

Haris Boko  
Ana Vojnić\*  
Antun Carić\*\*

## “HRVATSKA U 21. STOLJEĆU” ISKUSTVA U IZRADI STRATEGIJE RAZVITKA RH

*U radu su izložena iskustva u izradi strategije razvitka u Republici Hrvatskoj. Opisani su proces i metodologija izrade s ciljem da se uoče poboljšanja koje je moguće u budućnosti ugraditi. Izneseni su i analizirani raspoloživi podaci i uspoređeni postignuti rezultati u odnosu na postavljene ciljeve. Navedena su iskustva, pobrojani mehanizmi koji nedostaju i donesene preporuke za budući rad na razvojnim strategijama.*

### Uvod

Republika Hrvatska ušla je u 21. stoljeće s naslijeđem od osamdesetak strateških dokumenata nastalih u razdoblju od 1990. do 2000. Dokumenti su bili različitog karaktera i važnosti, najčešće rađeni za Vladu Republike Hrvatske, za različita ministarstva, za lokalnu upravu ili za javna poduzeća. Dio strateških dokumenata usvojila je Vlada Republike Hrvatske, dio Hrvatski Sabor, a neki su objavljeni u Narodnim Novinama kao službeni strateški dokumenti.

Dio dokumenata u cijelosti ili u dijelovima činio je vrijedan doprinos razvitku Republike Hrvatske, ali je ukupan učinak bio skroman i ograničen. Osnovni problem bili su prevelika specifičnost različitih strateških dokumenata i njihova izoliranost

---

\* H. Boko i A. Vojnić suradnici su u Uredu za strategiju razvitka Republike Hrvatske

\*\* A. Carić, suradnik u Kate - Istraživanje i razvitak

od ukupnosti razvojnih tendencija. Dokumenti su nastajali stihijski i izolirano, bez koordinacije i objedinjivanja vođenja unutar sveobuhvatne vizije razvitka Hrvatske. Stoga su prijedlozi često bili teško primjenljivi i međusobno konfliktni.

Neke inicijative na samom početku 2000. ukazivale su na mogućnost da se nastavi s istom praksom. Svjesna opasnosti neadekvatnog strateškog planiranja, ali i prijeke potrebe za ubrzanim rastom i neminovnosti poduzimanja značajnih reformi, Vlada Republike Hrvatske pokrenula je oko sredine godine 2000. sveobuhvatan projekt izrade strategije razvitka Republike Hrvatske «Hrvatska u 21. stoljeću».

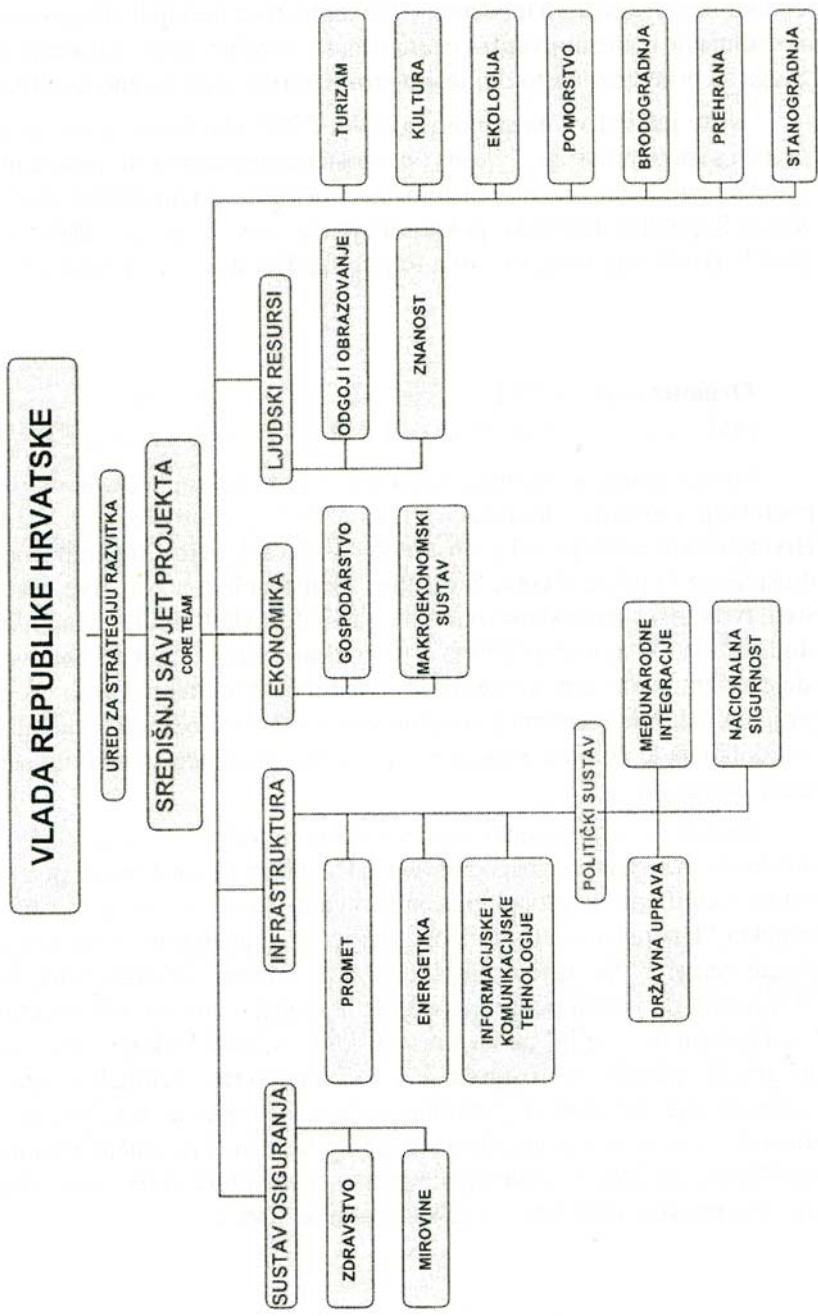
## Organizacija

Izrada strategije razvitka Republike Hrvatske započela je odlukom Vlade o pokretanju projekta "Hrvatska u 21. stoljeću" i javnim pozivom Vlade Republike Hrvatske svim nastavnim i znanstveno-istraživačkim institucijama, pojedincima iz društvenog i javnog života, hrvatskim znanstvenicima koji žive i rade u inozemstvu, tvrtkama i gospodarstvenicima, različitim vladinim i nevladinim udrugama, sindikatima i komorama i svima drugima zainteresiranim da dostave prijedloge i ideje za izradu razvojne strategije. Taj se inicijalni korak pokazao veoma korisnim, jer je u kratkome vremenu primljeno više stotina prijedloga i inicijativa pojedinaца i dobijena je potpora znanstvene i stručne zajednice za aktivno sudjelovanje u izradi strategija.

Budući da, osim veoma uopćene vizije razvitka (članstvo u EU i NATO, rast standarda, oživljavanje gospodarstva), u Republici Hrvatskoj nije postojao sustavan rad na identificiranju globalnih trendova, a ni dogovor o viziji razvitka, provedba projekta "Hrvatska u 21. stoljeću" otpočela je analizom strateških dokumenata drugih zemalja. Na osnovi tih iskustava oformljena je organizacijska shema od 18 ključnih razvojnih područja (energetika, gospodarstvo, informacijska i komunikacijska tehnologija, javna uprava, kultura, makroekonomija, međunarodne integracije, mirovinsko osiguranje i socijalna skrb, nacionalna sigurnost, odgoj i obrazovanje, pomorstvo, prehrana, promet, stanovanje, turizam, zaštita okoliša, zdravstvo i znanost), kojima je naknadno pridodano i područje brodogradnje zbog specifičnog značaja te industrijske grane za Republiku Hrvatsku. Organizacijska shema strateških dokumenata prikazana je na slici 1.

Slika 1.

ORGANIZACIJSKA SHEMA KLJUČNIH SEKTORA



Namjera sveobuhvatnog pristupa jesu mobilizacija i motivacija što većeg kruga stručnjaka i javnosti i pridobivanje što šireg commitmenta, angažirajući gotovo sva područja djelatnosti i otvarajući dijalog, posebno sa strukom. Mogući problemi pri izradi tako sveobuhvatnog razvojnog projekta, odmah su i identificirani:

- opasnost da se pojedinačnim dokumentima ne pokriju sva područja, ali i da se ne identificiraju sve mogućnosti koje postoje u Republici Hrvatskoj;
- opasnost od uopćenih preporuka i formulacija;
- izostanak konkretnih preporuka u obliku ideja, inicijativa, prijedloga i akcijskih planova;
- nedostatak stručnjaka potrebnog profila za izradu takve strategije zbog različitosti područja i prevelike kompleksnosti zadatka.

Vlada Republike Hrvatska imenovala je Središnji savjet projekta koji čine voditelji pojedinih područnih strategija i Radnu grupu Vlade Republike Hrvatske, koju čine predstavnici svih ministarstava. Radne skupine pojedinih područja sastoje se od stručnjaka, najčešće znanstvenika i u manjoj mjeri osoba iz gospodarstva. Svrha je Radne grupe Vlade pružanje logističke potpore, davanje potrebnih podataka i ubrzanje procesa implementacije strategija. Da bi projekt bio optimalno koordiniran, zamjenik predsjednika Vlade Republike Hrvatske predsjedao je objema skupinama.

Rad na projektu započeo je seminarima za voditelje radnih skupina koje su vodili eksperti za područje strateškog planiranja i vođenje projekta. Da bi radnim skupinama bio olakšan rad i da bi se izbjegli potencijalni problemi (dokumenti se izrađuju individualno, izostajanje povezujućih elemenata iz različitih područja, znatan broj stručnjaka koji je potrebno okupiti, nepostojanje jasno formuliranih prioritetnih smjerova razvitka u Republici Hrvatskoj), radnim je skupinama predložena metodologija rada prikazana u tablici 1., ali zato što su se neke radne skupine prvi put susrele s tako zahtjevnim projektima, nisu se svi držali predložene metodologije.

Tablica 1.

## PRIJEDLOG METODOLOGIJE STRATEŠKIH DOKUMENATA

<b>Uvod</b>	Uloga i značaj u okviru strategije razvitka RH
<b>Stanje</b>	Pregled stanja u svijetu i u RH
<b>Načela</b>	Osnovne premise na kojima se gradi strategija
<b>Vizija</b>	Određivanje željene pozicije
<b>Ciljevi</b>	Elementi kojima se ostvaruje vizija
<b>Faktori uspjeha</b>	Faktori koji pomažu ili ometaju realizaciju ciljeva
<b>Strategija</b>	Popis, značaj i vremenski tijek preporuka, mjera ili akcija
<b>Pretpostavke</b>	Resursi, kompetencije i uloge za implementaciju
<b>Pravni okvir</b>	Zakonski okvir potreban za implementaciju
<b>Inicijative</b>	Ideje, projekti i prijedlozi koji pomažu implementaciju
<b>Sažetak</b>	Kratak izvršni sažetak akcija koje prate izvršenje
<b>Indeks</b>	Indeks pojmova
<b>Literatura</b>	Popis korištene literature
<b>Dodaci</b>	Dokumenti koji detaljnije objašnjavaju strategiju

Osnovan je Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske kako bi dao potporu koordinaciji, logistici i implementaciji projekta "Hrvatska u 21. stoljeću". Od samoga početka, projekt "Hrvatska u 21. stoljeću" je bio javno dostupan putem web-a.

Da bi se omogućila fokusiranost razvojnih strategija, zbog nepovezanosti pojedinih parcijalnih strategija i izostanka sveobuhvatne razvojne vizije, pristupa se izradi "Načela razvitka Republike Hrvatske", odnosno viziji razvitka koju

Vlada Republike Hrvatske prihvaća u lipnju godine 2001. i koja postaje okosnica cjelokupnog projekta "Hrvatska u 21. stoljeću".

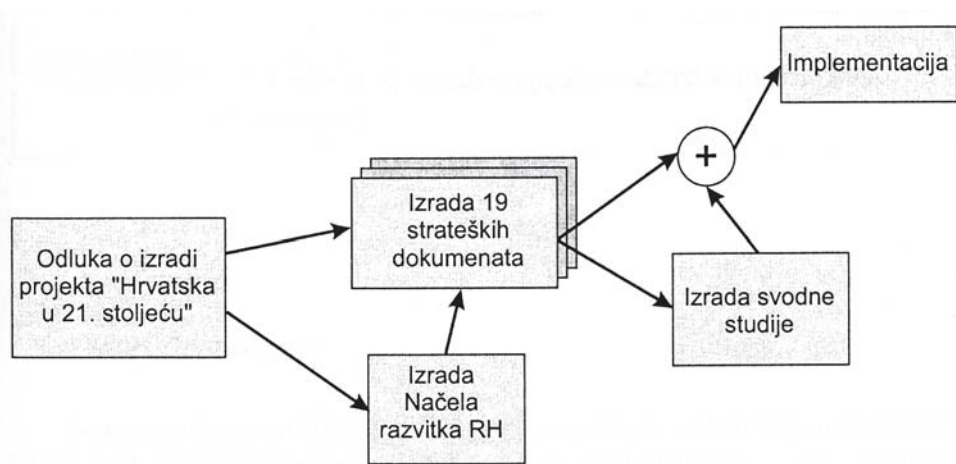
Načela razvitka Republike Hrvatske osnovni su razvojni dokument koji postavlja ukupan razvojni okvir za preobražaj Hrvatske u suvremeno i uspješno društvo.

Bilo bi dobro da smo Načela razvitka imali na samom početku rada na projektu, ali je, nažalost, u tome trenutku izrada Načela bila prezahtjevna. Zbog toga je bilo potrebno početi s radom na 19 parcijalnih strategija, da bismo skupili dovoljnu količinu podataka koja je omogućila izradu Načela razvitka.

Proces izrade cjelokupnog projekta "Hrvatska u 21. stoljeću" prikazan je na slici 2.

*Slika 2.*

PROCES IZRADA STRATEGIJA U OKVIRU PROJEKTA  
"HRVATSKA U 21. STOLJEĆU"



Prije nastavka rada na strategijama, radne skupine su uskladile parcijalne strategije s osnovnim postavkama iz Načela razvitka. Za vrijeme izrade strateških dokumenata, radne su se skupine susrele s određenim problemima u radu:

- postojanje različitih interesa, ideja, koncepcija koje je potrebno uskladiti (kvalitetnom argumentacijom uvjeriti ostale u kvalitetu neke ideje ili prihvatiti suprotna stajališta)
- ponekad je bila otežana komunikacija s ministarstvima
- dobivanje ažurnih i relevantnih podataka ponekad je bilo komplicirano i otežano

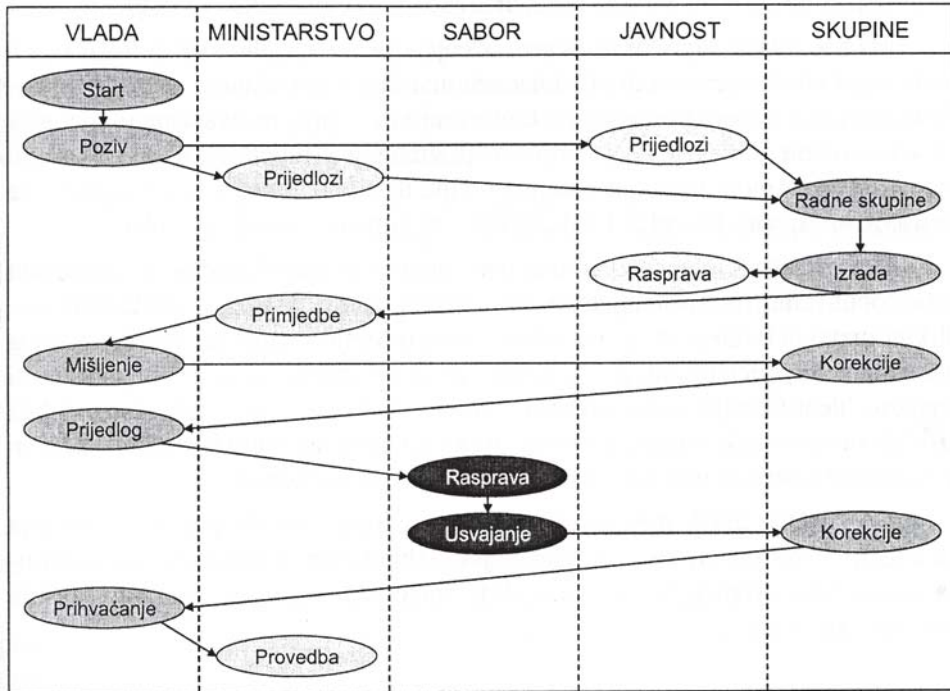
Pošto su radne skupine završile preliminarne, radne verzije parcijalnih strategija i dostavile ih Uredu za strategiju razvitka Republike Hrvatske, strategije su objavljene na Internet stranicama i organizirane su javne rasprave. Započinje usporedna dvostrana recenzija dokumenata: od domaćih i stranih stručnjaka očekivani su konstruktivna kritika, prijedlozi i savjeti za konačne verzije dokumenata, a od hrvatskih ministarstava usklađenje s trenutnim zakonskim propisima i harmonizacija pravne regulative prema Europskoj uniji.

Proces recenzije i javne rasprave pokazao se veoma korisnim zbog velikog broja korisnih sugestija koje su pridonijele kvaliteti dokumenata i kao preventivno izbjegavanje eventualnih budućih nesporazuma s pojedinim interesnim i ekspertnim skupinama.

Cjelokupan tijek izrade strategija prikazan je na slici 3.

Slika 3.

TIJEK IZRADE STRATEGIJA



**Usvajanje strategija**

Nakon stručne recenzije i javnih rasprava, slijedilo je usklađivanje dokumenata i dobivanje završne suglasnosti od ministarstava, te su suglasnosti morale pokazati jesu li prijedlozi iz strateških dokumenata usklađeni sa zakonskim propisima, i potom upućivanje Vladinim koordinacijama. Taj je korak veoma značajan zato što u tom trenutku parcijalne strategije dolaze u kontakt s ostalim dijelovima državne uprave, a ne samo s referentnim ministarstvom, koje je najčešće bilo dobro informirano i uključeno u tijek izrade. Budući da je većina strategija interdisciplinarnog karaktera, često je među resorima bilo potrebno dogovaranje nadležnosti i usklađivanje s planovima rada pojedinih ministarstava. Kada bi koordinacije uskladile pojedine strategije, one su upućivane Vladi Republike Hrvatske, koja je



o njima raspravljala, pa ih, kao vlastiti dokument, prosljedila Hrvatskome Saboru na usvajanje. Strateški dokumenti prihvaćeni u Hrvatskom Saboru objavljuvani su, kao službeni dokumenti Republike Hrvatske u "Narodnim Novinama", i prosljeđeni su Vladi Republike Hrvatske da bi strategije postale izvršni dokumenti i da bi te strategije ministarstava i druga tijela državne uprave sustavno provodili.

Iako je Vlada odgovorna za provođenje strategija, njihovo je prihvaćanje u Saboru posebno značajno zato što dokumentima daje zakonodavnu snagu. Usvajanje dokumenata u Saboru pridonosi razumijevanju strategija, prihvaćanju u javnosti i povećava commitment društva u provođenju strategije. Činjenica je da su dokumenti doneseni značajnom većinom. Imajući u vidu da su dokumenti osnovica razvitka društva, usvajanje strategija u Saboru bilo je i korisno i prijeko potrebno.

U procesu usvajanja razvojne se tendencije iz pojedinih područja sučeljavaju sa sveobuhvatnim promišljanjem razvitka u Republici Hrvatskoj, a međusobni konflikti razvojni interesi izlaze na vidjelo. Sučeljavanje s načelima sveobuhvatnog razvitka zemlje neizbježno je i poželjno, jer bi izostanak dijaloga i objektivnosti ugrozio identifikaciju osnovnih nacionalnih interesa. U toj je fazi namjera bila usklađivati sektorske strategije opsegom i kvalitetom, iako organizacijom, planom i budžetom nisu bile moguće veće rekonstrukcije dokumenata.

Do siječnja 2003. dovršen je cjelokupan proces usvajanja devet strategija (energetika, informacijska i komunikacijska tehnologija, kultura, makroekonomija, mirovinsko osiguranje i socijalna skrb, nacionalna sigurnost, prehrana, zaštita okoliša i znanost).

## **Implementacija strategija**

Faza implementacije strateških dokumenata najzahtjevnije je razdoblje u procesu stvaranja razvojne strategije. Nedovoljna koordiniranost unutar sustava državne uprave, problemi nadležnosti i nedostatak znanja, iskustva i vještina o vođenju programa ključne su poteškoće pri implementaciji. Veliki je problem i nepostojanje procesa, organizacije i operativnog plana za sustavno provođenje strategija. Izostaje obuka zaposlenika vladinih institucija o strateškim dokumentima, pa su oni ponekad prepušteni sami sebi i pojedinačnim inicijativama.

Iako je implementacija strateških dokumenata mogla biti brža i sveobuhvatnija, ipak su već vidljivi i mnogi pozitivni rezultati. Polako se mijenja i svijest o značaju planiranja razvitka, poboljšava se koordinacija među ministarstvima, a implementacija će u budućnosti biti još efikasnija kada se posve definira proces implementacije, uloge i odgovornosti i pošto budu donesene sveobuhvatni operativni plan i plan implementacije.

U Republici Hrvatskoj sada postoji uhodan mehanizam usvajanja strateških dokumenata, a zato što je izrada zasnovana na stručnosti i transparentnosti, uspostavljen je efikasan organizacijski ustroj, koji omogućuje da se ubrza proces usvajanja novih strategija, a njihova implementacija učini još bržom, efikasnijom i usklađenijom.

Budući da proces implementacije razvojnih strategija prethodi veoma opsežnom projektu harmonizacije propisa i organizacije rada sa standardima Europske unije, on unaprijed ukazuje na organizacione manjkavosti koje je prijeko potrebno korigirati da bi Republika Hrvatska ubrzala proces pristupanja Europskoj uniji.

"Europska Hrvatska" svodna je strategija, krovni razvojni dokument, koji povezuje parcijalne strategije i ukazuje na osnovne razvojne smjerove u Republici Hrvatskoj i usmjeruje, balansira i ponderira donesene parcijalne strategije. Također ima i korektivnu funkciju. Zasad je napravljen draft svodne strategije.

### **Tijek projekta**

Iako u projektu "Hrvatska u 21. stoljeću" nije postojao klasičan plan rada, bili su definirani milestonei za pojedine faze projekta.

Na slici 4 prikazan je tijek rada na projektu. Može se uočiti da su radne skupine promptno započele raditi, pa su prve, radne, verzije dokumenata pripremljene prije svršetka godine 2000., kada je započeto traženje recenzija i kada su započele javne rasprave.

Na početku 2001. nakratko je zastao rad na parcijalnim strategijama da bi se mogla napraviti "Načela razvitka Republike Hrvatske", koja su prihvaćena u proljeće godine 2001. Rad na strategijama nastavljen je usklađivanjem s osnovnim postavkama iz Načela razvitka i usuglašivanjem sa prijedlozima proizašlima iz recenzija i javnih rasprava.

Završene strategije poslone ministarstvima na mišljenje da bi ih ona mogla uputiti Vladi na usvajanje. U nekim su slučajevima ministarstva su zatražila dodatne dorade strategija prije slanja Vladi, ili su ih sama dorađivala sukladno s postojećim zakonima. Strategije prihvaćene u Vladi upućivane su Hrvatskom saboru. Nakon što je Sabor prihvatio strategije, Vlada je potvrdila akcijski plan i nositelje za njihovo provođenje da bi mogla započeti implementacija strategija.



## Naučene lekcije

Proces usuglašivanja i prihvaćanja strategija zahtijeva mnogo vremena, jer proces nije organizacijski ustrojen na najefikasniji način i zato što je veliki broj sudionika u tome procesu: radne skupine, alternativni predlagači, različita ministarstva, koordinacije Vlade. Jedan je od problema bio i to što budžet nije predvidio sve potencijalne troškove, kao primjerice korekcije dokumenta, što je u nekim slučajevima otežalo rad. Dužina procesa usvajanja strategija dodatno je demotivirala radne skupine i dovela u pitanje trebaju li oni vršiti korekcije dokumenata ili ne.

Unatoč svim nedostacima i nezadovoljstvu ostaje činjenica da je pokrenut veliki i za Republiku Hrvatsku revolucionarni projekt koji je proizveo brojne prijeko potrebne i korisne rezultate. Stvorena je podloga koja se mora permanentno ažurirati i usavršavati, astečeno je i iskustvo kojim se valja treba koristiti u budućem radu, uz unaprijeđenja u sljedećim područjima:

- organizacija izrade strategija,
- odnos prema alternativnim koncepcijama,
- proces usvajanja,
- program implementacije.

Izrada strategija mogla bi biti "strože" organizirana s unaprijed čvrsto definiranom i obveznom metodologijom za sve radne skupine da bi se one od početka mogle usredotočiti samo na sadržaj dokumenta. Takav bi pristup olakšao i izradu svodne studije kao zajedničkog razvojnog projekta cijele Hrvatske. Poboljšanom komunikacijom i aktivnijim sudjelovanjem ministarstava i drugih državnih institucija moguće je minimizirati otpor promjenama i poneki konkurentski pogled na radne skupine.

Radne skupine ne smiju biti ni prevelike ni premale. Najefikasnijim se čine one sastavljene od 5 do 7 ljudi. Skupine moraju činiti stručnjaci različitoga profila, pa osim akademske zajednice, tu moraju biti osobe iz gospodarstva, politike, nevladinih udruga, i to zato da bi se izbjeglo da dokumenti budu nedovoljno konkretni, beživotni, bez političkog realiteta ili komplicirani za implementaciju. Mnogo truda, posebno voditelja projekta i skupine koja upravlja projektima, mora biti usmjereno na postizanje optimalne ravnoteže između nacionalnog interesa i interesa pojedinih struka. Budžetom se moraju predvidjeti korekcije ili rekonstrukcije dokumenata.

Odnos prema alternativnim koncepcijama veoma je važan element uspjeha projekta. Snaga projekta "Hrvatska u 21. stoljeću" upravo je u pozivu javnosti da pošalje vlastite poglede, ideje i prijedloge. Procesom izrade strategija bilo je predviđeno komuniciranje s javnošću preko web-a, traženje stručnih recenzija i organizacija javnih rasprava, a to je moralo osigurati provjeru predloženog koncepta u odnosu na alternativna razmišljanja i poglede. Iskustvo pokazuje da su strategije,

koje su imale bolje organizirani proces javnih rasprava i recenzija, prolazile s manje problema i zastoja. Također, brzo i bez velikih primjedaba usvajani su dokumenti u područjima u kojima je uspostavljena dobra suradnja između stručne radne skupine i referentnog ministarstva i u slučajevima u kojima su voditelji osigurali dobru stručnu komunikaciju s različitim interesnim skupinama.

Potrebno je ojačati marketinški i promotivni sustav informiranja javnosti i interesnih skupina i mora postojati jasan stav Vlade vezan uz lobiranje pojedinih skupina koje bi se zalagale za odgađanje promjena i interesno zalaganje da se u globalnom okruženju zadrži zatvoreni sustav.

Značajno je da se u što ranijoj fazi organizira sastanak članova radnih skupina sa članovima Vlade, to zato da bi se razmimoilaženja pokazala na samome početku i da bi se na vrijeme premostila argumentiranim dijalogom. Činjenica je da je ponekad proces usvajanja bio otežan, jer pojedine ideje iz strategija Vlada nije smatrala sukladnima vlastitom politikom, pa se nije slagala s nekim predloženim mjerama. Osim toga, radne skupine i skupina za upravljanje projektom moraju u ranoj fazi identificirati točke potencijalnih alternativnih koncepcija i organizirati radionice na kojima će se te razlike analizirati.

Najveći problem ostaje sustavna, dosljedna i sveobuhvatna implementacija strategija. Prijeko je potrebno pripremiti implementaciju strategija kao samostalni program, osigurati dobru komunikaciju i prezentaciju strategija svim potencijalnim nositeljima i stručno osposobiti osoblje koje mora implementirati strateške mjere.

## **Zaključak**

Vlada RH pokrenula je u proljeće 2000. izazovni projekt stvaranja strategije razvitka Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću", u kojem je sudjelovalo više od 600 stručnjaka. U razdoblju od gotovo četiri godine napravljeno je 19 strateških dokumenta na više od 1500 stranica teksta, objavljeno je 16 knjiga, a devet je strategija usvojio Hrvatski Sabor. Objavljena je vizija Hrvatske u "Načelima razvitka Republike Hrvatske" i završava se izrada "Europske Hrvatske", svodnog strateškog dokumenta. Prijeko je potrebno rad na strategiji učiniti trajnim i sustavnim, za što je projekt "Hrvatska u 21. stoljeću" osigurao izvrsne organizacijske i stručne osnove.

Proces rada na strategijama mora biti kontinuiran i sistematski. Analiza odvijanja projekta ukazuje i na niz mjera kojima je moguće povećati efikasnost i efektivnost utjecaja strateških dokumenata na razvitak u Republici Hrvatskoj. U tom smislu autori predlažu program unapređenja koji sadrži ove elemente: organi-

zacija projekta izrade strategija, odnos prema alternativnim koncepcijama, proces usvajanja i program implementacije.

## LITERATURA

- [1] "Hrvatska u 21. stoljeću", dokumentacija Ureda za strategiju Vlade RH, Zagreb, 2000-2003.
- [2] Izvješće o društvenom razvoju Hrvatska 2001., UNDP, EIZ, Zagreb, 2001.
- [3] Drucker, P., "Managing for the Future", Plume, 1993.
- [4] Porter, E., M., "Competitive Strategy – Technique for Analyzing Industries and Competitors", The Free Press, 1998
- [5] ..."Mastering strategy – The Complete MBA Companion in Strategy", Financial Times, 2000
- [6] Porter, E., M., "Competitive Advantage – Creating and Sustaining Superior Performance", The Free Press, 1998.