

Približavanje Europskoj uniji i regionalna politika u Hrvatskoj

*Željka Tropina Godec**

U radu se opisuju elementi regionalne politike Europske unije i Republike Hrvatske. Dosadašnje stanje karakterizirano je formiranjem županija koje nisu dovoljno velike da bi igrale ulogu NUTS II jedinica, velikim regionalnim razlikama i fragmentiranom pravnom regulacijom. Hrvatska je osnovala tri statističke regije, posebno ministarstvo te fond za regionalni razvoj, a priprema strategiju i zakon o regionalnom razvoju.

Ključne riječi: regionalna politika – Republika Hrvatska, statističke regije, županije, pravna i institucionalna infrastruktura regionalnog razvoja (ministarstvo, fond, strategija, zakon)

1. Uvod

Transgranični regionalizam rođen je sredinom 1980-ih unutar Europske zajednice s pokušajem relativizacije granica nacionalnih država i približavanja ljudi različitih država. Smatralo se da su regije bliže jedne drugima nego središtima nacionalnih država. Oblikovan je EU – INTERREG program, model buduće nove Europe.

* Željka Tropina Godec, Središnji državni ured za upravu (Central State Office for Public Administration). Autorica iznosi svoja osobna mišljenja.

Europska unija posebno je promovirala regionalizam i *Europu regija* kad je smatrala da je suradnja regija alternativni put kojim se Europa može integrirati. Ta ideja nije potpuno zaživjela, premda se proces jačanja regionalne samouprave ne može zaustaviti. Stagnira li ideja o *Europi regija*? »Otkako su zemlje članice postale spremnije odreći se nekih ranije tipično nacionalnih ovlasti u korist Unije, proces se okrenuo u drugom smjeru, k pripremi Europskog ustava« (Koprić, 2006: 252).

U Republici Hrvatskoj kao i u drugim tranzicijskim zemljama regionalizacija je dio strategije pridruživanja EU jer potiče društveni i ekonomski razvoj. Važna je podjela na statističke regije radi pristupa strukturnim fondovima EU iz kojih se potiče razvoj i strukturne prilagodbe regija. Iz strukturnih fondova financijska sredstva usmjeravaju se na ublažavanje društvenih i gospodarskih nejednakosti, a značajna je i uloga regija u poticanju ekonomskog razvoja određenog područja.

2. Regionalna politika Europske unije

Europska regionalna politika izvorno je zajednička politika koja se temelji na financijskoj solidarnosti. Više od 35% proračuna Unije, uglavnom od najbogatijih država članica, prenosi se na najmanje razvijene regije. Sredstva se koriste za poticanje razvoja u zaostalim područjima, za oživljavanje industrijskih područja u propadanju, pomoć mladim ljudima i duže nezaposlenima da pronađu posao te za modernizaciju poljoprivrede i pomoć nerazvijenim ruralnim područjima. Instrumenti solidarnosti su strukturni fondovi i Kohezijski fond koji utječu na konkurentnost regija i pridonose poboljšanju uvjeta života njihovih građana.

Tri su prioritetna cilja na koje su koncentrirani strukturni fondovi: pomoć regijama razvoj kojih zaostaje, tj. osiguravanje osnovne infrastrukture, potpora ekonomskoj i socijalnoj konverziji u industrijskim, ruralnim ili ribarskim područjima koja se suočavaju sa strukturnim poteškoćama i modernizacija sustava osposobljavanja i promicanja zapošljavanja (ljudski resursi).

3. NUTS klasifikacija

Nomenklaturu teritorijalnih statističkih jedinica kreirala je Europska statistička agencija (Eurostat) kako bi stvorila jedinstvenu i dosljednu struk-

teritorijalne podjele i utvrdila udovoljavanje programa kriterijima. Riječ je o teritorijalnim jedinicama koje su definirane za statističke svrhe te nisu nužno službene upravne jedinice. Često se grupiranjem određenih upravnih jedinica dobivaju NUTS regije, zbog broja stanovnika koji živi na području te regije. Klasifikacija se koristi u zakonodavstvu Unije koje se odnosi na strukturne fondove od 1988.

Sadašnjim sustavom teritorij svake članice Europske unije može se podijeliti na pet razina: 3 osnovne razine (NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3) i dvije dodatne (LAU 1 ili NUTS 4 i LAU 2 ili NUTS 5). Posljedica toga je formiranje regija, regionalnih jedinica i subregionalnih jedinica.

Tablica 1. Statistička kategorizacija teritorijalnih jedinica

NUTS razine	Stanovništvo (najmanje)	Stanovništvo (najviše)
NUTS 1	3 milijuna	7 milijuna
NUTS 2	800 000	3 milijuna
NUTS 3	150 000	800 000

Izvor: EUROSTAT, 2002.

Premda države koje još nisu članice EU nisu obvezne uvoditi tu klasifikaciju, za pregovore o pridruživanju potrebno je imati neku vrstu regionalne klasifikacije. Stoga je i Republika Hrvatska definirala tri NUTS regije.¹ Prostorne jedinice za statistiku na NUTS 2 razini u Hrvatskoj jesu tri neadministrativne jedinice nastale grupiranjem županija kao administrativnih jedinica niže razine. Hrvatska je podijeljena na Panonsku, Jadransku i Sjeverozapadnu Hrvatsku, s obzirom na činjenicu da nijedna od dvadeset županija u Republici Hrvatskoj, ni sam Grad Zagreb, ne doseže broj od 800.000 stanovnika.

- *Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska* obuhvaća 8 županija: Bjelovarsko-bilogorsku, Virovitičko-podravsku, Požeško-slavonsku, Brodsko-posavsku, Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Karlovačku te Sisačko-moslavačku županiju.
- *Jadranska Hrvatska* obuhvaća 7 županija: Primorsko-goransku, Ličko-senjsku, Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku, Istarsku te Dubrovačko-neretvansku županiju.

¹ Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (NN 35/07).

- *Sjeverozapadna Hrvatska* obuhvaća 6 jedinica odnosno županija: Grad Zagreb, Zagrebačku, Krapinsko-zagorsku, Varaždinsku, Koprivničko-križevačku te Međimursku županiju.

S najvažnijim problemima na razini NUTS 2 podjele RH suočena je Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska, koja je pretrpjela veliku ratnu štetu i propadanje državnih poduzeća. Ta regija uključuje tri od četiri ratom najviše pogođene županije (Vukovarsko-srijemsku, Sisačko-moslavačku i Osječko-baranjsku), dok oko 80% njezinog teritorija ima status područja posebne državne skrbi.

4. Regionalna politika i Hrvatska

Republika Hrvatska nema jasno utvrđenu regionalnu politiku. Postojeći zakonodavni okvir ne sadržava instrument koji bi se jasno odnosio na regionalni razvoj, iako postoji određen broj zakona koji se bave tim pitanjima. Međutim, i to bi se trebalo izmijeniti budući da se planira donošenje nacionalne strategije regionalnog razvoja i zakona o regionalnom razvoju.

4.1. Aktualni okvir za regionalnu politiku RH

Sadašnji pravni okvir ne sadržava jedinstveni zakon koji bi sustavno rješavao problematiku regionalnog razvoja na cijelom državnom teritoriju. Umjesto toga, postoji niz zakona koji su relevantni za reguliranje i provođenje politike regionalnog razvoja.

Među zakonima posebno treba izdvojiti one kojima se reguliraju pitanja razvoja onih područja Republike Hrvatske koja zaostaju u razvoju, a to su:

- Zakon o otocima (NN 34/99, 32/02 i 33/06),
- Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN 86/08),
- Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05 i 80/08),
- Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01, 90/05 i 80/08),
- Zakon o Fondu za regionalni razvoj (NN 107/01).

Zakon o otocima uređuje zaštitu i poticanje razvoja otoka kao prirodnog bogatstva osobitoga nacionalnog značaja. Uređuje upravljanje otočnim razvitkom na državnoj i županijskoj razini te na razini općina i gradova.

Temelji se na Nacionalnom programu razvitka otoka i programima održivog razvitka otoka za pojedinačne otoke ili otočne skupine. Zakonom se uređuje prometna povezanost s kopnom i potiču aktivnosti u skladu s održivim razvitkom otoka: »hrvatski otočni proizvod«, povoljni zajmovi za određene djelatnosti, pomoć poslodavcima s otoka za očuvanje radnih mjesta, povlastice u potrošnji vode, ustrojavanje zajedničkog otočnog tijela za komunalne djelatnosti itd.

Zakon o područjima posebne državne skrbi utvrđuje PPDS radi postizanja što ravnomjernijeg razvitka svih područja RH, poticanja demografskog i gospodarskog napretka, završetka programa obnove, povratka prijeratnog stanovništva i trajnog stambenog zbrinjavanja. Prava na pomoć ostvaruju fizičke osobe koje imaju prebivalište i borave na područjima posebne državne skrbi, naseljenici na ta područja te pravne osobe koje imaju sjedište odnosno obrtnici koji imaju prebivalište na područjima posebne državne skrbi. PPDS određuju se u tri skupine, i to prva i druga skupina prema okolnostima nastalim na temelju posljedica agresije na RH, a treća skupina utvrđena je prema tri kriterija: kriteriju ekonomske razvijenosti, kriteriju strukturnih poteškoća i demografskom kriteriju.

*Zakon o brdsko-planinskim područjima*² – nabraja jedinice lokalne samouprave koje imaju status brdsko-planinskih područja, a razvoj kojih nije reguliran nekim drugim zakonom. Žarište razvoja je na poticanju demografske obnove, stvaranju preduvjeta za bolje korištenje prirodnih i gospodarskih resursa za socio-gospodarski rast i razvoj navedenih područja, kao i za očuvanje biološke raznolikosti i raznolikosti krajolika. Neke od predviđenih mjera jesu: pravo ubiranja – bez naknade – šumskih plodina, prednost za ostvarivanje prava na koncesiju poljoprivrednog i šumskog zemljišta te ostalih prirodnih bogatstava, prednost za ostvarivanje prava na koncesiju i ostvarivanje ribolovnog prava, naknada za iskorištavanje mineralnih sirovina, oslobođenje od plaćanja poreza na dobit i dohodak i dr.

Zakonom o obnovi i razvoju Grada Vukovara nastoje se otkloniti posljedice Domovinskog rata u kojem je grad u potpunosti razoren. Mjere se uglavnom odnose na obnovu ratom pogođenih ili oštećenih građevina, razminiranje, povratak izbjeglica i prognanika, zapošljavanje i otvaranje novih radnih mjesta, tehničko-tehnološku modernizaciju, razvoj poduzetništva, odgoj i strukovno obrazovanje, zaštitu okoliša i dr.

² Brdsko-planinska područja su područja kojih nadmorska visina, nagib terena, orijentacija, plodnost, klimatska i druga prirodna obilježja uzrokuju nepovoljne uvjete života i rada stanovništvu koje ih naseljava.

4.2. Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva

Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva osnovano je početkom 2008.³ da bi se na učinkovitiji način, zbog specifičnosti potreba u tom području, pridonijelo bržem i sveobuhvatnom regionalnom razvoju, a time i dostizanju europske razine gospodarske razvijenosti zemlje, s obzirom na važnost regionalnog razvoja u ukupnom razvoju gospodarstva Republike Hrvatske temeljenom na održivom upravljanju prirodnim resursima kojima Hrvatska obiluje, prije svega šumama i vodama.

Novoosnovano Ministarstvo preuzelo je dio poslova iz djelokruga dotadašnjeg Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, i to između ostalog poslove koji se odnose na regionalnu i lokalnu infrastrukturu i integrirani regionalni razvoj. Ministarstvo je glavna vladina institucija za regionalnu razvojnu politiku. Unutar njega ustrojena je Uprava za integrirani regionalni razvoj odgovorna za predlaganje regionalne razvojne politike i uspostavu cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja regionalnog razvoja.

4.3. Fond za regionalni razvoj

Hrvatski sabor usvojio je Zakon o Fondu za regionalni razvoj Republike Hrvatske 2001. Fond je iste godine i osnovan s ciljem poticanja ujednačenog razvoja u RH. Glavna je njegova zadaća financiranje inicijativa koje potiču uravnoteženi regionalni razvoj i podrška županijama i jedinicama lokalne samouprave u pripremi i provedbi razvojnih projekata.

Proračun za aktivnosti Fonda određuje se jednogodišnje i vezan je uz državni proračun. Proračun slijedi sustav kvota po županijama, koje su određene sukladno stupnju razvijenosti županije. Fond svoje aktivnosti provodi sukladno načelima i postupcima koji se koriste u financiranju projekata EU, a to su: načela supsidijarnosti, partnerstva, programiranja, koordinacije, komplementarnosti ili dopunjavanja, praćenja i ocjenjivanja.

³ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, NN 5/08.

Korisnici sredstava ponajprije su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali i drugi gospodarski subjekti (pravne i fizičke osobe, obrtnici i dr.) s posebno izraženim problemima razvoja i zapošljavanja. Fond posebno potiče razvoj područja pogođenih posljedicama rata, slabo naseljena područja, područja posebne državne skrbi, otoke, brdsko-planinska područja, granična i pogranična područja, područja sa strukturnim problemima, područja koja ostvaruju BDP koji je niži od 65% prosječnog BDP-a u RH.

Sredstva Fonda namijenjena su realizaciji infrastrukturnih i gospodarskih projekata, posebno izgradnji i obnovi vodoopskrbnih objekata i objekata odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, zbrinjavanju komunalnog otpada, opskrbi plinom, toplinskom energijom, cestovnoj infrastrukturi i dr.

4.4. Regionalne razlike u RH

Danas je u Republici Hrvatskoj situacija u gospodarskom razvoju krajeva različita, pa se tako razlika između najrazvijenijih županija (Grad Zagreb, Zagrebačka županija, Istarska županija) i najslabije razvijenih (Brodsko-posavska županija i Vukovarsko-srijemska županija) kreće jedan naprama tri. To znači da je tri puta veći bruto domaći proizvod po stanovniku u Gradu Zagrebu nego u dvije najslabije razvijene županije.

Socio-ekonomska odstupanja unutar Hrvatske mjere se statistički na razini jedinica lokalne i regionalne samouprave. Usporedba BDP-a *per capita* na županijskoj razini pokazuje velika odstupanja. Godine 2004. najrazvijenija županija imala je BDP *per capita* 3,2 puta veći nego najmanje razvijena županija. Tri najrazvijenija područja s obzirom na BDP po glavi stanovnika jesu Grad Zagreb, Istarska županija i Ličko-senjska županija. Osim navedenih, samo je Primorsko-goranska županija postigla BDP *per capita* iznad hrvatskog prosjeka. Najmanje razvijene županije Brodsko-posavska i Vukovarsko-srijemska imaju BDP po glavi stanovnika ispod 60% nacionalnog prosjeka.

Jedan od uzroka različitih stupnjeva razvoja među županijama je nepovoljno demografsko stanje koje potvrđuju podaci iz zadnjeg popisa stanovništva (usporedba podataka popisa 1991. i 2001.). Široko rasprostranjen proces depopulacije karakterističan je za veći dio hrvatskog teritorija, broj stanovnika raste ili stagnira u samo pet županija te se nastavlja trend

nastajanja velikog jaza između urbanog s jedne i ruralnog stanovništva s druge strane.⁴

Treba istaknuti i izravnu vezu između gustoće naseljenosti u određenoj teritorijalnoj jedinici i njezinih gospodarskih mogućnosti, jer problem manjka sredstava za razvoj ima svoje korijene u maloj poreznoj osnovi (broju stanovnika) na koju bi se mnoge od jedinica mogle osloniti kao na izvor prihoda. Još jedan element koji predstavlja osnovu rasta na cijeloj teritoriji je dostupnost obrazovanja i razina stečenog obrazovanja u cijeloj Hrvatskoj te nastavno na to postoje i značajna odstupanja u stopama nezaposlenosti u županijama.

Velike razlike postoje u BDP po glavi stanovnika, zaostajanju mnogih dijelova zemlje, mogućnosti zapošljavanja, u profilu radne snage odnosno obrazovne strukture stanovništva i dostupnosti školovanja, dinamici prosječne neto plaće, komunalnoj infrastrukturi, konkurentnosti, demografskoj strukturi, uvozu-izvozu, lošoj prometnoj i tehnološkoj infrastrukturi, gustoći cestovne i željezničke mreže, nedostatku kapitala za restrukturiranje, investicijama za zaštitu okoliša, kao i korištenju interneta, broju liječnika po određenom broju stanovnika i sl., a to su sve pokazatelji razvijenosti ili zaostajanja u razvoju pojedinih područja odnosno regija.

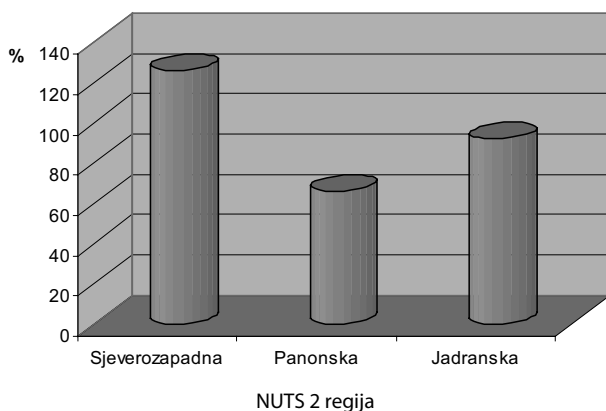
Uz znatne razlike između županija, postoje i velika odstupanja unutar samih županija. Razlike u geografskim, ekonomskim, socijalnim i ostalim pokazateljima važnije su na razini općina nego županija. Osim toga, navedene razlike u hrvatskim županijama u većini slučajeva nastavljaju se produbljivati.

Gledajući RH prema podjeli na tri statističke regije, regija Panonske Hrvatske u tom je slučaju najnerazvijenija te obuhvaća i dvije najnerazvijenije županije: Brodsko-posavsku i Vukovarsko-srijemsku. Sjeverozapadna Hrvatska odskoče po razvijenosti od prosjeka ostatka Hrvatske te je najrazvijenija i zbog Grada Zagreba koji ulazi u njezin sastav. Sjeverozapadna Hrvatska je u BDP po glavi stanovnika oko 27% iznad nacionalnog prosjeka, dok Jadranska Hrvatska ima 97% nacionalnog prosjeka BDP-a. Osim toga, teritorij, tj. dijelovi teritorija 10 županija od ukupno 20 klasificirani su kao područja od posebne državne skrbi odnosno »područja koja zaostaju u razvitku« (Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska, Brod-

⁴ Odstupanja u broju stanovnika vrlo su izražena u hrvatskim županijama te u glavnom gradu i ostatku zemlje. Gustoća naseljenosti u Gradu Zagrebu je 7,5 puta viša nego u županiji koja je na drugom mjestu po broju stanovnika, Međimurskoj županiji, i 15,5 puta viša od hrvatskog prosjeka (78,4 stanovnika po km²).

sko-posavska, Sisačko-moslavačka, Šibensko-kninska, Osječko-baranjska, Ličko-senjska, Požeško-slavonska, Karlovačka i Zadarska), od kojih se čak 7 županija nalazi u sastavu Panonske Hrvatske, 3 u sastavu Jadranske Hrvatske, a niti jedna u sastavu Sjeverozapadne Hrvatske, područje koje se smatra i najrazvijenijim. Zanimljivo je da od ukupnog broja svih jedinica lokalne samouprave (429 općina i 126 gradova) njih 275 ima poseban status: 180 ima status PPDS, 45 ima status BPP i 50 ih je na otocima.

Grafikon 1. BDP po glavi stanovnika, 2005., RH = 100



Izvor: Definiranje razvojnih prioriteta širih regija (NUTS 2) – radionica rujan 2008., Ekonomski fakultet u Zagrebu i Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva

5. Instrument prepristupne pomoći – IPA

IPA⁵ – prepristupni je program za razdoblje od 2007. do 2013. koji zamjenjuje dosadašnje programe CARDS, Phare, ISPA i SAPARD. Njegova financijska vrijednost za sedmogodišnje razdoblje za sve države korisnice iznosi 11.468 milijardi eura. Republici Hrvatskoj namijenjena su financijska sredstva od 749,83 milijuna eura.

Medusobni odnosi Europske komisije i Vlade RH regulirani su Okvirnim sporazumom između Vlade RH i Komisije Europskih zajednica o pravilima za suradnju u svezi s financijskom pomoći Europske zajednice Re-

⁵ www.strategija.hr IPA priručnik – Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije. IPA – Instrument prepristupne pomoći (Instrument for Pre-Accession Assistance).

publici Hrvatskoj u provedbi pomoći u okviru instrumenta pretprijetne pomoći (NN – Međunarodni ugovori, 10/07).

Osnovni ciljevi programa IPA jesu potpora državama kandidatkinjama (Hrvatska, Makedonija i Turska) i državama potencijalnim kandidatkinjama (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija) u usklađivanju zakonodavstva s pravnom stečevinom EU, u provedbi usklađenih propisa i u pripremanju za korištenje fondova EU.

Radi ostvarivanja osnovnih ciljeva IPA program je podijeljen na pet komponenta:

- pomoć u tranziciji i jačanje institucija,
- prekogranična suradnja,
- regionalni razvoj (područje prometa, zaštite okoliša i regionalne konkurentnosti),
- razvoj ljudskih potencijala,
- ruralni razvoj.

Za treću komponentu (regionalni razvoj) izrađeni su Operativni program za promet, Operativni program zaštite okoliša i Operativni program za regionalnu konkurentnost.

Operativni program za promet 2007–2009.

Sukladno programu, razvoj prometne infrastrukture smatra se prijeko potrebnim za ekonomski i socijalni razvoj te promicanje kontakata između regija. On je instrument regionalnog razvoja, olakšava protok robe i pristup ljudi zapošljavanju, zdravstvu, obrazovanju i rekreacijskim aktivnostima. Iskustva iz prethodnih proširenja EU pokazuju da je poboljšani regionalni/ruralni pristup i povezanost s arterijskom mrežom, posebice rubnih regija, nužan za ekonomsku i socijalnu koheziju te smanjenje regionalnih razlika.

Operativni program zaštite okoliša 2007–2009.

Opće stanje okoliša u Hrvatskoj razmjerno je dobro, posebno u usporedbi sa stanjem u industrijskim zemljama EU. Razlog tome je uglavnom niska razina štetnog utjecaja teške industrije (koja je u razdoblju rata i nakon rata praktično uništena), a zemlja ima koristi od brojnih prirodnih predno-

sti poput jedinstvenog i razmjerno dobro očuvanog prirodnog okoliša, biološke raznolikosti, zaliha pitke vode i dr. Prirodni okoliš ključno je dobro u gospodarskom i društvenom kapitalu Hrvatske te pokretač gospodarskog razvoja s obzirom na njegovu ulogu u turističkoj ponudi Hrvatske.

S druge strane, stupanj zaštite okoliša niži je u usporedbi s drugim zemljama, ponajprije zbog nedostatnih investicija, pa stoga postoje potrebe za investicijama u svim sektorima zaštite okoliša, a posebno za gospodarenjem otpadom, gospodarenjem vodama (vodoopskrba i otpadne vode) i kakvoćom zraka, te promicanje obnovljenih energetskih rješenja.

6. Operativni program za regionalnu konkurentnost 2007–2009.

Taj je operativni program strateški dokument za područje regionalne konkurentnosti.⁶ To podrazumijeva korištenje financijskih sredstava za mjere jačanja gospodarske konkurentnosti i poticanja razvoja manje razvijenih područja. Glavna okosnica poticanja razvoja i rasta je poduzetništvo, odnosno stvaranje boljih uvjeta poslovanja i potpore malim i srednjim poduzetnicima.

U regionalnoj konkurentnosti Hrvatska je u nepovoljnom položaju na dvije razine, prvo kao još relativno manje razvijeno gospodarstvo unutar europskog konteksta i drugo kao zemlja u kojoj neke regije zaostaju za razvojnim prosjekom na nacionalnoj razini.

Vrijednost Operativnog programa je 47.133.001 euro, u čemu RH sudjeluje sa 11.783.251 eurom (25%), a program IPA osigurava 35.349.750 eura (75%) bespovratne pomoći.

Operativni program za regionalnu konkurentnost sastoji se od sljedećih triju prioriteta i mjera:

- poboljšanje razvojnih mogućnosti područja s poteškoćama u razvoju (poslovna infrastruktura),
- jačanje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva (poboljšanje ulagačke klime, transfer tehnologije i potpora na znanju utemeljenim novoosnovanim poduzećima),

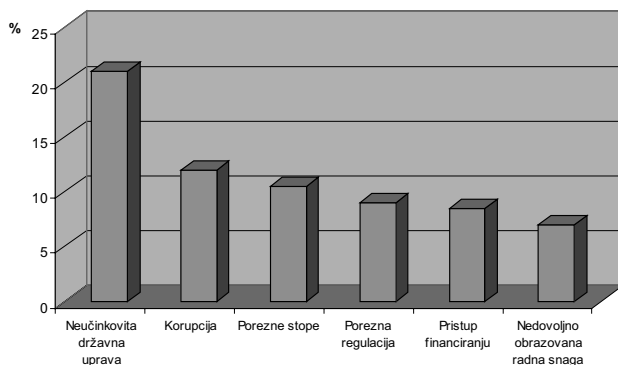
⁶ www.strategija.hr Operativni program za regionalnu konkurentnost, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije.

- tehnička pomoć (upravljanje Operativnim programom, jačanje institucionalne sposobnosti te razvoj sektorskih studija, priprema budućih programskih dokumenata i pripadajućih projektnih prijedloga).

Strateško je pitanje ojačati regionalnu konkurentnost i proizvodno okruženje te potaknuti stvaranje i očuvanje održivog zapošljavanja. Sektor malog i srednjeg poduzetništva (MSP) u Hrvatskoj dobio je važnost nakon što je počeo bitno pridonositi zapošljavanju i BDP-u. Od ukupnog broja registriranih poduzeća u Hrvatskoj 99,4% su MSP, što se može usporediti s EU gdje MSP čine 99,6% poduzetničkog sektora. Doprinos tog sektora BDP-u kontinuirano raste te je krajem 2006. bio 44%, dok je njegov udio u izvozu dostigao 60% ukupnog izvoza.

Postoje određeni čimbenici povezani sa sposobnošću preokretanja regionalnog razvojnog deficita. Ti se čimbenici odnose na učinkovitost politika i mjera poduzetih radi rješavanja zastoja i prepreka rastu i razvoju. Regije i države članice EU koje su postigle najveći napredak u postizanju održive konkurentnosti uspjele su dosljedno formulirati i provesti učinkovite politike, strategije i mjere radi: rješavanja strukturnih nedostataka u regionalnom gospodarstvu; poboljšanja kvalitete i fleksibilnosti radne snage; svladavanja infrastrukturnih prepreka dostupnosti i održivom razvoju; promicanja inovativnosti (novi proizvodi, procesi) i boljih veza između znanosti, tehnologije i poduzetništva; potpore i poticaja sektora malog i srednjeg poduzetništva; izgradnje suvremene i sposobne uprave koja odgovara na zahtjeve i sustava institucija koje surađuju u cilju razvoja.

Grafikon 2. Problemi pokretanja poslovanja u RH



7. Prijedlog strategije regionalnog razvoja RH

Prema *Strateškom okviru za razvoj 2006–2013*, regionalni razvoj jedan je od njegovih osnovnih dijelova. Poseban naglasak stavljen je na prekograničnu suradnju kao jednog od instrumenata regionalnog razvoja, koji potiče osim ulaganja u infrastrukturu i aktivnosti kojima se postiže poboljšanje uvjeta ulaganja, razvoj poduzetništva, obrazovanja, razvoj turizma i očuvanje okoliša. Prekograničnu suradnju treba poticati tako da se smanji utjecaj granica na razvoj i da omogući stanovništvu i poslovnom sektoru iskorištavanje prednosti i potencijala tržišta EU.

Podjelom države na tri statističke regije stvara se nova kategorija potpomognutih područja, umjesto dosadašnje podjele na područja posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja. Dosadašnja područja posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja postat će potpomognuta područja, uz zadržavanje stečenih prava pomoći stanovništvu, te će se provesti nova kategorizacija na temelju indeksa razvijenosti. Kategorijom potpomognutih područja i fiskalnim poravnanjem stvaraju se preduvjeti za korištenje sredstava iz fondova EU. Na temelju navedenog sve županije koje su prema gospodarskim pokazateljima od 50 do 75% ispod prosjeka države automatski ulaze u program potpora. Isto tako i prihod jedinica lokalne samouprave koje su ispod 60% prosjeka države poravnat će se novim mjerama jer je cilj da svaka jedinica ima zajamčen proračun u visini 60% hrvatskog prosjeka. U jedinicama u kojima raspon poreznog prihoda po stanovniku iznosi 80 do 2.400 kuna, država će uplaćivati razliku do 2.400 kuna, kojom će se jedinice moći koristiti isključivo za razvojne projekte.

Strategijom regionalnog razvoja RH, o kojoj je konzultacijski proces u tijeku, utvrdit će se razvojni ciljevi i definirati instrumenti za izgradnju ukupnog razvojnog potencijala, smanjenje regionalnih razvojnih nejednakosti i jačanje razvojnih potencijala onih dijelova zemlje koji zaostaju u razvoju kako bi postali što konkurentniji. Osim toga, strategijom se postavlja okvir politike regionalnog razvoja te potreban pravni, institucionalni i programski okvir. Strategijom se, u skladu s nacionalnom razvojnom politikom, utvrđuju ciljevi i prioriteti regionalnog razvoja.

Strategijom regionalnog razvoja nastoji se osigurati koordinirani pristup održivom društveno-gospodarskom razvoju svih dijelova zemlje. Sveukupni je cilj strategije da su »svi dijelovi zemlje osposobljeni pridonositi održivom razvoju i nacionalnoj konkurentnosti putem boljeg povezivanja

lokalnih i regionalnih potreba, posebice u potpomognutim područjima, s dostupnim nacionalnim i EU sredstvima namijenjenim razvoju.⁷

Slijedom navedenog za postizanje sveukupnog cilja postavljaju se specifični strateški ciljevi:

- bolja usklađenost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s nacionalnim i EU razvojnim prioritetima te učinkovita povezanost s dostupnim nacionalnim i EU sredstvima za razvoj,
- stvoreni uvjeti za optimalno korištenje razvojnog potencijala onih područja koja trebaju dodatnu pomoć države (potpomognuta područja) kroz rješavanje uzroka njihovih razvojnih poteškoća,
- smanjeni negativni učinci državnih granica na razvoj županija.

Strategijom se utvrđuju prioritete te se uspostavljaju glavni strateški ciljevi, ali se isto tako utvrđuje njihova svrha, opravdanost te razvojni instrumenti (instrumenti za razvoj županija i širih regija, instrumenti za razvoj potpomognutih područja, instrumenti za prekograničnu suradnju) te se utvrđuje pravni i institucionalni okvir na središnjoj i regionalnoj razini.

8. Donošenje zakona o regionalnom razvoju

Na donošenje strategije regionalnog razvoja nadovezuje se i donošenje zakona o regionalnom razvoju kojeg još nema. Donošenjem zakona o regionalnom razvoju objedinila bi se i uskladila fragmentirana zakonodavna osnova te bi zakon regulirao ciljeve i načela upravljanja regionalnim razvojem.

Zakon bi trebao biti pravna osnova za sve regionalne razvojne aktivnosti i odražavati osnovna usmjerenja i ciljeve regionalne politike. Zakon treba dati osnovu za uvođenje općih načela regionalne politike EU, stvoriti osnovu za usklađivanje posebnih zakona u području regionalne politike i dati temelj za buduće programiranje i korištenje strukturnih fondova EU na regionalnoj razini. Zakonom bi trebali biti utvrđeni ciljevi i načela regionalne razvojne politike, planski dokumenti (npr. postojeći regionalni operativni programi, ROP-ovi postat će županijske razvojne strategije), utvrđivanje područja s razvojnim poteškoćama, financiranje, institucionalni okvir, za što će sve trebati osigurati i vrijeme prilagodbe.

⁷ Prijedlog strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, srpanj 2008.

Europska komisija odobrila je odgodu donošenja zakona o regionalnom razvoju na šest mjeseci, što je nadležno Ministarstvo opravdalo činjenicom kako se želi omogućiti da sve nove statističke regije mogu sudjelovati u javnoj raspravi prije izglasavanja zakona. Konferencija o regionalnom razvoju u Zagrebu sredinom prosinca 2008. bila je početak konzultacijskih procesa o strategiji i zakonu u kojima bi trebali sudjelovati predstavnici županija, gradova, općina, poduzetnika te javnog i civilnog sektora, odnosno svi koji će se ulaskom Hrvatske u EU moći koristiti sredstvima iz fondova Unije. Strategija i rasprava o njoj trebali bi dovesti do kvalitetnog zakona o regionalnom razvoju.

9. Umjesto zaključka

Institucionalni okvir potreban za provođenje regionalne politike na svim razinama započeo je kroz implementaciju CARDS 2002 projekta *Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj* koji je okončan 2005. podnošenjem prijedloga nacionalne strategije regionalnog razvoja koja dosad nije prihvaćena. U međuvremenu promijenile su se određene okolnosti, osnovano je novo ministarstvo nadležno za regionalni razvoj te je u pripremi nova strategija regionalnog razvoja.

Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva radi donošenja strategije regionalnog razvoja i zakona o regionalnom razvoju u suradnji s Ekonomskim fakultetom u Osijeku izradilo je studiju učinka mjera koje se primjenjuju u regionalnom razvoju, a u suradnji s Ekonomskim fakultetom u Zagrebu studiju vezanu uz razvojne mogućnosti pojedinih regija i prijedloga novih razvojnih mjera.

Strategija regionalnog razvoja Hrvatske trebala bi biti donesena do sredine 2009. nakon održanih konzultacijskih procesa, a trebala bi između ostalog pridonijeti jačanju nacionalne i regionalne konkurentnosti. Cilj strategije je postizanje ravnomjernog razvoja svih regionalnih područja te stvaranje strateškog okvira koji bi bio kompatibilan onom u zemljama Europske unije. Na donošenje strategije nadovezuje se i donošenje zakona o regionalnom razvoju te će se na taj način stvoriti pretpostavke za lakše uključivanje Hrvatske u europske integracije te omogućiti lakše korištenje sredstava strukturnih fondova koje će Hrvatska imati na raspolaganju ulaskom u EU. Stoga je potrebno stvoriti institucionalni i zakonodavni okvir te osigurati administrativne i druge kapacitete, budući da bi Hrvatska ula-

skom u EU, u prvim godinama članstava, kroz strukturne fondove, trebala imati na raspolaganju oko milijardu eura.⁸

Definiranje regionalne razvojne politike i donošenje strategije regionalnog razvoja prioritet je zbog produbljivanja društveno-gospodarskih razlika i razvojnih mogućnosti u različitim dijelovima zemlje te među različitim društvenim skupinama. To je prioritet i zbog nastojanja Hrvatske da u potpunosti integrira svoje gospodarstvo i tržište u globalni kontekst te osigura uvjete da svi dijelovi zemlje budu sposobni natjecati se u tom okruženju. Još jedan važan čimbenik koji utječe na porast značenja regionalne politike jest pristupanje Europskoj uniji i korištenju fondova EU, a s ciljem smanjenja unutarnjih regionalnih razlika i stvaranja uvjeta koji bi omogućili Hrvatskoj da se što brže približi prosječnoj razini društveno-gospodarskog razvoja u Europskoj uniji.

S obzirom na to da je Europska komisija dala zeleno svjetlo za šestomjesečnu odgodu donošenja zakona, valja očekivati da će se strategija i zakon o regionalnom razvoju donijeti sredinom 2009. Hrvatska bi njihovim donošenjem trebala dobiti cjelovit i jedinstven institucionalni i pravni okvir za ravnomjeran regionalni razvoj svih svojih područja.

Literatura i izvori

Koprić, Ivan (2006) Regionalizam: grijeh ili spas. U: Javna uprava – nastavni materijali. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište

www.strategija.hr; IPA priručnik – Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije

www.strategija.hr; Operativni program za regionalnu konkurentnost, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije

Prijedlog strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, srpanj 2008.

Zakon o otocima (NN 34/99, 32/02 i 33/06)

Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN 86/08)

Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05 i 80/08)

Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01, 90/05 i 80/08)

Zakon o Fondu za regionalni razvoj (NN 107/01)

Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (NN 199/03, 30/04, 136/04, 22/05, 44/06, 5/08, 27/08)

⁸ Ministar regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, www.poslovni.hr.

Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (NN 35/07)

Definiranje razvojnih prioriteta širih regija (NUTS 2) – materijal s radionica, rujan 2008., Ekonomski fakultet u Zagrebu i Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva

www.fondrr.hr

www.entereurope.hr

www.liderpress.hr

www.mvpei.hr

www.vlada.hr

www.gong.hr

www.nn.hr

EU ACCESSION AND REGIONAL POLICY IN CROATIA

Summary

The paper describes the elements of regional policies of the European Union and the Republic of Croatia. Current situation is characterised by the creation of counties that are not large enough to be NUTS II units, huge regional differences, and fragmented legal regulation. Croatia has established three statistical regions, a special ministry and a regional development fund, while a strategy of regional development and the law on regional development are being drafted.

Key words: regional policy – the Republic of Croatia, statistical regions, counties, legal and institutional infrastructure of regional development (ministry, fund, strategy, law)