

# CHALLENGES OF DEVELOPMENT OF THE RURAL AREA OF THE REPUBLIC OF CROATIA

## IZAZOVI RAZVOJA RURALNOG PROSTORA REPUBLIKE HRVATSKE

DEVČIĆ, Anton; HAK, Mario & JURIŠIĆ, Nikola

**Abstract:** *The paper analyzes the impact of some measures of the Rural Development Program of the Republic of Croatia 2014-2020. to rural areas of the Republic of Croatia. This program was supposed to improve the quality of life in rural areas by starting / maintaining business activities, maintaining the level of business entities, increasing the cultivated area, raising the level of social life to a higher level, and generally staying in these areas. On the other hand, we have negative trends in terms of population trends, negative migration balance and negative natural population growth, which means that rural development measures need to be modified and strengthened. The paper will give some suggestions in this direction.*

**Key words:** *rural development, regional development, social disparities, quality of life*

**Sažetak:** *U radu se analizira utjecaj nekih mjera Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2014.-2020. godine na ruralna područja Republike Hrvatske. Navedeni program je trebao poboljšati kvalitetu života u ruralnim područjima kroz pokretanje/očuvanje poslovnih aktivnosti, održavanje razine broja poslovnih subjekata, povećanje obrađenih površina, podizanje razine društvenog života na višu razinu, te uopće ostanak i boravak na ovim prostorima. S druge strane, imamo negativne trendove u pogledu kretanja broja stanovnika, negativnu migracijsku bilancu i negativan prirodni prirast, što znači da mjere razvoja ruralnog područja treba i modificirati i pojačati. U radu će biti dani neki prijedlozi u tom smjeru.*

**Ključne riječi:** *ruralni razvoj, regionalni razvoj, socijalne razlike, kvaliteta života*



**Authors' data:** Anton, Devčić, doc. dr.sc., Regionalni koordinator razvoja Požeško-slavonske županije, Mesnička 1, Požega, anton.devcic@gmail.com; Mario, Hak, dr.sc., Porezna Uprava, Županijska 14, Požega; Nikola, Jurišić, bacc. oec., Kutjevo d.d., Ul. kralja Tomislava 1, Kutjevo, njurisic@vup.hr

## 1. Uvod

Postoji velik broj različitih definicija pojma ruralni razvoj. Ta definicija uvijek ima dva pola: jedan koji ovisi o tome, što se podrazumijeva pod ruralnim prostorom, a drugi koji ovisi o tome, što se podrazumijeva pod razvojem.

Strategija ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2013.-2013. [1] navodi da se u administrativne svrhe u Republici Hrvatskoj razlika između ruralnih i urbanih područja temelji na teritorijalnoj podjeli gdje se manje administrativne jedinice, općine, smatraju ruralnim, dok se gradovi smatraju urbanim područjima. Na temelju takvog administrativnog kriterija, od ukupnog stanovništva od 4.437.460 (DZS, Popis stanovništva 2001.), 44,4 % (1.971.005) stanovnika smatra se ruralnim stanovništvom, a 55,6 % (2.466.455) smatra se urbanim stanovništvom.

Međutim, u svrhu provedbe politike ruralnog razvoja, kao najčešći međunarodno priznat i korišten kriterij za razlikovanje ruralnih i urbanih područja koristi se definicija OECD-a, koja se temelji na gustoći naseljenosti stanovništva. Na lokalnoj razini (LAU 1/2 – općine, gradovi u Republici Hrvatskoj), područja se klasificiraju kao ruralna ili urbana temeljem praga od 150 stanovnika na km<sup>2</sup>

Na regionalnoj razini (NUTS 3 – županije u Republici Hrvatskoj), OECD definira tri skupine područja, ovisno o udjelu stanovništva u regiji koje živi u ruralnim lokalnim područjima:

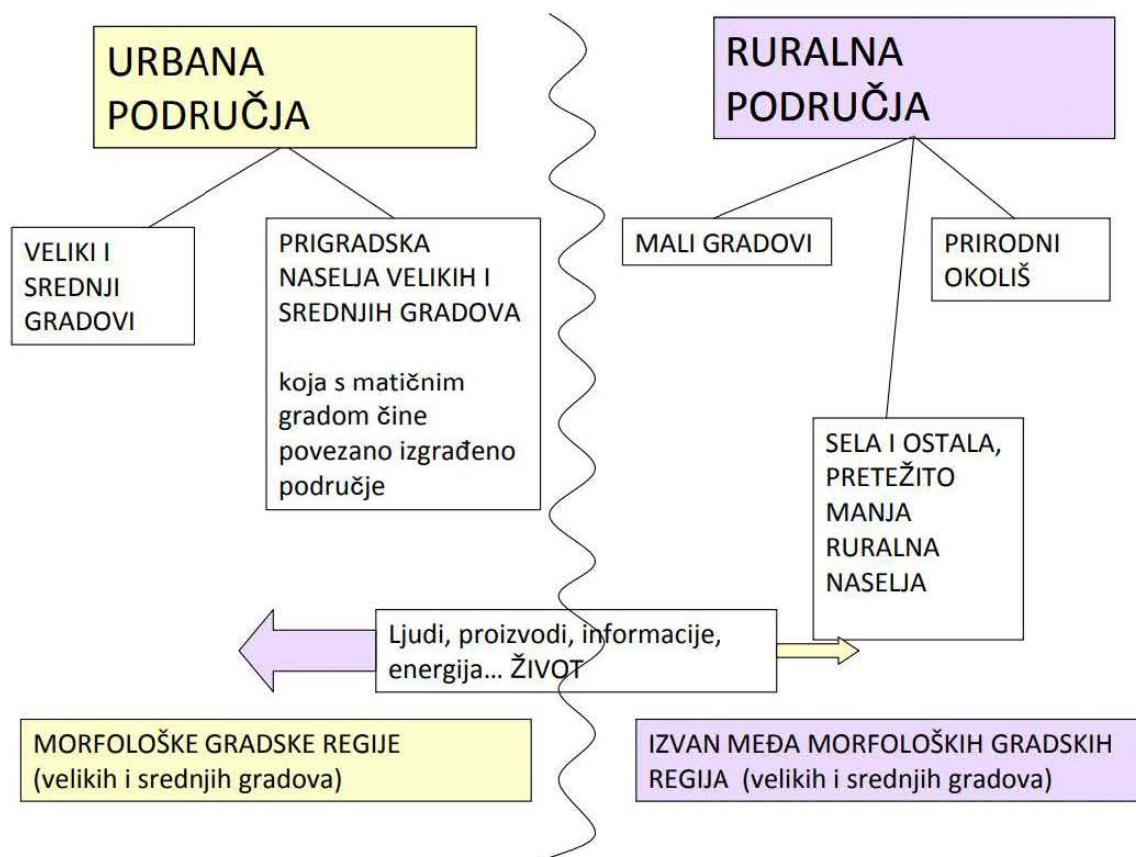
- pretežito ruralne regije (više od 50 % stanovništva regije živi u lokalnim ruralnim područjima),
- značajno ruralne regije (15 – 50 % stanovništva regije živi u lokalnim ruralnim područjima) i
- pretežito urbane regije (manje od 15 % stanovništva regije živi u lokalnim ruralnim područjima).

Primjenom OECD kriterija od 150 stanovnika na km<sup>2</sup> u lokalnim administrativnim jedinicama na županije, u svrhu definiranja ruralnih područja u Republici Hrvatskoj dolazi se do sljedećih zaključaka:

- 91,6 % ukupnog područja Republike Hrvatske klasificira se kao ruralno područje, a 8,4 % kao urbano područje;
- 88,7 % naselja smješteno je u ruralnim područjima, a 11,3 % u urbanim područjima sa 35 % stanovništva u 14 gradova sa više od 30.000 stanovnika;
- 47,6 % ukupnog stanovništva živi u ruralnim područjima, a 52,4 % stanovništva u urbanim područjima.

U Programu ruralnog razvoja 2014. – 2020., za potrebe provedbe mjere ruralnog razvoja, ruralnim ili mješovitim područjima u Republici Hrvatskoj smatraju se sve jedinice lokalne samouprave koje pripadaju ruralnim ili mješovitim županijama (NUTS3) izdvojenim korištenjem izvorne OECD-ove metodologije. Izuzetak čine Grad Zagreb, Grad Split, Grad Rijeka i Grad Osijek. U njima se zbog izrazite veličine naselja sjedišta, ruralnim ili mješovitim smatraju sva naselja koja im administrativno pripadaju, izuzev samih naselja sjedišta (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek). Ona se smatraju gradskim područjima urbanih aglomeracija. Ovakvo određena ruralna i mješovita područja Republike Hrvatske obuhvaćaju prostor sela, mješovita naselja, malih i srednjih gradova odnosno prostor složene društvene i gospodarske strukture te

mozaičkog krajolika u kojem uz poljoprivrednu proizvodnju i šumarstvo postoji i niz drugih djelatnosti. [2]



Slika 1. Ruralni prostor– pristupi definiranju[3]

U mnoštvu definicija izdvajamo jednu, suvremenu definiciju pojma "ruralni razvoj", koja podrazumijeva integralni i višesektorski te održivi razvoj ruralnog (negradskog) prostora. Integralni, odnosno cjelovit razvoj ruralnih područja bitan je zbog diverzifikacije ruralne ekonomije koja se u vrijeme suvremenih strukturnih procesa i zbivanja suočava s brojnim problemima poput depopulacije, starenja stanovništva, fosilizacije pejzaža te generalno sve lošijim socio-ekonomskim pokazateljima koji čine ovaj prostor pasivnim i nepoželjnim za život. Diverzifikacija ruralnog gospodarstva ključna je iz razloga što čini preduvjet demografske stabilizacije koja pak, predstavlja, osnovu za održivost svih komponenti razvoja. [4]

## 2. Ruralni prostor i pristupi njegovu razvoju

Na početku devedesetih godina prošloga stoljeća započela je tranzicija hrvatskoga gospodarstva i hrvatskoga društva, a to je značilo nove "šokove" za hrvatsko selo i poljoprivredu od kojih je svakako najveći - gubitak državne "zaštite" i liberalizacija tržišta te liberalizacija uvoza i izvoza, što je u kratkom i srednjem roku imalo za posljedicu veliki pad proizvodnje i produktivnosti te pad ukupne konkurentnosti hrvatske poljoprivrede i pretvaranje Hrvatske iz aktivnog izvoznika u aktivnog

uvoznika velikoga broja poljoprivrednih proizvoda. Svemu ovome treba dodati i znatne štete uzrokovane Domovinskim ratom što je hrvatsko selo i poljoprivredu dovelo u krajnje težak i nepovoljan gospodarski položaj. Mala proizvodnja, usitnjenost zemljišnog posjeda, mala produktivnost, deficit poduzetničkog mentaliteta i znanja, tehnološko zaostajanje, demografsko slabljenje koje se očituje u stalnom bijegu mladih i školovanih ljudi u urbane sredine, jačanje osjećaja besperspektivnosti itd. glavna su obilježja aktualnog stanja na hrvatskom selu i položaja poljoprivrede u nas. [5]

Ti problemi se nastavljaju danas, možemo reći da su još izraženiji. Ono što je ohrabrujuće je što su oni prepoznati, što se oni uzimaju u obzir kao nešto što je potrebno riješiti i oni su nešto što se uvrštava u različite prioritete.

U ruralnim područjima, proaktivnim upravljanjem korištenja poljoprivrednih i šumskih površina može se znatno doprinijeti ciljevima korištenja OIE i smanjenja emisije CO<sub>2</sub>, ali i napraviti tranzicija u biogospodarstvo te postići željeni multiplikacijski učinak i socioekonomske mjere. Ključna je uloga lokalne samouprave u pogledu mobilizacije potencijala biomase, stvaranja prilike da poljoprivrednici postanu dionici lanca dobave biomase te aktivno uključivanje u lanac dobave, bilo kroz sudjelovanje komunalnih poduzeća ili kroz sudjelovanje u osnivanju sabirno – logističkih centara za biomasu odnosno kroz zadružna bioplinska postrojenja. [6]

Najniža gustoća naseljenosti, kao i najveći pad broja stanovnika, vidljivi su u ruralnim područjima i dijelu Republike Hrvatske sa slabom prometnom povezanošću, a to su Ličko-senjska, Primorsko-goranska, Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska i Požeško-slavonska županija te otoci i područja duž državne granice. Javni prijevoz u ovim dijelovima nije dobro organiziran i preskup je za većinu stanovnika, što ima za posljedicu daljnje propadanje i izoliranje ruralnih područja. Sva ova područja prepoznatljiva su po lošoj povezanosti cestovnim pravcima, što osobito vrijedi za istočni dio Republike Hrvatske kroz koji prolaze dva glavna, ali međusobno nepovezana pravca, sjeverni i južni. U Ličko-senjskoj i Primorsko-goranskoj županiji kvalitetnijoj cestovnoj mreži prepreka su morfologija terena te postojeće županijske i lokalne ceste koje nisu prikladne za potrebe javnog prijevoza (neodgovarajuće geometrijske karakteristike, nepostojanje autobusnih kolodvora itd.). U isto vrijeme, na svim ovim područjima postoji potencijal za razvoj aktivnog turizma (ribolov, lov i biciklizam), a time i gastronomski turizam. Vinogradarstvo je prilično dobro razvijeno. Povijesna baština brojna naselja čini zanimljivim odredištima. Kao jedno od rješenja za spomenutu demografsku promjenu u ruralnim područjima moguće je uvesti fleksibilnije i specifičnostima područja prilagođenije oblike prijevoza, kao što je prijevoz na zahtjev. Primjerice u Bavarskoj, koja ima više od 12 milijuna stanovnika, već postoji nekoliko usluga autobusnog prijevoza na zahtjev, kao što je BAXI (autobus u kombinaciji s taksijem), koji pokriva cijelo područje Tirschenreutha površine od oko 1.100 km<sup>2</sup>. Jednako načelo usluge javnog prijevoza na zahtjev moglo bi se primijeniti u hrvatskim područjima koja su rijetko naseljena i sa slabim pristupom javnom prijevozu. [7]

Dostupnost socijalnih usluga u rijetko naseljenim ruralnim regijama predstavlja poseban izazov. Najčešće su to regije s većim udjelom starijeg stanovništva i nižom razinom BDP-a od prosjeka pa javne službe nemaju dovoljno financijskih i ljudskih kapaciteta za organiziranje ponude usluga, a privatni pružatelji ne nalaze ekonomski interes zbog slabe kupovne moći i raspršenosti potencijalnih korisnika. [8]

Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine [9] u dijelu Oživljavanje ruralnih područja i unaprjeđenje kvalitete života na ruralnim i obalnim područjima navodi: „Uskladit će se ulaganja u teritorijalni razvoj na regionalnoj i lokalnoj razini, koja će se poticati putem različitih sektorskih programa, uključujući ulaganja u poboljšanje kvalitete osnovnih javnih usluga na ruralnim područjima. Nadogradit će se fizička infrastruktura na ruralnim područjima radi pružanja usluga digitalne tehnologije nove generacije, navodnjavanja, proizvodnje obnovljive energije i povećanja energetske učinkovitosti.

Prioriteti provedbe politike na području oživljavanja ruralnih područja i unaprjeđenju kvalitete života na ruralnim i obalnim područjima su:

- ubrzavanje prijelaza na pametno i zeleno ruralno gospodarstvo
- otvaranje većeg broja boljih radnih mjesta na ruralnim područjima
- smanjenje siromaštva na ruralnim područjima
- razvoj biogospodarstva.“

Naravno da su svi ovi prioriteti u redu, međutim, njihova praktična provedba je ono što se u konačnici mjeri i što je u konačnici bitno za kvalitetu života na ruralnom prostoru.

### **3. Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2014-2020.**

Programu ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2014-2020. Prethodi Potpora ruralnom razvoju u razdoblju 2000. – 2006.

Ruralni razvoj je 2000. postao drugi stup ZPP-a. Uveden je kao dio reforme „Agenda 2000“. U njemu su objedinjene razne postojeće strukturne i teritorijalne mjere. Potpora ruralnom razvoju u tom je razdoblju bila usredotočena na:

- multifunkcionalnost poljoprivrede, priznavanje njezine raznolike uloge koja nadilazi proizvodnju hrane i usluge koje pružaju poljoprivrednici
- višesektorski i integrirani pristup ruralnom gospodarstvu kako bi se diversificirale aktivnosti, stvorili novi izvori zapošljavanja i zaštitila ruralna baština
- fleksibilne potpore na temelju supsidijarnosti i promicanje decentralizacije, savjetovanja na regionalnoj i lokalnoj razini te na razini partnerstva
- transparentnost u osmišljavanju programa i upravljanju njima, na temelju pojednostavnjene i pristupačnije regulative.

Potpore za ruralni razvoj u razdoblju 2007. – 2013. proizašla je iz potpora za strukturne prilagodbe u poljoprivredi kako bi se bolje uzela u obzir višestruka uloga poljoprivrede u širem ruralnom kontekstu. U politici je stavljen veći naglasak na provedbu koherentne strategije ruralnog razvoja u cijelom EU-u, pri čemu su u fokusu bile tri teme:



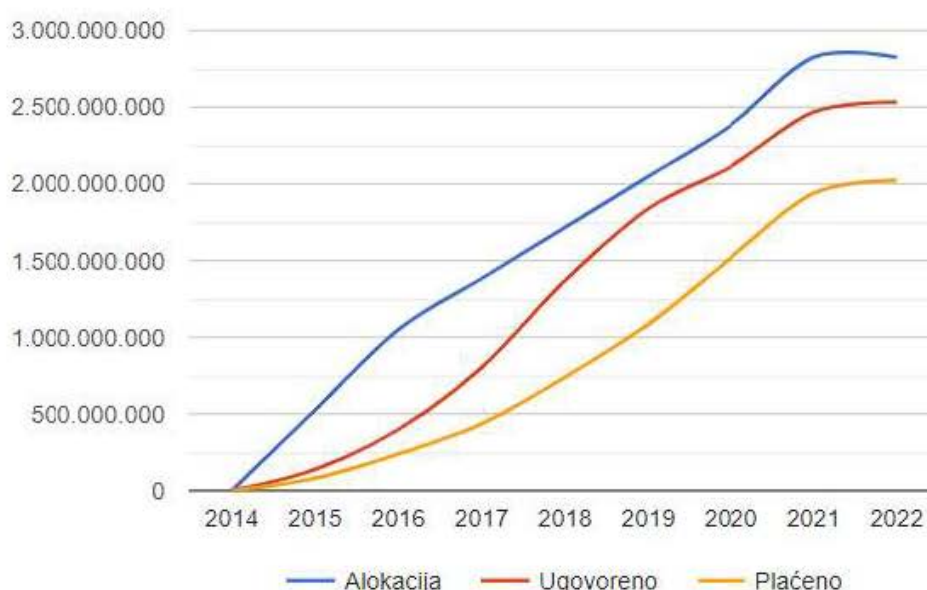
- poboljšavanje konkurentnosti poljoprivrednog i šumarskog sektora
- poboljšavanje okoliša i krajobraza

poboljšavanje kvalitete života u ruralnim područjima i poticanje diversifikacije ruralnog gospodarstva. [10]

Dana 26. svibnja 2015. godine Europska komisija je odobrila Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. Odluka o odobrenju predstavlja krunu tog dugotrajnog procesa u koji su bili uključeni domaći stručnjaci, mahom djelatnici Ministarstva poljoprivrede i Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razdoblju. Program ruralnog razvoja RH za razdoblje 2014. – 2020. dosada je doživio devet izmjena. Izmjenama Programa su se inicijalna sredstva, u prijelaznom razdoblju, povećavala za 901 milijun eura te ukupna alokacija iznosi 3,2 milijarde eura. Programom je definirano 19 mjera koje imaju za cilj povećanje konkurentnosti hrvatske poljoprivrede, šumarstva i prerađivačke industrije, ali i unaprjeđenja životnih i radnih uvjeta u ruralnim područjima uopće program ruralnog razvoja. Prihvatljiva ulaganja unutar mjera Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. sufinancirana su većim dijelom sredstvima Europske unije putem Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (engl. EAFRD) dok je ostatak sufinanciran sredstvima Državnog proračuna Republike Hrvatske. [11]

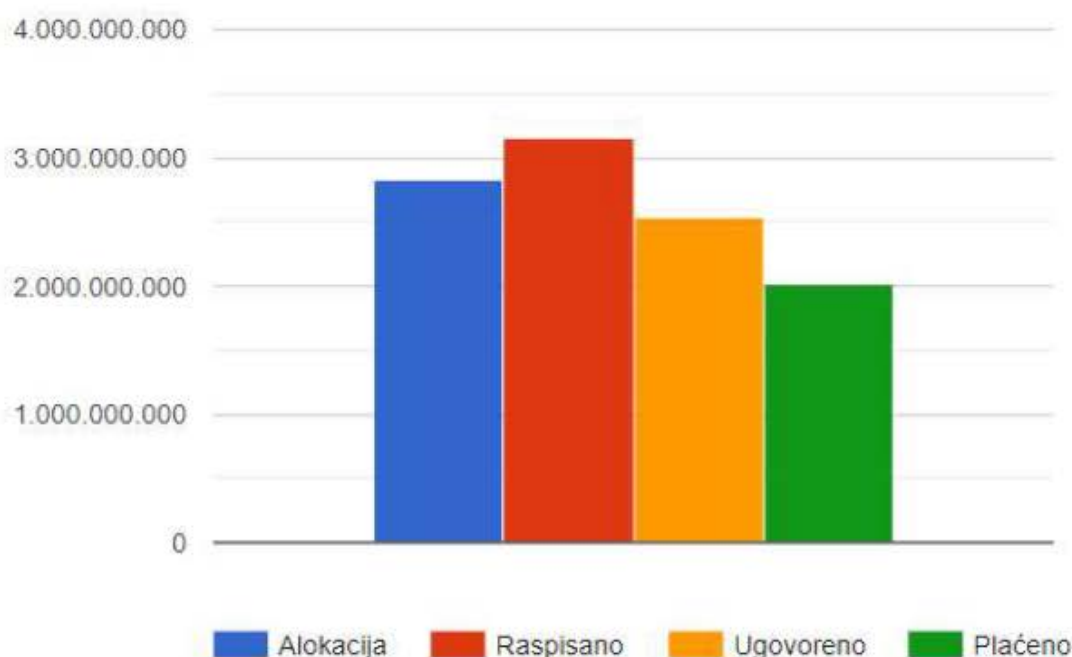
Vijeće EU je 30. lipnja 2020. postiglo dogovor s Europskim parlamentom o nastavku pružanja potpore europskim poljoprivrednicima na temelju postojećeg pravnog okvira do kraja 2022. Tada će na snagu stupiti nova zajednička poljoprivredna politika. Istog je dana Posebni odbor za poljoprivredu Vijeća odobrio tekst dogovoren u pregovorima. [12] To znači da se postojeći Program ruralnog razvoja provodi i 2021. i 2022. godine.

#### 4. Pokazatelji provedbe Programa ruralnog razvoja 2014-2020.

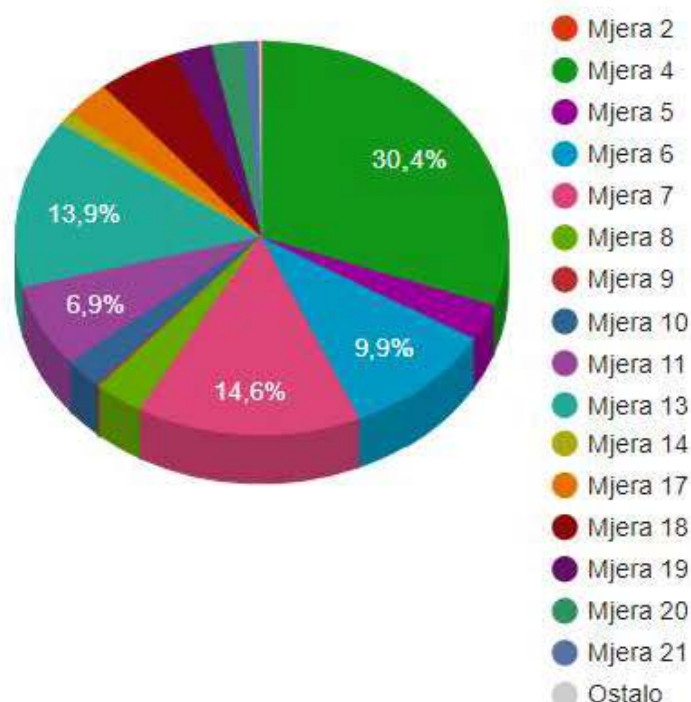


Grafikon 1. Pregled apsorpcije po godinama (godišnjim alokacijama) od početka provedbe do 28. veljače 2022. (u EUR) [13]

Očit je veliki porast apsorpcije sredstva tijekom godina, uz ublaženi rast 2021. i 2022.



Grafikon 2. Ukupna alokacija / stavljeno na raspolaganje kroz postupke dodjele / ugovoreno / plaćeno na 28. Veljače 2022. (u EUR) [13]



Grafikon 3. Distribucija ugovorenih sredstava po mjerama na 28. veljače 2022. (u EUR) [13]





Grafikon 4. Distribucija ugovorenih sredstava po skupinama mjera na 28. veljače 2022. (u EUR) [13]

Tijekom godina se smanjuje jaz između raspisanih, alociranih, ugovorenih i isplaćenih sredstava. To znači da sustav dodjele brže i efikasnije funkcionira, što je zapravo jako bitna karika u procesu provedbe konkretnih ciljeva razvoja ruralnog prostora na samom terenu. Oni koji imaju sredstava se odlučuju i sami uložiti vlastita sredstva u provedbu projekata, pa i prije potpisa ugovora i dodjele sredstava, a ne čekaju nužno ugovorno tijelo da obavi plaćanje. Nadalje, ono što treba imati u vidu, da osim ulaganja, više razine razvoja je nemoguće postići bez više razine ili većeg broja inovativnosti. [14]

## 5. Zaključak

Ako se želi ostvariti ono što je zacrtano i planirano politikama ruralnog razvoja, onda se nešto svakako može i treba mijenjati i unaprijediti. Jer očito da ruralni prostor doživio snažnu depopulaciju i dakako da su mjere Programa ruralnog razvoja samo jedan segment u okviru koje se može djelovati, trebaju se pokrenuti i neki drugi segmenti, i trebaju se ostvariti i pomaci na drugim dijelovima.

Nadalje, ono što je opasno, jest da dolazi do efekta prelijevanja, gdje se putem programa ruralnog razvoja općinama i gradovima u ruralnom prostoru dodjeljuju sredstva za razne (korisne svrhe) kako bi se povećala kvaliteta života u njihovim sredinama, no te iste općine i gradovi imaju oslobađanje sredstava za druge svrhe s druge strane, a to u kojem smjeru se koriste ta sredstva i koliko ona doprinose kvaliteti života u ruralnom prostoru je upitno i jako je teško mjeriti. Uglavnom, stvarni i realni doprinos razvoju ruralnog prostora putem Programa ruralnog razvoja u RH je jako teško mjeriti, ali je svakako jako dobra podloga za daljnja istraživanja. Ako ništa drugo, kako bi oni koji ga raspisuju, odobravaju i financiraju, znali što se događa s njihovim novcem. Iduće programsko razdoblje i Višegodišnji financijski



okvir kroz koji će financirati projekti u Republici Hrvatskoj, će puno više pažnje posvetiti realnih i stvarnim efektima utrošenih sredstava i to treba imati u vidu na početku tog novog programskog razdoblja, a ne samo na kraju ili nakon njega.

## 6. Literatura

- [1] Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja (MPRRR) (2008) Strategija ruralnog razvoja RH 2008.-2013. [Online] Zagreb: Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Dostupno na: [http://www.azrri.hr/fileadmin/dokumenti-download/STRATEGIJA\\_RR\\_2008-2013.pdf](http://www.azrri.hr/fileadmin/dokumenti-download/STRATEGIJA_RR_2008-2013.pdf) [Pristupljeno 16.veljače 2022.]
- [2] Krpan Ljudevit (2020) Regionalni i urbani razvoj. Koprivnica. Sveučilište Sjever.
- [3] Lukić, A. (2012) Ruralni prostor– pristupi definiranju [Online] Strukturni fondovi. Dostupno na: <http://arhiva.strukturnifondovi.hr/1390463011.pdf> [Pristupljeno 16.veljače 2022.]
- [4] Hrvatska mreža za ruralni razvoj (2022) Što je ruralni razvoj [Online] Hrvatska mreža za ruralni razvoj – HMRR. Dostupno na: <https://hmrr.hr/ruralni-razvoj/> [Pristupljeno 16.veljače 2022.]
- [5] Čavrak, V. (2003) Održivi razvoj ruralnih područja Hrvatske. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 1 (1), 61-77.
- [6] Narodne novine, 2002: Strategija energetskog razvitka Republike Hrvatske. [Online] Zagreb: Narodne novine d.d., NN 38/2002. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_04\\_38\\_839.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_04_38_839.html) (pristupljeno 10. travnja 2021.)
- [7] Narodne novine , Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2014. do 2030. godine. [Online] Zagreb: Narodne novine d.d. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_11\\_131\\_2465.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_11_131_2465.html) (pristupljeno 10. travnja 2021.)
- [8] Đokić, I. (2015). Analitička podloga za izradu Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske. Zagreb: Ekonomski institut.
- [9] Hrvatske, V. R. (2021). Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine. Dostupno na web stranici: <https://hrvatska2030.hr/> (28.09. 2021.).
- [10] Europska komisija (2020) Prethodna razdoblja programa ruralnog razvoja [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development/previous-rdp-periods\\_hr](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development/previous-rdp-periods_hr)
- [11] Uprava za upravljanje EU fondom za ruralni razvoj, EU i međunarodnu suradnju, Ministarstvo poljoprivrede (rujan 2014.). Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020
- [12] Nacionalna ruralna mreža (2020), Produljenje postojećih pravila ZPP-a do kraja 2022 <https://www.mrr.hr/novosti/produljenje-postojecih-pravila-zpp-a-do-kraja-2022/>
- [13] Ruralni razvoj, [www.ruralnirazvoj.hr](http://www.ruralnirazvoj.hr) (2022), Status provedbe Programa ruralnog razvoja 2014.-2020., dostupno na <https://ruralnirazvoj.hr/status-provedbe-programa-ruralnog-razvoja-2014-2020/>
- [14] Devčić, A. & Pleša, D. (2020) Što Europska unija čini na području promoviranja inovacija u obrazovanju?. *Acroecnomia Croatica*, 10 (2020) (1), 106-112.