazovanje, pa je u čak 133 općine on veći od nacionalnog (udio na razini RH 2001. bio je 2,37%, s tim da je u 48 jedinica lokalne samouprave udio takvog stanovništva veći od 7%. Konačno, treba reći da su te zajednice etnički uglavnom heterogene, pa je primjerice u čak 28 jedinica lokalne samouprave udio

hrvatskog stanovništva 60% i niži. Te su pojave statistički povezane na različite načine, pa tako zajednice koje imaju veći koeficijent starosti istovremeno imaju manji udio hrvatskog stanovništva (-0,285), manje zaposlenih (-0,323), veći gubitak stanovništva između 1991. i 2001. (-0,502) te veći udio osoba bez ikakvog obrazovanja (0,619); zajednice koje imaju veći udio zaposlenih osoba imaju manji gubitak stanovništva između popisa (0,326); a zajednice koje imaju veći gubitak stanovništva između popisa istovremeno imaju i više stanovnika bez stečenog obrazovanja (-0,383) te veći udio hrvatskog stanovništva (0,246), što je vjerojatno posljedica doseljavanja hrvatskog stanovništva iz Bosne i Hercegovine.

Osim što nije mogao odgovoriti na kompleksnost problematike, Zakon o područjima posebne državne skrbi, uz pasivne i neadekvatne mjere, ima problem s nedovoljnom unutarnjom konzistentnošću te usklađenošću sa stvarnim stanjem. Naime kako je spomenuto, od 2003. godine uvodi se treća skupina zajednica čije razvojne teškoće ne proizlaze iz ratnih stradanja. Međutim, ciljevi zakona odnose se na uklanjanje posljedica rata, a u nekim mjerama (primjerice poreznim olakšicama ili subvencioniranju boravka u vrtićima) tri skupine rangiraju se tako da zajednice treće skupine u najmanjem opsegu participiraju u nekoj mjeri. Takvo rangiranje čini se dosta proizvoljnim jer pretpostavlja rang razvijenosti, a istovremeno zajednice nisu po tom kriteriju svrstavane u skupine. Isto tako, upitno je dovesti u odnos zajednice u prvoj i trećoj skupini jer su oformljene po različitim kriterijima. Osim što ciljevi ne odgovaraju kriteriju nastanka treće skupine, pitanje je u kojoj su mjeri zajednice prve i druge skupine zaista ostale razvojno ugrožene. Lovrinčević, Mikulić i Budak (2004) razmatrali su udio stanovništva na područjima posebne državne skrbi i razvijenost županija te pronašli diskrepanciju u nekim županijama koje imaju više od očekivanog broja stanovnika (npr. Dubrovačko-neretvanska županija), što otvara pitanje koliko su zaista razvojno ugrožena neka područja nazvana područjima posebne državne skrbi. Sve to ukazuje na potrebu mijenjanja zakonodavnog okvira, do čega je i došlo 2009. i 2010. pod utjecajem ranije elaborirane politike Europske Unije.

Novi trendovi u regionalnoj politici

Nova regionalna politika najavljuje značajne pomake u detektiranju i bavljenju posebno razvojno osjetljivim zajednicama. Naime, jasna je intencija stvaranja jedinstvenog zakonodavnog okvira koji bi bio obuhvatan prema konceptu razvoja lokalnih prostora općenito. Zbog toga se posebno osjetljive zajednice ne spominju izravno, već se jedinstvenom mjerom indeksa razvijenosti sve jedinice lokalne i regionalne samouprave rangiraju i prema tome se detektiraju one zajednice koje se nalaze u posebno ranjivom razvojnom položaju. Indeks razvijenosti ukupan je pokazatelj koji izražava nekoliko indikatora: dohodak po stanovniku, stopu nezapo-

slenosti, izvorne prihode po stanovniku lokalnih jedinica te kretanje broja stanovnika i stupanj obrazovanosti (Uredba o indeksu razvijenosti, NN 63/10).

Sve jedinice koje su ispod prosjeka Hrvatske dobivaju status potpomognutih područja, pri čemu je prva skupina (s indeksom nižim od 50% prosjeka) najugroženija. Na listi od 35 najugroženijih zajednica nalazi se 31 zajednica koja je već imala status područja posebne državne skrbi, te četiri koje nisu prepoznate ni jednim prethodnim zakonom. Ostala područja posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja u novom zakonodavnom okviru gube svoju vidljivost i stapaju se stupnjem razvijenosti s ostalim jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj. Stoga kada govorimo o razvojno osjetljivim zajednicama u kontekstu nove regionalne politike, trebamo govoriti o cjelovitoj politici.

Godine 2010. novim se političko-pravnim mjerama pokrenuo pristup općenito regionalnom razvoju kao krovnom pojmu koji ima potencijala integrirati i pitanja razvojno osjetljivih zajednica. Doneseni su akti poput Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske od 2011. do 2013. godine (Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, 2010), Zakon o regionalnom razvoju (NN 148/09) te podzakonski akti Uredba o osnivanju partnerskih vijeća statističkih regija (NN 38/10), Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija (NN 53/10), Pravilnik o upisniku upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, agencija i drugih pravnih osoba osnovanih s ciljem učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja (NN 53/10), Uredba o indeksu razvijenosti (NN 63/10) i Pravilnik o ustrojavanju i vođenju Središnje elektroničke baze razvojnih projekata (NN 66/10).

Taj na neki način ambiciozan zakonodavni pothvat u konceptualnom smislu najavljuje sljedeće promjene u odnosu na ranija zakonodavna rješenja, a u skladu s uvodno naznačenim elementima teorije razvoja zajednice:

- obuhvatniji pristup obilježjima zajednice i dimenzijama razvoja
- izraženiji pristup procesnim aspektima razvoja
- systemska integriranost u širi društveni okvir
- uspostavljena šira društvena infrastruktura za pitanja lokalnog razvoja
- pristup strateškog planiranja u razvoju zajednice.

a.1. Obuhvatniji pristup dimenzijama razvoja u ishodišnom smislu

Može se uočiti kako je u ranijim zakonodavnim rješenjima prevladavala ishodišna, i to ekonomska dimenzija razvoja s propisanim, rekli bismo, pasivnim državnim mjerama. Stavljanje naglaske na gospodarski razvoj i razvoj ostalih dimenzija u funkciji gospodarskog na neki je način zadržano i u najnovijem pristupu. To se primjerice vidi u tome što se nerazvijenost prepoznaje uglavnom na temelju ekonom-

skih koncepata (neaktivnost poslovnih subjekata, nedostaci u korištenju suvremene tehnologije, nezaposlenost, smanjeni prihodi jedinica lokalne samouprave) i nešto rjeđe demografskih (starenje stanovništva, depopulacija). Mjere koje se predlažu uglavnom se odnose na poticanje gospodarskog razvoja (mjere vezane za porezne olakšice, kreditiranje i zajmove, stambeno zbrinjavanje, regionalnu konkurentnost, poduzetništvo). U indeks razvijenosti kao instrument kontinuiranog praćenja razvoja ponovno su uključeni ekonomski indikatori (zaposlenost, dohodak po stanovniku i proračunski prihodi jedinice) te demografski indikatori (kretanje stanovništva i stopa obrazovanosti) (Uredba o indeksu razvijenosti, NN 63/10). Međutim, u pojedinim odredbama Strategije i Zakona o regionalnom razvoju uvodi se prostor za ostale dimenzije razvoja u ishodišnom smislu. Tako bi se predloženim mjerama utjecalo na jačanje obrazovnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave, a autonomno određivanje lokalnih i regionalnih razvojnih prioriteta implicitno ostavlja prostor i za postavljanje primjerice kulturnih, socijalnih, političkih, institucionalnih, ekoloških i drugih razvojnih ciljeva. Zasad je autonomija u postavljanju razvojnih ciljeva prvenstveno zajamčena na županijskoj razini, uz očekivanje da se razvojni ciljevi na lokalnoj razini prilagode regionalnoj razini (Zakon o regionalnom razvoju, čl. 14, 148/09). Ta promjena omogućuje brže artikuliranje posebnih razvojnih izazova s kojima se suočavaju razvojno osjetljive, a do sada, može se reći, poprilično nevidljive zajednice.

a.2. Izraženiji pristup procesnim aspektima razvoja

Najuočljivija konceptualna promjena koju donosi novi pristup svakako je naglašavanje procesnih aspekata razvoja. Podsjetimo, razvoj se može pojmiti kao ishod, ali i proces kojim se ti ishodi ostvaruju. Na potonjoj dimenziji ni jedan od dotadašnjih zakona nije inzistirao u toj mjeri kao najnovija političko-pravna rješenja. Slično se apostrofira i u europskoj regionalnoj politici, gdje se promiče socijalni kapital, umrežavanje i stvaranje klastera. Zakon o regionalnom razvoju konkretan je gotovo isključivo u tom pogledu, dok ishodišne razvojne mjere nisu određene. Potiču se procesi suradnje između aktera na različitim razinama: lokalnoj, regionalnoj i državnoj, u javnom, privatnom i civilnom sektoru, te sa znanstvenom zajednicom (Zakon o regionalnom razvoju, čl. 6, 148/09). Svi su oni pozvani da sudjeluju u određenju regionalnih prioriteta razvoja u okviru Partnerskog vijeća statističke regije, kao i u različitim upravnim tijelima ili agencijama koje jedinice regionalne samouprave mogu uspostavljati. Zbog toga se Strategijom kao jednim od bitnih mehanizama razvoja regionalne politike propisuje uspostavljanje komunikacije između dionika i prema javnosti. Takva novost potrebna je u razvojno osjetljivim zajednicama, posebice stoga što su mnoge od njih zbog intenzivnih promjena etničke strukture i zbog opće dezintegracije zajednice doživjele stagnaciju ili čak krah socijalnog tkiva.

a.3. Sistemska integriranost u širi društveni okvir i veća autonomija regija

U novom pristupu regionalnoj politici zajednice s razvojnim poteškoćama nisu elaborirane kao koncept za sebe, već su integrativni dio ukupnog regionalnog razvoja, što otvara mogućnost za promišljanje nerazvijenosti kao ishoda dinamičkih procesa pogođenih zajednica i njihove okoline (to do sada nije bio slučaj). Posebna im je pozornost posvećena unutar Strategije regionalnog razvoja u okviru drugog specifičnog cilja. Za njih se uvodi koncept potpomognutih područja, ali na dinamičan način, tako da će sa svakim periodičnim određivanjem Indeksa razvijenosti potencijalno različiti lokaliteti dobivati taj status. Iako će središnja državna vlast i dalje imati najveći utjecaj u razvojnim mjerama, predviđen je aktivniji doprinos i autonomija jedinica regionalne samouprave. Regije su zamišljene kao gospodarski akteri koji se, prema teoriji endogenog rasta, koriste unutarnjim resursima i u kojima će se promicati poduzetnički pristup razvoja inovacija te uključivanje u kompetitivno nadmetanje za europska sredstva i ostale investicije (Đulabić, 2010).

a.4. Uspostavljena šira društvena infrastruktura za pitanja lokalnog razvoja

Sukladno ranijoj napomeni, sustavno praćenje regionalne politike s različitim ciljevima, od kojih je jedan i usmjerenost na razvojno ugrožene jedinice, traži pored legislativnih rješenja podizanje infrastrukture koja će pratiti njenu provedbu. Na lokalnoj i regionalnoj razini to su partnerska vijeća te specijalizirane agencije ili upravni odbori nad kojima će ovlasti imati jedinice regionalne samouprave. Na razini središnje državne vlasti pored Ministarstva regionalnog razvoja to je Agencija za regionalni razvoj i središnja elektronička baza razvojnih projekata. Na taj način, podizanjem infrastrukturne i normativne razine, stvorene su pretpostavke sustavnog razvoja regionalne politike te praćenja nerazvijenih lokaliteta u okviru te politike. Također, stvorene su i šire društvene pretpostavke za stalno cirkuliranje znanja i inovacija u regijama, što je jedan od temeljnih principa Europske regionalne politike. Zahvaljujući tim promjenama razvojno osjetljive zajednice stječu mogućnost veće javne vidljivosti te paneuropskog zagovaranja prava i potreba takvih posebno ranjivih lokaliteta.

a.5. Pristup strateškog planiranja u razvoju zajednice

S obzirom na to da su uvedene promjene tek početak razvoja sustavne regionalne politike, omogućen je pristup strateškog planiranja razvoja. To znači da mjere nisu unaprijed statički određene, već će se dati autonomija relevantnim tijelima u stalnom praćenju razvojnih potreba, poticajnih mjera, ali i njihovih implikacija. Konkretno, Zakonom o regionalnom razvoju predviđeno je da jedinice regionalne samouprave donose županijske razvojne strategije, a u skladu s njima jedinice lokalne samouprave donose plan razvojnih programa (čl. 14, 148/09). Takav je pristup i teoretski blizak procesu razvoja zajednice kao cikličnom procesu koji polazi

od procjene trenutačnog stanja, okupljanja dionika oko postavljenih ciljeva, određivanja aktivnosti i evaluacije njihova učinka do detektiranja novih potreba. Usvajanje metodologije strateškog planiranja od iznimne je važnosti za zajednice koje su pogođene čitavim nizom problema i višestrukom deprivacijom određenih grupa stanovnika (npr. manjine, osobe s invaliditetom i sl.) kako bi se ciklički određivali prioriteti razvoja i problemi rješavali sistemski, a ne stihijski.

Područja unapređenja regionalne politike prema cjelovitom održivom razvoju zajednica

Iako su zakonodavne promjene 2010. godine ambiciozno najavile promjene u pristupu regionalnom razvoju uopće, ali i razvojno ugroženim zajednicama, uzimajući u obzir prethodno rečeno o razvoju zajednice, otvara se nekoliko mogućih pitanja i područja unapređenja.

a) Razvoj pristupa osjetljivog na različitost postojećeg konteksta zajednica

Ono što se može uočiti i u novoj regionalnoj politici jest unificiran pristup svim zajednicama, pa tako i razvojno osjetljivima. Motiv za to razumljiv je jer je dosadašnjih nekoliko zakona stvorilo svojevrsnu “pomutnju” oko toga kojim zajednicama država treba pružiti direktnu podršku. Zbog toga je preko Indeksa razvijenosti taj proces određivanja standardiziran jednako za sve pa u rangu potpomognutih područja svake tri godine može biti bilo koja zajednica. I ciljne mjere jednako su određene za sve, neovisno o unutarnjim specifičnostima. Međutim, treba se prisjetiti da je hrvatska regionalna politika razvijena pod utjecajem europske, koja se oslanja na poticaje ekonomski ili geografski nepovoljnim područjima. U Hrvatskoj nisu sve razvojno osjetljive zajednice takve i ne treba pretpostavljati da polaze s iste pozicije. Primjerice, ratom zahvaćena područja još uvijek nisu prošla socijalnu regeneraciju i ne može se očekivati da će imati jednako razvijen socijalni kapital nužan za razvijanje klastera i mreža. Štetne implikacije unificiranog pristupa mogla bi imati i najavljenija regionalizacija o kojoj se posljednjih nekoliko godina govori u stručnoj i političkoj javnosti (Đulabić, 2010). Može se očekivati da će se stvaranjem statističkih regija na nacionalnoj, a onda i nadnacionalnoj razini prepoznati regionalne razvojne nejednakosti na paneuropskoj razini te da će se istovremeno zamagliti unutarnje razvojne nejednakosti. Ne može se sa sigurnošću očekivati da će se efekt razvoja regije preliti na razvoj konkretne zajednice, imajući u vidu već sada duboke diskrepancije te depopulaciju iznimno osjetljivih područja u Hrvatskoj. Između pojedinih jedinica lokalne samouprave već postoje razvijene veze, međutim, treba uzeti u obzir da ih u nekim regijama nema te da bi takvo okrupnjavanje moglo spriječiti ostvarivanje suradnje ili pridonijeti tome da razvojno jače regije preuzmu dominaciju u eksploataciji društvenih resursa.

Jedina kontekstualizacija očekuje se u privrednoj specijalizaciji svake regije. Međutim, to otvara pitanje jesu li takva specijalizacija i endogeno iskorištavanje resursa namijenjeni i endogenom razvoju ili ponajprije razvoju države u cjelini. Na to su već upozorili neki autori analizirajući europsku regionalnu politiku. I hrvatska i europska politika deklarativno su postavile ciljeve i regionalnog ravnomjernog i nacionalnog razvoja. Međutim, oni mogu biti sukobljeni jer je niveliranje postojećih nejednakosti proces koji iziskuje državne troškove (Martin, 1999). Analizirajući utjecaj povlačenja sredstava iz strukturnih fondova, postoje empirijski podaci da oni nisu svuda pridonijeli uravnoteženju regionalnih nejednakosti. Primjerice, to se nije dogodilo u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Nizozemskoj, Italiji i Španjolskoj, gdje su bogatije regije imale više mogućnosti za sufinanciranje projekata, što je jedan od uvjeta za dobivanje sredstava (Dall'erna i Le Gallo, 2003). Isto tako neke investicije, poput ulaganja u prometnu infrastrukturu, pokazale su se najisplativijima u područjima s većom koncentracijom aktera, što je opet doprinijelo razvoju centara (Martin, 1999).

b) Proširenje pristupa razvoju izvan ekonomskog razvoja

Iako nove ekonomske teorije nadilaze isključivo ekonomske agense, i naša i europska politika najveći naglasak stavljaju na ekonomski razvoj, mehanicistički pretpostavljajući da će se on prelići i na socijalni, kulturni, politički i ekološki razvoj. Regije su zamišljene kao ekonomski akteri u ukupnom društvenom rastu, a pokretački izvori investicija alocirani su izvan samih zajednica. Nova politika pretpostavlja da već postoji izvjestan stupanj socijalnog razvoja, što, naravno, ne mora biti točno. Isto tako treba uzeti u obzir da je problematika već razvojno osjetljivih zajednica, kao što je rečeno, vrlo složena. Primjerice, u nerazvijenim zajednicama u posebno su teškom položaju socijalno osjetljive skupine (osobe s invaliditetom, nezaposleni, siromašni) koje se zbog toga susreću s višestrukom deprivacijom i teže mogu sudjelovati u procesima lokalnog rasta. Tako postavljen smjer razvoja mogao bi pridonijeti produbljivanju takvih nejednakosti na unutarregionalnom nivou jer neke skupine imaju manje resursa (informacija, vještina i znanja) za iskorištavanje razvojnih poticaja. Osvrtom na financirane lokalne projekte za 2013. možemo uočiti da postoji realna opasnost reduciranja konceptualno osmišljene politike prilikom njene operacionalizacije. S obzirom na ukupan broj općina i županija čak 64,36% dobivenih projekata financirano je u potpomognutim područjima. No, s druge strane, broj potpomognutih područja znatno je veći (samo 28,76% općina i gradova s tim statusom dobilo je sredstva). Također je uočljivo da se financiraju projekti usmjereni na vidljivu vanjsku krupnu infrastrukturu (38,1%) te da je čak i u području socijalnog i kulturnog razvoja naglasak stavljen na izgradnju krupne infrastrukture, tj. na izgradnju, uređenje ili adaptaciju zgrada (48,57%). Jačanje ostalih

kapaciteta (npr. umrežavanje, obrazovne kompetencije, informatička podrška, komunikacijski kanali) nije predviđeno (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske Unije, 2013).

c) Uključivanje stanovnika kao pokretača lokalnog razvoja

Kako je sada postavljeno, pokretači lokalnog i regionalnog razvoja su institucije. Izravna uključenost stanovnika nije predviđena. U procesnim aspektima razvoja važno je emancipirati koncept aktivnog građanstva kao jednu od ključnih ideja europskih politika, koji uključuje sudjelovanje građana u političkim procesima i udruživanje, s obilježjima tolerancije, nenasilja i priznavanja vladavine prava i ljudskih prava (De Weerd, Gemmeke, Rigter i Van Rij, 2005: 2). Zajednice su živi sistemi na koje, kako je rečeno, utječu ne samo odnosi među stanovnicima i institucijama već i način na koji stanovnici doživljavaju svoju lokalnu zajednicu i koncept "zajedništva". Zbog toga bi bilo važno promicati načine aktivne uključenosti građana, poput foruma građana i predstavnika koji sudjeluju u donošenju strateških planova. Također, iako je regionalna politika osmišljena i upućena s europske na nacionalnu i dalje na regionalnu razinu, bilo bi korisno odozdo provjeriti kako sami stanovnici doživljavaju društvenu tranziciju do koje treba doći na nižim razinama u pristupu razvoju i osnažiti ih za sudjelovanje u njoj. U protivnom, izvanjski bi akteri mogli doći u priliku da eksploatiraju endogene resurse neke zajednice u kojoj stanovništvo nije dovoljno osnaženo da ih samo koristi. To se danas događa s poljoprivrednim zemljištem ili rudnim bogatstvom u slabije razvijenim zajednicama u Hrvatskoj gdje nema jakih ekonomskih dionika pa te resurse eksploatiraju gospodarstvenici iz ostalih područja jer imaju lakši pristup tim resursima (Miljenović i Žganec, 2012).

d) Promišljanje o razvoju u okviru koncepta održivosti

Ta opaska na neki način integrira prethodne. Prije svega, važno je kritički razmisliti o spojivosti idealistički postavljenih ciljeva regionalnog razvoja koji će istovremeno pridonijeti razvoju na nacionalnom, lokalnom i regionalnom nivou i izjednačiti razvojne nejednakosti, te između njih postaviti prioritetne ciljeve u slučaju sukoba. U sklopu postojećeg okvira treba predvidjeti moguć negativan utjecaj na regionalne nejednakosti. Primjerice, tendencija je da se regije specijaliziraju, ali nisu sva područja gospodarske djelatnosti jednako "unosna". Isto tako, ako regije sudjeluju u natjecanju za sredstva strukturnih fondova po principu sufinanciranja u kojima treba sudjelovati s vlastitim sredstvima, može se očekivati da će bogatije regije taj uvjet lakše ostvariti. UNDP je već ustanovio da su neke od najslabije razvijenih županija (Brodsko-posavska, Šibensko-kninska, Požeško-slavonska i Virovitičko-podravska) bile među posljednjim županijama prema izdvajanju za alternativne so-

cijalne programe (mimo onih koji inače ulaze u redovne poslove državne i lokalne vlasti) (Škrbić i Japec, 2008).

Ekonomska filozofija tržišnog natjecanja može na nacionalnom nivou polučiti razvojno pozitivne ishode. Međutim, ako to stavimo u kontekst natjecanja među nejednakima, u socijalnoj dimenziji razvoja moguće su negativne implikacije. Održivi razvoj unutar regija bi prema sadašnjem pristupu isto mogao biti narušen. Naime, ako su nositelji razvoja gospodarske i javne organizacije, može se očekivati da će u njemu efikasnije sudjelovati one organizacije koje su ionako već razvijene. To bi moglo produbiti nejednakosti na regionalnom nivou, i to tako da ako se više jedinica lokalne samouprave priključi jednoj regionalnoj zajednici, razvoj će potegnuti već razvijene jedinice ili već postojeći jaki akteri unutar samih jedinica lokalne samouprave.

Konačno, kako je već navedeno, potrebno je ozbiljnije računati s vremenom prilagodbe, i to uzimajući u obzir perspektivu “s terena”, kako bi dionici u zajednicama mogli pratiti nove društvene promjene.

e) Uspostavljanje šire društvene infrastrukture za pitanja regionalnog razvoja i razvoja osjetljivih zajednica

Iako je nova regionalna politika najavila uspostavljanje širih društvenih sistema za bavljenje regionalnim razvojem, ono se može i treba nadograditi na sljedećim razinama:

- dovršenje koherentnog zakonodavnog paketa, uvažavajući sve dimenzije održivog razvoja. Podsjetimo, do sada još nije donesen Zakon o potpomognutim područjima, a na snazi su Zakon o područjima posebne državne skrbi i Zakon o brdsko-planinskim područjima koji svojom prirodom mjera i uvrštenim područjima nisu u skladu s novom regionalnom politikom. Primjerice, 28 od 167 područja posebne državne skrbi te 34 od 45 brdsko-planinskih područja u sadašnjem rangiranju prema indeksu razvijenosti ne zadovoljava kriterije za status potpomognutog područja;
- postavljanje interdisciplinarnih znanstvenih baza za praćenje stanja i evaluiranje mjera regionalne politike na svim razinama razvoja u ishodišnom i procesnom smislu;
- profiliranje stručnjaka i interdisciplinarnih timova za razvoj zajednica. Za sada u Hrvatskoj postoji nekoliko poslijediplomskih specijalističkih studija koji se bave pojedinim dimenzijama lokalnog razvoja iz pravnog, ekonomskog, političkog i socijalnog rakursa. Oni mogu biti dobra baza za ekipiranje takvih timova.

Zaključak

Razvoj zajednice kompleksan je i multidimenzionalan koncept koji je teško operacionalizirati u svim njegovim dimenzijama i provesti kroz političko-pravna rješenja. Međutim, budući da se danas profesionalni svijet sve više otvara dinamičnosti i integriranju različitih spoznaja, može se očekivati da će se isto učiniti i s ovim konceptom, koji je od velike važnosti za hrvatski kontekst. Nova regionalna politika najavila je značajne promjene u pristupu i može se reći da je *forma* tih promjena u skladu sa suvremenim poimanjem koncepta: pristup je obuhvatniji, multisektorski, u velikoj mjeri fokusiran na procese (ne samo na ishode), smješten u širi društveni kontekst, ali s većom autonomijom na lokalnoj razini, ima izvjesnu infrastrukturnu specijaliziranu podršku i promiče strateško planiranje. Međutim, nova regionalna politika ima dosta prostora za *sadržajna unapređenja*, i to u smjeru promicanja razvoja na ostale izvanekonomske dimenzije, specifičan pristup zajednicama s obzirom na specifičan lokalni kontekst i povijest, promišljanje o svim dimenzijama održivog razvoja, davanje aktivnije uloge stanovnicima. Da bi se sve to ostvarilo, potrebno je organiziranje širih društvenih, interdisciplinarnih znanstvenih i profesionalnih servisa. Na taj se način problem hrvatskog regionalnog razvoja, osobito nerazvijenijih krajeva, koji je dugo "tinjao" sa sporadično iznjedrenim kratkoročnim rješenjima, može dugoročno i dinamički zahvatiti u političkom i širem društvenom kontekstu u skladu sa stvarnom kompleksnošću.

LITERATURA

- Ajduković, Dean, Kraljević, Radojka i Penić, Sandra. 2007. Kvaliteta života osoba pogođenih ratom. *Ljetopis socijalnog rada* (14) 3: 505-526.
- Bachtler, John i Yuill, Douglas. 2001. *Policies and strategies for regional development: A shift in paradigm?* Dostupno na mrežnim stranicama European Policies research Centre, University in Strathclyde, http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/R46PoliciesandStrategiesforRegionalDevelopment.pdf
- Berke, Philip, R. i Conroy, Maria Manta. 2000. Are we planning for sustainable development? *Journal of the American Planning Association* (66) 1: 21-33.
- Bossel, Hartmut. 1999. *Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications*. International Institute for Sustainable Development. Manitoba.
- Bruhn, John G. 2005. *The Sociology of Community Connections*. Kluwer Academic/Plenum Publishers. New York.
- Cambell, Scott. 1996. Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association* (62) 3: 296-312.

- Crow, Graham Paul i Allan, Graham. 1995. Community Types, Community Typologies and Community Time. *Time Society* (4) 2: 147-166.
- Čavrak, Vladimir. 2004. Procjena kapaciteta razvitka područja posebne državne skrbi. *Ekonomski pregled* (55) 5-6: 412-435.
- Čorkalo Biruški, Dinka i Ajduković, Dean. 2008. Sklonost međuetničkoj diskriminaciji u djece i međuetnički stavovi i ponašanja njihovih roditelja: promjene tijekom vremena u podijeljenoj zajednici. *Ljetopis socijalnog rada* (15) 3: 377-400.
- Dall'erba, Sandy i Le Gallo, Julie. 2003. Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989-1999: A spatial econometric analysis. *Papers in Regional Science* (87) 2: 219-244.
- Dax, Thomas. 2005. *The redefinition of Europe's Less Favoured Areas*, Rad predstavljen na 3rd Annual Conference – Rural Development in Europe Funding European Rural Development in 2007-2013, http://mpr.ub.uni-muenchen.de/711/1/MPPA_paper_711.pdf
- De Weerd, Marga, Gemmeke, Mireille, Rigter, Josine i Van Rij, Coen. 2005. *Indicators for monitoring active citizenship and citizenship education*. Regioplan Beleidsonderzoek. Amsterdam.
- Đulabić, Vedran. 2010. *Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici*, rad predstavljen na savjetovanju Instituta za javnu upravu "Kakva reforma lokalne samouprave?", Zagreb, 22. travnja.
- Europska komisija. 2007. *Regional Policy – Inforegio*, dostupno na mrežnim stranicama Europske komisije, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm
- Glover Reed, Beth. 2005. Theorizing in Community Practice: Essential Tools for Building Community, Promoting Social Justice, and Implementing Social Change, u: Weil, M. (ur.): *The Handbook of Community Practice*. Sage Publications, Inc. London: 84-102.
- Henderson, Paul. 2008. Community development: historical overview, u: Pitchford, M. (ur.): *Making spaces for community development*. The Policy Press. Bristol: 7-16.
- Henderson, Paul i Thomas, David N. 2010. *Vještine u kvartovskom radu*. Biblioteka socijalnog rada. Zagreb.
- Henderson, Paul i Vercseg, Ilona. 2010. *Community development and civil society. Making connections in the European context*. The Policy Press. Bristol.
- Hillery, George A. 1955. Definitions of community: Areas of agreement. *Rural Sociology* (20), 11-123.
- Hustedde, Ronald J. 2009. Seven theories for seven community developers, u: Phillips i Pittman (ur.): *An introduction to community development*. Routledge. New York: 20-37.
- Lagedijk, Arnoud i Cornford, James. 2000. Regional institutions and knowledge-tracking new forms of regional development policy. *Geoforum* (31) 2: 209-218.

- Lovrinčević, Željko, Mikulić, Davor i Budak, Jelena. 2004. Područja posebne državne skrbi u Hrvatskoj – razlike u regionalnoj razvijenosti i demografsko-obrazovne karakteristike. *Ekonomski pregled* (55) 1-2: 3-43.
- MacKinnon, Danny, Cumbers, Andrew i Chapman, Keith. 2002. Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates. *Progress in Human Geography* (26) 3: 293-311.
- Martin, Phillipe. 1999. Are European regional policies delivering? *EIB papers* (4) 2: 10-23.
- Midgley, James i Livermore, Michelle. 2005. Development Theory and Community Practice, u: Weil, M. (ur.): *The Handbook of Community Practice*. Sage Publications, Inc. London: 153-168.
- Miljenović, Ana i Žganec, Nino. 2012. Disintegration and possibilities for rebuilding of war-affected communities: The Vojnić Municipality case. *International social work* (55) 5: 645-661.
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske Unije. 2013. *Program održivog razvoja lokalne zajednice. Projekti odabrani za sufinanciranje u 2013. godini*, dostupno na mrežnim stranicama Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske Unije, <http://www.mrrfeu.hr/UserDocsImages/Regionalni%20razvoj/ProgramOdrživogRazvoja2013.pdf>
- Morgan, Kevin i Nauwelaers, Claire. 2003. A Regional Perspective on Innovation: From Theory to Strategy, u: Morgan, Nauwelaers (ur.): *Regional innovation strategies: The challenge for less-favoured regions*. Routledge. London: 1-17.
- Pejnović, Dane. 2004. Depopulacija županija i disparitet u regionalnom razvoju Hrvatske. *Društvena istraživanja* (13) 4: 701-726.
- Phillips, Rhonda i Pittman, Robert H. 2009. A framework for community and economic development, u: Phillips i Pittman (ur.): *An introduction to community development*. Routledge. New York: 3-19.
- Pike, Andy, Rodríguez-Pose, Andrés i Tomaney, John. 2006. *Local and Regional Development*. Routledge. New York.
- Raboteg Šarić, Zora i Rogić, Ivan. 2002. *Daleki život, bliski rub: Kvaliteta života i životni planovi mladih na područjima posebne državne skrbi*. Institut društvenih znanosti Ivo Pilar. Zagreb.
- Robinson, Jerry W. i Green, Gary Paul. 2011. Developing Communities, u: Robinson, J. W. i Green, G. P. (ur.): *Introduction to Community Development*. Sage Publications, Inc. London: 1-9.
- Roseland, Mark. 2000. Sustainable community development: integrating environmental, economic, and social objectives. *Progress in Planning* (54) 2: 73-132.
- Rosenfeld, Stuart. 2002. *Creating Smart Systems. A guide to cluster strategies in less favoured regions. European Union-Regional Innovation Strategies*. Regional Technology Strategies. North Carolina.

- Ruben, Ruerd, Kuyvenhoven, Arie i Hazell, Peter. 2003. *Investing in poor people in less-favoured areas: Institutions, technologies and policies for poverty alleviation and sustainable resource use*, Rad predstavljen na konferenciji International Conference on Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy, IDPM Manchester, 7-9 April, <http://cprc.abrc.co.uk/pubfiles/Ruben.pdf>
- Sanders, Irwin T. 1989. The concept of community development, u: Cary, L. (ur.): *Community Development as a Process*. University of Missouri. Missouri: 9-31.
- Škrbić, Nataša i Japec, Lidija. 2008. *Mapiranje alternativnih socijalnih usluga/programa po županijama*. Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj. Zagreb.
- The Area Based Analysis Unit. 2009. *Understanding patterns of deprivation*, dostupno na mrežnim stranicama UK National Statistics, <http://www.statistics.gov.uk/articles/RegionalTrends/RT41-Article6.pdf>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. 1956. *Unesco Working Paper for ACC Working Group on Community Development. The Definition of Community Development*, dostupno na mrežnim stranicama UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001797/179726eb.pdf>

Pravni izvori

- Ministarstvo razvitka i obnove Republike Hrvatske. 1997. *Nacionalni program razvitka otoka*.
- Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva. 2010. *Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, 2011. – 2013.*
- Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija*, Narodne novine, 53/10.
- Pravilnik o upisniku upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, agencija i drugih pravnih osoba osnovanih s ciljem učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja*, Narodne novine, 53/10.
- Pravilnik o ustrojavanju i vođenju Središnje elektroničke baze razvojnih projekata*, Narodne novine, 66/10.
- Uredba o indeksu razvijenosti*, Narodne novine, 63/10.
- Uredba o osnivanju partnerskih vijeća statističkih regija*, Narodne novine, 38/10.
- Zakon o brdsko-planinskim područjima*, Narodne novine 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08.
- Zakon o otocima*, Narodne novine, 34/99.
- Zakon o područjima posebne državne skrbi*, Narodne novine, 44/96, 26/03, 86/08.
- Zakon o regionalnom razvoju*, Narodne novine, 148/09.

Ana Miljenović

APPROACH TOWARDS DEVELOPMENTALLY VULNERABLE
COMMUNITIES IN CROATIA: FROM THEORETICAL
CONCEPTUALIZATION TO POLITICAL-LEGAL SOLUTIONS

Summary

The paper deals with the problem of developmentally vulnerable communities in Croatia from two points: first starting at current theoretical studies of community development, and the other at Croatian political and legal solutions. Community development is understood as a process and an outcome that is reflected in the different fields of community life, and that should be sustainable in terms of social, economic and environmental components. Former Croatian regional policy was insufficient in relation to the theoretical framework. Significant changes are announced by the new regional policy developed under the influence of the European Union. Conceptually, this policy brings following changes: comprehensive approach to the dimensions of development, more access to process aspects, system integration into the wider social framework, established broad social infrastructure for local issues and strategic planning approach. However, it is possible to improve the content in order to complete sustainable community development: adjustment to specific development contexts for each community, taking more integrated approach to development, alongside the dominant economic, active citizens involvement, integrating the concept of sustainable development and the establishment of lasting social infrastructure for continuous monitoring and evaluation in developmentally vulnerable communities in Croatia.

Keywords: Community Development, Sustainable Development, Developmentally Vulnerable Communities, Regional Development, Regional Policy

Kontakt: **Ana Miljenović**, Studijski centar socijalnog rada na Pravnom fakultetu u Zagrebu, Nazorova 51, 10 000 Zagreb. E-mail: miljenovic.ana@gmail.com