

# Projekt CARDS 2002: Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj – prikaz

Davorka Hajduković\*

## 1. Uvod

Europska unija uvela je 2000. godine program pomoći CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – Pomoć Zajednice obnovi, razvoju i stabilizaciji*) koji nudi cjelovit i dugoročan program pomoći a namijenjen je potrebama pet zemalja jugoistočne Europe<sup>1</sup> te odražava ambiciozne ciljeve procesa stabilizacije i pridruživanja.

U okviru programa CARDS Republici Hrvatskoj odobreno je 260 milijuna eura u proračunskom razdoblju 2000.–2004., nakon čega Republika Hrvatska, stjecanjem statusa kandidata, prestaje biti korisnicom tzv. nacionalne komponente programa. Međutim, cijeli niz projekata iz programa CARDS još se uvijek nalazi u fazi provedbe.

Jedan od projekata u sklopu programa CARDS bio je i projekt CARDS 2002: *Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj* koji je započeo u listopadu 2003. i trajao je pune dvije godine. Cilj mu je bio pomoć Vladi RH pri definiranju koherentne i na konsenzusu utemeljene politike regionalnog razvoja. Kraj projekta je zavr-

---

\* Davorka Hajduković, dipl. sociolog, stručna suradnica u Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, Uprava za regionalni razvoj, Odjel za regionalnu razvojnu politiku i planiranje.

<sup>1</sup> Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora, Makedonija i Albanija.

šna konferencija održana 14. listopada 2005. na kojoj je javnosti predstavljen prijedlog Strategije i prijedlog novog institucionalnog uređenja i zakonskog okvira za upravljanje regionalnim razvojem.

Projekt je provela nizozemska tvrtka Ecorys u suradnji s austrijskom tvrtkom OAR. Na nacionalnoj razini, središnji partner u projektu bila je Jedinica za provedbu projekta<sup>2</sup> osnovana pri Upravi za regionalni razvoj Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka kao središnjem državnom tijelu zaduženom za politiku regionalnog razvoja. Članovi te jedinice, zajedno s domaćim i stranim stručnjacima,<sup>3</sup> činili su projektni tim i surađivali su svakodnevno.

Prije daljnjeg prikaza projekta bitno je istaknuti što se razumije pod pojmom regionalne politike. U većini europskih zemalja regionalna politika podrazumijeva osiguravanje ravnoteže gospodarskog i društvenog razvoja diljem teritorija države unutar okvira javne politike koji pruža različite mogućnosti uz istodobno djelotvorno korištenje javnih resursa i postizanje održivih rezultata. U socijalnoj tržišnoj ekonomiji Europske unije, regionalna politika povezuje se s uspostavom jedinstvenog europskog tržišta. Njezin je cilj promicanje gospodarske i društvene kohezije diljem EU te unutar njezinih regija kako bi se smanjile razlike između uspješnih regija i onih koje zaostaju u razvoju te kako bi se potonjima pomoglo da izgrade održiva i konkurentna gospodarstva. Nadalje regionalna politika Europske unije ima cilj suzbiti značajna premještanja stanovništva koja dovode do prenapučenosti gospodarskih središta i raseljavanja iz siromašnih i rubnih područja – što rezultira razvojnom neravnotežom te društvenim, ekonomskim i ekološkim izdacima za društvo u cjelini. Uravnotežena regionalna politika nužna je dopuna održivoj konkurentnosti.

S ciljem usklađivanja regionalne politike na način kako je definirana u EU te usvajanjem načela koja se koriste započelo se s izradom

<sup>2</sup> Članovi Jedinice za provedbu projekta (JPP): Franka Vojnović (suvoditeljica JPP), Helga Bubanović Devčić (suvoditeljica JPP), Emina Štefičić, Maja Hranilović, Mirjana Štraus, Davorika Hajduković, Ines Franov, Marija Rajaković, Ivana Juras, Jelena Mušterić.

<sup>3</sup> Strani stručnjaci: Gerry McAlinden (voditelj projektnog tima), Lauri Laakso, Maria Alfonso, Timo Kirkko-Jaakkola; domaći stručnjaci: Mirjana Samardžić, Ian Igor Zagrečki, Vedran Đulabić, Ivan Koprić.

Strategije regionalnog razvoja RH (SRR RH, Strategija). Jedno od temeljnih načela EU koje je usvojeno i primjenjivano tijekom provedbe Projekta jest uključivanje svih partnera bitnih za izradu strateških dokumenata te osmišljavanje i vođenje regionalne politike, čime je pri izradi stavljen velik naglasak na načelo partnerstva među zainteresiranim stranama na nacionalnoj i regionalnoj/lokalnoj razini te među sektorima, a sve kako bi se postigao konsenzus oko ciljeva i prioriteta regionalnog razvoja.

## 2. Rezultati Projekta

Prijedlog SRR RH 2006.–2013., Akcijski plan 2006.–2007. te prijedlog institucionalnog okvira i zakona o regionalnom razvoju finalni su rezultati projekta CARDS 2002. Ključni rezultat Projekta je Prijedlog SRR RH koji predstavlja okvir za politiku regionalnog razvoja s definiranim načelima politike, ciljevima, prioritetima, ključnim razvojnim programima te prijedlogom pravnog i institucionalnog uređenja. Strategija je izrađena za razdoblje 2006.–2013. Provedba je podijeljena u tri faze, a svaku prati zaseban akcijski plan (AP) kojim se detaljnije razrađuju aktivnosti predložene Strategijom. Za sada je izrađen AP za 1. fazu (razdoblje 2006.–2007.), a slijedit će AP za 2. fazu (2008.–2010.) te AP za 3. fazu (2011.–2013.). Osim toga, izrađen je i prijedlog institucionalnog okvira za buduće osmišljavanje i upravljanje regionalnom politikom te nacrt pravnog okvira koji bi regulirao relevantna pitanja, kako na središnjoj, tako i na regionalnoj/lokalnoj razini.

### 2.1. Ciljevi i strateški dokumenti

Izrada SRR RH odvijala se u nekoliko faza. Po završetku svake faze izrađen je relevantni dokument. Faze izrade bile su sljedeće: analiza stanja; definiranje prioriteta i ciljeva, uključujući indikatore; izrada prijedloga mjera; akcijski plan za razdoblje 2006.–2007. Ti-

jekom rasprava i razgovora pri konzultacijama o nalazima analize te uzimajući u obzir bitne čimbenike u širem kontekstu regionalne politike definiran je generalni cilj Projekta:

»Postojanje funkcionalne politike regionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj koja pridonosi održivom razvoju i nacionalnoj konkurentnosti do 2013. godine«.

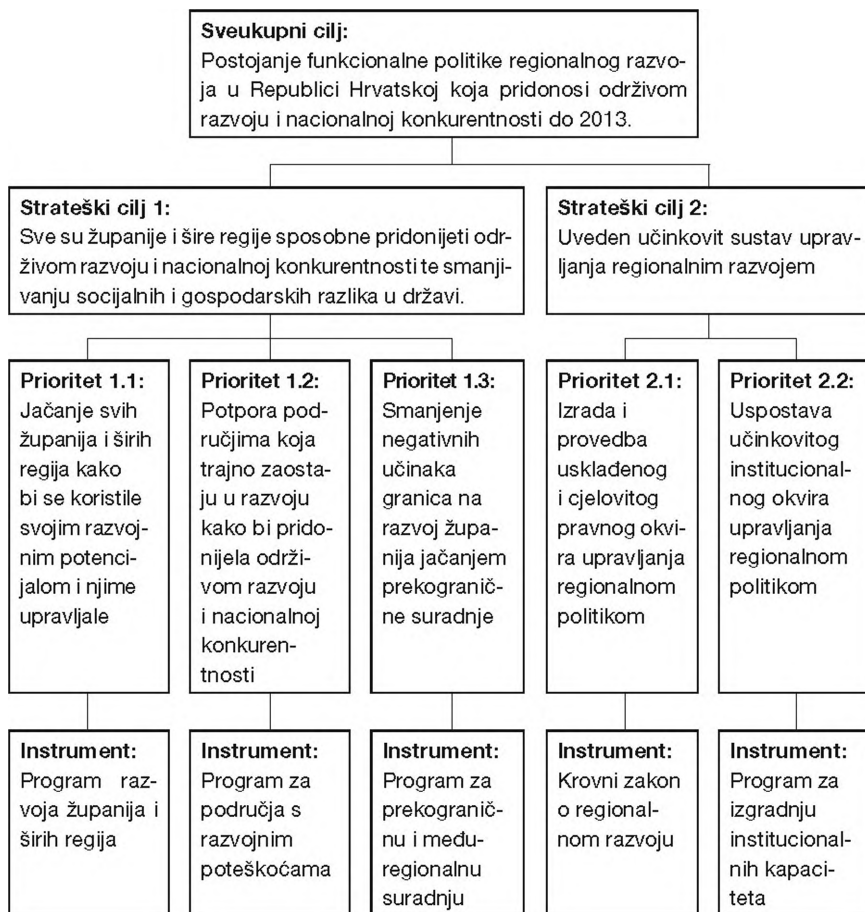
Unutar općenitog cilja definirana su dva strateška cilja Strategije regionalnog razvoja RH, međusobno usko povezana. Oni ističu činjenicu da su sadržaj regionalne politike i njezin institucionalni kontekst neodvojivi i nužni za postizanje željenih rezultata. Strateški ciljevi su sljedeći:

1. »Sve su županije (i 'šire regije') sposobne pridonositi održivom razvoju i nacionalnoj konkurentnosti te smanjivanju socijalnih i gospodarskih razlika u državi.« – cilj usmjeren na ŠTO treba napraviti.

2. »Uveden učinkovit sustav za upravljanje regionalnim razvojem do 2013. godine.« – cilj usmjeren na KAKO treba napraviti.

Unutar svakog strateškog cilja definirani su prioriteti regionalnog razvoja, sveukupno njih pet, a za dostizanje svakog osmišljen je određen instrument. Aktivnosti potrebne za provedbu SRR RH detaljnije su razrađene u akcijskom planu, u ovome trenutku samo za prve dvije godine, i to tako da donose jasan plan rada, uključujući godišnje planiranje rada i proračuna organizacija uključenih u provedbu. Tako Akcijski plan za 2006.–2007. sadržava aktivnosti vezane uz: Program razvoja županija i širih regija (prioritet 1); program za područja s razvojnim poteškoćama (prioritet 2); program za prekograničnu i međuregionalnu suradnju (prioritet 3) te uz izradu i provedbu zakonodavnog okvira (prioritet 4) te uspostavu i upravljanje institucionalnim okvirom (prioritet 5). Osim aktivnosti vezanih za definirane prioritete, AP sadržava još dvije grupe aktivnosti. To su aktivnosti vezane uz uspostavu sustava praćenja i izvješćivanje te aktivnosti vezane uz javno predstavljanje SRR RH. Za svaku navedenu aktivnost predlaže se određeni broj potrebnih zadataka koje treba izvršiti u prvoj fazi provedbe Strategije. Na isti način, definirat će se i zadaci za preostale dvije faze provedbe Strategije te će biti predložene u akcijskom planu za svaku fazu. Provedba aktivnos-

ti, po svim fazama, trebala bi u konačnici omogućiti ostvarivanje općenitog cilja Strategije.<sup>4</sup>



## 2.2. Ključni akteri u provedbi Projekta

U cijelom procesu izrade SRR RH zadaća je projektnog tima bila pomoći i olakšati interakciju među relevantnim akterima (olakšava-

<sup>4</sup> Za detaljniji opis i razradu ciljeva, prioriteta i instrumenata njihove provedbe vidi web stranice Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka ([www.mmtp.hr](http://www.mmtp.hr) – prijedlog Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske).

nje tog procesa) te omogućiti razmjenu znanja nužnu za razvoj i jačanje kapaciteta na svakoj razini kako bi se omogućilo svim uključenim akterima da izvršavaju svoje specifične zadaće. Ta je razmjena znanja izvršena između domaćih i stranih stručnjaka te članova projektnog tima zaduženih za specifična pitanja regionalnog razvoja.

Interakcija među relevantnim akterima u procesu uspostavljena je osnivanjem nekoliko skupina koje su od samog početka bile uključene u izradu Strategije. Radne skupine osnovane u okviru projekta su ove:

### *1. Radna skupina za izradu Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske*

Skupina je osnovana sa svrhom aktivnog sudjelovanja pri izradi Strategije i akcijskog plana u čemu je i imala ključnu ulogu. Sastala se pet puta te je zajedno sa članovima projektnog tima sudjelovala u izradi radnih dokumenata Strategije i Akcijskog plana, u svim fazama izrade (analiza stanja; definiranje prioriteta, ciljeva i indikatora; izrada prijedloga mjera; akcijski plan). Ti su dokumenti predstavljeni drugim skupinama osnovanim za potrebe projekta i raspravljeni s njima da bi potom konačnu odluku o prihvaćanju dokumenata donosio Upravljački odbor Projekta.

Radnu skupinu činilo je 20 stručnjaka iz tijela državne uprave koji se bave pitanjima razvoja regija kao i stručnjaka iz samih regija te članova projektnog tima.

### *2. Radna skupina za pravni okvir*

U tu su radnu skupinu bili uključeni predstavnici središnjih tijela državne uprave, stručnjaka iz Hrvatske te stručnjaka Europske unije za izradu pravnog okvira na području regionalne politike. Formiranje takve radne skupine bilo je nužno radi stvaranja jedinstvenog zakonskog okvira za regionalnu politiku koji bi stvorio uvjete za jasan, participativni, integrirani i prilagodljiv pristup uravnoteženom regionalnom razvoju. Skupina se sastala četiri puta. Analizirala je zakonodavstvo s područja regionalnog razvoja te je predložila okvir-

ni nacrt zakona o regionalnom razvoju koji je potom predstavljen Upravljačkom odboru, koji ga je prihvatio.

### 3. Radna skupina za institucionalni okvir

Zadaća te radne skupine bila je na osnovi procjene i analize postojeće institucionalne strukture predložiti oblike za provođenje integriranog, participativnog pristupa regionalnom razvoju na način kakav je predviđen Strategijom te za upravljanje budućim fondovima Europske unije koji podupiru projekte gospodarske i društvene kohezije. Na osnovi procjene postojećih institucionalnih kapaciteta te razvoja ljudskih resursa za potrebe planiranja i provođenja regionalne politike predložila je novu institucionalnu strukturu za upravljanje regionalnim razvojem te za podupiranje gospodarske i društvene kohezije. Radna se skupina sastala dva puta i održala niz sastanaka unutar resornog ministarstva.

### 4. Radna skupina za *ex-ante* evaluaciju

Ta je skupina okupila domaće stručnjake sa znatnim iskustvom u području regionalnog razvoja. Skupina je bila uključena u sve faze izrade Strategije i Akcijskog plana tako da je vrednovala i komentirala svaku fazu izrade tih dokumenata i njihove rezultate o kojima je potom i raspravljala s projektnim timom. Drugim riječima, *ex-ante* evaluacijska skupina stalno je nezavisno provjeravala kvalitetu rada na izradi SRR RH. Održala je tri sastanka.

### 5. Partnerska skupina

Osnovana je s ciljem unapređivanja koordinacije i partnerskih odnosa među svim zainteresiranim stranama u procesu uobličavanja regionalne politike. Uključivanjem većeg broja članova u taj proces, namjera je bila osigurati izgradnju širokog konsenzusa o budućim smjernicama za regionalnu politiku te stvoriti osnovu za bolju suradnju među relevantnim partnerima kad je riječ o planiranju razvoja. Skupina je predstavljala savjetodavno tijelo Upravljačkom odboru Projekta, ostalim radnim skupinama i projektnom timu, a sastajala

se da bi dala mišljenje o svim važnim koracima u izradi Strategije i Akcijskog plana. Partnerska skupina imala je tri sastanka.

Skupina se sastojala od predstavnika dužnosnika iz središnjih tijela državne uprave, župana, gradonačelnika i općinskih načelnika kao predstavnika regionalne i lokalne samouprave te predstavnika društveno-gospodarskih partnera i nevladinog sektora (civilnog društva).

#### *6. Upravljački odbor – međuministarska koordinacijska skupina*

Uloga Upravljačkog odbora bila je usmjerivanje procesa izrade Strategije regionalnog razvoja i Akcijskog plana te donošenje strateških odluka i odobravanje svih ključnih koraka u tom procesu. To je međuministarsko tijelo sastavljeno od najviših dužnosnika u resornim tijelima koja se u svojem radu dotiču pojedinih aspekata regionalnog razvoja. Upravljački odbor sastao se osam puta.

### 3. Buduće aktivnosti na provedbi SRR RH

Strategija predlaže nov odnos i način suradnje među partnerima na središnjoj te regionalnoj i lokalnoj razini, pozivajući ih da zajedno sudjeluju u rješavanju pitanja i problema ključnih za društveno-gospodarsku koheziju i konkurentnost hrvatskih regija te da, u zajednički dogovorenom okviru razvojne politike, definiraju razvojne prioritete županija i širih regija na temelju njihovih stvarnih potreba. U tom smislu Strategija postavlja dodatne zahtjeve svima onima kojih se izravno tiče. Stoga je u prvim godinama provedbe Strategije na svim razinama potrebno izgraditi kapacitete koji će omogućiti jasno identificiranje potreba, usuglašavanje o razvojnim prioritetima te razvijanje ideja i predlaganje takvih projekata koji opravdavaju investiranje javnih sredstava u pojedina područja. Izgradnja takvih kapaciteta ključna je i za buduće korištenje Strukturnih fondova Europske unije.

Nadalje, s ciljem izgradnje i jačanja potrebnih kapaciteta za ostvarivanje svega navedenog u SRR RH, a na osnovi pozitivnih iskustava



stečenih tijekom provedbe projekta i izrade svih njegovih dijelova, predloženo je da dvije od skupina osnovanih u okviru projekta te uključenih u provedbu nastave svojim radom u okviru svih pitanja koja se tiču regionalnog razvoja. To su Upravljački odbor – međuminstarska skupina te Partnerska skupina. Za Upravljački odbor SRR RH predlaže da to tijelo nastavi s radom kao vijeće za strukturnu politiku i regionalni razvoj. Njegove članove imenovala bi Vlada RH i ono bi imalo višestruku ulogu. Pored okupljanja svih ključnih središnjih tijela državne uprave i drugih tijela koja pridonose provedbi SRR RH, vijeće bi imalo središnju ulogu u planiranju gospodarske i društvene kohezije na središnjoj razini a predsjedao bi mu zamjenik premijera. To bi tijelo Vladi RH predlagalo donošenje ključnih odluka i usvajanje strateških dokumenata vezanih uz provedbu strukturne i regionalne politike.

Na temelju iskustava stečenih tijekom rada Partnerske skupine te anticipiranjem potrebe za većom dosljednošću razvojne politike utemeljene na usuglašanim nacionalnim i regionalnim razvojnim ciljevima, to bi tijelo trebalo nastaviti s radom kao partnersko vijeće RH. To bi tijelo okupljalo predstavnike regionalne i lokalne samouprave, socijalnih partnera i civilnog društva, kako bi zajedno, u partnerstvu s predstavnicima središnje vlasti, sudjelovali u oblikovanju i definiranju regionalne te ukupne državne gospodarske i društvene kohezijske politike.

Uz SRR RH integralni dio rada na koncipiranju regionalnog razvoja jest i prijedlog zakona o regionalnom razvoju, koji treba donijeti ključne odredbe za upravljanje regionalnim razvojem (nadležnosti pojedinih razina vlasti, partnerstvo, programiranje, praćenje i evaluacija, strateški dokumenti, itd.). Zakonom bi se ujedno trebao propisati i novi model za utvrđivanje područja koja zaostaju u razvoju kako bi se stvorila bolja osnova za jasnije usmjeren pristup rješavanju problema područja s najvećim razvojnim poteškoćama.

No prije samog upućivanja Prijedloga SRR RH u proceduru usvajanja potrebno je organizirati širu raspravu o tom dokumentu. Prvo predstavljanje organizirano je sredinom listopada u Zagrebu. Namjera je da se o dokumentu raspravlja u još širem kontekstu te da ta rasprava obuhvati što veći broj zainteresiranih subjekata.

Zamišljena na taj način, Strategija bi (pored drugih strateških dokumenata relevantnih za društvenu i gospodarsku koheziju) trebala poslužiti kao strateška osnova za planiranje korištenja pretpripravne pomoći Europske unije, a sve kako bi do pristupanja u punopravno članstvo Republika Hrvatska ojačala postojeće i izgradila potrebne kapacitete za planiranje i upravljanje učinkovitom regionalnom politikom sukladno načelima i praksi Europske unije.