



Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka

IZVJEŠĆE O ZAVRŠETKU PROVEDBE PROJEKTA

CARDS 2002

„STRATEGIJA I JACANJE KAPACITETA ZA REGIONALNI RAZVOJ“

Zagreb, sijecanj 2006.

IZVJEŠĆE O ZAVRŠETKU PROVEDBE PROJEKTA CARDS 2002 „STRATEGIJA I JACANJE KAPACITETA ZA REGIONALNI RAZVOJ“

I. UVOD

U Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka krajem listopada 2005. godine završila je provedba projekta „Strategija i jakanje kapaciteta za regionalni razvoj“. Za provedbu projekta Republici Hrvatskoj odobrena je tehnička pomoć vrijedna je 1,4 milijuna EUR iz programa CARDS za 2002. godinu. Projekt je započeo u listopadu 2003. godine, a provela ga je nizozemska konzultantska tvrtka ECORYS u suradnji s austrijskom konzultantskom tvrtkom OAR.

Glavni korisnici projekta bila su središnja državna upravna tijela (su)odgovorna za regionalni razvoj, koja je predvodilo i koordiniralo Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka. Pored njih u provedbu projekta bili su uključeni i predstavnici regionalne i lokalne samouprave, gospodarskih i socijalnih partnera, znanstvene zajednice te nevladinih organizacija. Svi oni zajednički su radili na dostizanju ciljeva projekta, a operativno su bili organizirani u nekoliko skupina: Projektni tim, Radnu skupinu za strategiju, Radnu skupinu za pravni okvir, Radnu skupinu za institucionalni okvir, Radnu skupinu za ex-ante evaluaciju, Partnersku skupinu te Meduministarsku koordinacijsku skupinu (detaljnije o njihovom sastavu i ulogama u provedbi projekta u poglavlju 5. ovog Izvješća)

Cilj projekta bio je pomoći RH pri definiranju jedinstvene, na širokom konsenzusu utemeljene politike uravnoteženog regionalnog razvoja koja će potaknuti razvoj održivog i konkurentnog nacionalnog gospodarstva, te biti u skladu s principima i praksom koja se primjenjuje u području planiranja i provedbe regionalne politike u EU.

Projektom su bili predviđeni sljedeći rezultati:

- Strategija regionalnog razvoja RH s pripadajućim Akcijskim planom;
- definirana odgovarajuća pravna osnova za politiku regionalnog razvoja;
- definirane te ojačane odgovarajuće institucionalne strukture, koordinacijski mehanizmi, kapaciteti i procedure potrebne za upravljanje regionalnim razvojem;
- te osnažena kultura partnerstva.

Više je razloga na kojima se temelji potreba definiranja politike regionalnog razvoja u RH. Prvi razlog je sve veće produbljivanje i širenje društveno-gospodarskih razvojnih nejednakosti i s njima povezano povećanje neujednačenosti kvalitete života u različitim dijelovima Hrvatske. Te razlike manifestiraju se kroz brojne pokazatelje, kao primjerice kroz BDP po glavi stanovnika koji je u tri najrazvijenije županije tri puta veći od onog u tri najmanje razvijene županije, zatim kroz razlike u stupnju obrazovanosti stanovništva, stopi nezaposlenosti odnosno prilikama za zapošljavanje, dostupnosti komunalne i društvene infrastrukture i dr.

Poteškoce s kojima se pojedine regije susreću u svom društveno-gospodarskom razvoju uvelike se razlikuju, kompleksne su i rezultat su specifičnih okolnosti. Posljedica toga je da

različite regije imaju različite razvojne potrebe koje zahtijevaju specifična rješenja i regionalni „bottom up“ pristup, tj. pristup razvoju odozdo. Sukladno tome, regionalni razvoj, uz sektorski razvoj, ima središnje značenje u ukupnom društveno-gospodarskom razvoju zemlje.

Drugi razlog povezan je s nastojanjima RH da u potpunosti integrira svoje gospodarstvo i tržište u EU i globalni kontekst, pri čemu je vrlo bitno da svi dijelovi zemlje budu sposobni natjecati se u takvom okruženju, za što se naravno trebaju i osposobiti.

Treći je razlog povezan uz proces pridruživanja Hrvatske EU, odnosno usklađivanja s praksom i standardima EU i na ovom području. Nacionalna politika koja bi istodobno bila uskladenjena sa standardima i dobrom praksom koja se na području regionalnog razvoja traži od zemalja članica EU, treba uključivati: u širokom partnerstvu jasno usuglašene ciljeve, prioritete i mjere regionalne politike, uspostavljen pravni i institucionalni okvir nužan za njezinu implementaciju, ojačane kapacitete za planiranje, upravljanje, provedbu, praćenje i vrednovanje politike regionalnog razvoja, izradu i provedbu regionalnih razvojnih programa te ojačane kapaciteta na svim razinama za provedbu konkretnih razvojnih projekata.

Osnovna ideja učinkovite regionalne politike je optimaliziranje razvojnih potencijala svih regija s ciljem unapređenja njihovog ukupnog gospodarsko-socijalnog stanja, pri čemu je, naravno, potrebno pružiti dodatnu podršku područjima koja zaostaju u razvoju, kako bi sve regije mogle pridonijeti održivom konkurentnom gospodarstvu i kako bi od toga imale koristi. Naime, krajnji cilj regionalne politike uvijek je isti: uravnoteženi regionalni razvoj.

Ostvareni rezultati projekta CARDS 2002 „Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj“ predstavljaju značajan korak u tom smjeru.

Završetak provedbe projekta obilježen je završnom konferencijom održanom 14. listopada 2005. godine u Zagrebu na kojoj je javno predstavljen prijedlog Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske.

II. REZULTATI PROJEKTA

Ostvareni rezultati projekta su:

1. Prijedlog Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske
2. Nacrt prijedloga zakona o regionalnom razvoju
3. Prijedlog institucionalne strukture za upravljanje regionalnim razvojem
4. Akcijski plan za provedbu Strategije za razdoblje 2006.-2007.
5. Unaprijeđena kultura i praksa partnerskih odnosa

1. Prijedlog Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske

1.1 Analiza stanja u regionalnom razvoju RH

Prvi korak u izradi Strategije predstavljala je izrada *Analize stanja u regionalnom razvoju RH*. Analiza se temeljila na tri glavna područja istraživanja:

- I) Procjeni okvira regionalne politike, uključujući važeći pravni okvir, s posebnim naglaskom na politiku usmjerenu na područja o kojima država posebno skrbi.
- II) Procjeni postojećih institucionalnih kapaciteta
 - a) za rješavanje razvojnih potreba područja o kojima država posebno skrbi
 - b) za rješavanje regionalnog i lokalnog razvoja.
- III) Procjeni postojećih razvojnih mjera i njihove djelotvornosti u rješavanju razvojnih potreba na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini vezano uz:

- a) sektorske mjere usmjerene na unapređenje razvoja potpomognutih područja,
- b) mjere koje spadaju u djelokrug županijskih razvojnih planova

Izrada Analize uključivala je istraživački rad, upitnike tj. ankete, sastanke i grupne rasprave, posebice s članovima *Radne skupine za strategiju*, čiji su članovi bili konzultirani u svim ključnim fazama tog posla, te tako verificirali sve što je napravljeno i davali svoja mišljenja koja su usmjeravala daljnji rad.

Prvi cjelovit nacrt Analize stanja u regionalnom razvoju RH dostavljen je *Radnoj skupini za ex-ante evaluaciju* na prethodnu ocjenu temeljem kriterija kao što su potpunost, adekvatnost podataka i dokaza te dosljednost odnosno jasnoca dokumenta. Razmjena mišljenja koja je uslijedila nakon te prve ocjene bila je konstruktivna i korisna u smislu oblikovanja daljnjeg rada, što je ne samo doprinijelo izradi prijedloga Strategije regionalnog razvoja RH već i demonstriralo značenje strukturirane, funkcionalne, neovisne i kritične ocjene u procesu pripreme prijedloga. Osim toga, rasprava koja je između Projektnog tima i Radne skupine za ex-ante evaluaciju uslijedila po izvršenoj prvotnoj ocjeni doprinijela je pojašnjavanju različitih shvaćanja regionalnog razvoja te istovremeno omogućila stvaranje generalnog zajedničkog mišljenja i pozicije dvaju timova, što je u konacnici dovelo do boljih i kreativnijih rješenja.

Konzultacije o analizi stanja uključivale su i pribavljanje mišljenja predstavnika županijske i lokalne razine. Za te potrebe organizirano je pet regionalnih sastanaka, na kojima su Projektni tim i Jedinica za provedbu projekta informirali i upoznali partnere na županijskoj i lokalnoj razini s radom na projektu te testirali svoje inicijalne nalaze i zaključke.

Završni nacrt Analize stanja u regionalnom razvoju RH, koji je uključio mišljenje Radne skupine za ex-ante evaluaciju te drugih ranije spomenutih skupina, odobrila je i prihvatila Meduministarska koordinacijska skupina u jesen 2004. godine.

1.2 Vizija, ciljevi i prioriteti

Vizija, ciljevi i prioriteti regionalnog razvoja RH postupno su oblikovani tijekom jeseni 2004. godine održavanjem brojnih radionica, skupnih rasprava te pripremom prijedloga prvih dokumenata. Sve radne i konzultacijske skupine sudjelovale su u različitim fazama tog rada, što je pridonijelo postizanju konsenzusa oko vizije i pet središnjih prioriteta Strategije regionalnog razvoja RH.

Završni nacrt dokumenta „*Vizija, ciljevi i prioriteti*“, koji je uključio mišljenje i doprinose Radne skupine za ex-ante evaluaciju, Partnerske skupine te radnih skupina za strategiju, institucionalni i pravni okvir, Meduministarska koordinacijska skupina prihvatila je i odobrila početkom 2005. godine.

1.2.1 Vizija

Vizija Strategije glasi:

„Do 2013. godine razlike u prihodima i životnom standardu između županija, širih regija i društvenih skupina značajno su smanjene. Osnaženi društveno-gospodarski akteri i vlast suraduju na svim razinama s ciljem dostizanja optimalnog korištenja i upravljanja razvojnim potencijalom svojih područja. Hrvatska suraduje sa susjednim državama na smanjenju negativnog učinka granica na društveni i gospodarski razvoj županija i širih regija.“

A kao **sveukupni cilj** koji se Strategijom želi postići do 2013. godine predlaže se:

„Postojanje funkcionalne politike regionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj koja doprinosi održivom razvoju i nacionalnoj konkurentnosti“.

1.2.2 Dva strateška cilja

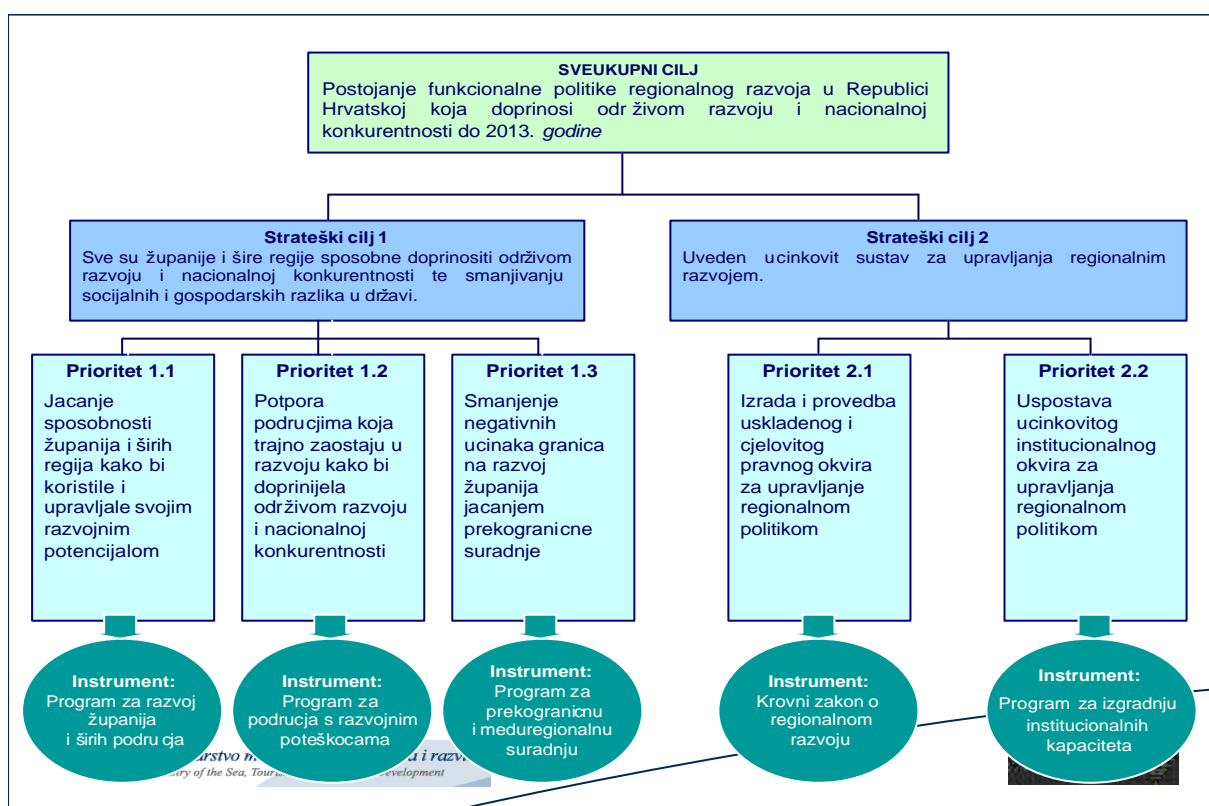
Sukladno viziji definirana su dva strateška cilja i pet prioriteta. Prvi strateški cilj odgovara na pitanje ŠTO Strategijom želimo postići i glasi:

„Sve su županije i šire regije sposobne doprinositi održivom razvoju i nacionalnoj konkurentnosti te smanjivanju socijalnih i gospodarskih razlika u državi“

Drugi strateški cilj odgovara na pitanje KAKO to što je zacrtano u strateškom cilju 1 planiramo postići i glasi:

„Uveden učinkovit sustav upravljanja regionalnim razvojem.“

Dva strateška cilja međusobno su najuže povezana i isticu činjenicu prema kojoj su sadržaj regionalne politike i njezin institucionalni i pravni kontekst neodvojivi i nužni za postizanje željenih rezultata.



1.2.3 Prioriteti

Unutar strateškog cilja 1 predložena su tri prioriteta:

- Prioritet 1.1 Jacanje razvojnih kapaciteta svih županija i širih regija
- Prioritet 1.2 Potpora područjima s razvojnim poteškoćama
- Prioritet 1.3 Smanjivanje negativnih učinaka državnih granica

Opravdanost ovih i ovakvih prioriteta nalazimo u Analizi koja je utvrdila:

(i) nepostojanje sustavnog pristupa razvoju te nedostatak kapaciteta za planiranje i vođenje razvojne politike posebice na županijskim i lokalnim razinama; (ii) produbljivanje i širenje regionalne neravnoteže te (iii) nepostojanje jasnog određenja prema prekograničnoj suradnji koji u kontekstu pridruživanja EU ima značajnu ulogu u razvojnom smislu.

Unutar strateškog cilja 2 predložena su dva prioriteta:

- Prioritet 2.1 Izrada i provedba usklađenog i cjelovitog pravnog okvira upravljanja regionalnom politikom
- Prioritet 2.2 Uspostava učinkovitog institucionalnog okvira upravljanja regionalnom politikom

1.2.3.1 Prioritet 1.1 Jacanje razvojnih kapaciteta svih županija i širih regija

Svrha

Ovaj prioritet usmjeren je na izgradnju i korištenje razvojnog kapaciteta društveno-gospodarskih partnera i institucija na županijskoj razini za potrebe učinkovitog upravljanja razvojnim potencijalom županija i širih regija. Njegovo ključno obilježje je promicanje novog načina suradnje i odnosa između svih društveno-gospodarskih interesnih skupina na županijskoj i međuzupanijskoj razini te između državne i županijske razine. Ovim prioritetom lokalnim akterima daje se središnja uloga u razvoju njihovih područja njihovim uključivanjem putem županijskih partnerstava u pripremu i provedbu županijskih razvojnih strategija, utemeljenih na usuglašenim prioritetnim potrebama. Te će strategije, usmjerene prvenstveno na županijski razvoj, ali uz stvaranje poveznice sa širom regijom, s vremenom postati glavno sredstvo za usmjeravanje razvojnih sredstava u regije. Šire regije bit će definirane na temelju postignutog dogovora između Vlade RH i Eurostata oko statističkih tj. NUTS II regija.

Opravdanost

Održivi društveno-gospodarski razvoj nije moguće postići isključivo kroz programe koji se oblikuju na središnjoj razini, odnosno primjenjujući tzv. pristup odozgo („top-down“). Razvojni izazovi razlikuju se od područja do područja i zahtijevaju specifična rješenja te aktivno uključivanje lokalnih sudionika razvoja. Stoga je potrebno je osposobiti lokalne sudionike razvoja kako bi uspješno obavljali svoju ulogu vezanu uz razvoj njihovih područja.

Instrument

Instrument za provedbu ovog prioriteta je **Program razvoja županija i širih regija**. Njime se sa središnje razine daju smjernice i osigurava potpora županijama i širim regijama za uspostavu županijskih razvojnih jedinica/agencija te županijskih partnerstava s ciljem usuglašavanja njihovih razvojnih ciljeva i prioriteta.

Temeljni elementi predviđeni ovim programom su:

- a) nacionalni okvir koji uključuje jasno definirane državne prioritete regionalne politike, nacionalne smjernice za izradu županijskih razvojnih strategija i uspostavu županijskih razvojnih jedinica/agencija te za odgovarajuću pravnu osnovu
- b) županijska partnerstva kao obvezatna savjetodavna tijela s ciljem suradnje svih sudionika u razvoju pri definiranju strateških razvojnih dokumenata i upravljanju njihovom provedbom,
- c) županijske razvojne jedinice/agencije kao provedbena tijela te poticatelje i promicatelje razvoja kroz iniciranje, pripremu i provedbu strateških razvojnih dokumenata, programa i projekata,
- d) županijske razvojne strategije kojima se u partnerstvu svih zainteresiranih strana utvrđuju temeljni ciljevi te prioriteti razvoja sukladno stvarnim potrebama županija,
- e) razvojni ugovor kao višegodišnji financijski okvir kojim se uređuje potpora središnje vlasti za realizaciju onih utvrđenih razvojnih prioriteta u svakoj od županija koji su u suglasju s prioritetima utvrđenim u nacionalnim strateškim dokumentima.

1.2.3.2 Prioritet 1.2 Potpora područjima koja trajno zaostaju u razvoju

Svrha

Svrha ovog prioriteta je osposobiti područja koja trajno zaostaju u razvoju za nacionalnim prosjekom da smanje svoj razvojni deficit kako bi mogla pridonijeti održivom razvoju Republike Hrvatske te sudjelovati u povećanju sveukupnog nacionalnog prosperiteta i konkurentnosti.

Opravdanost

Neka od hrvatskih područja još uvijek se suocavaju s poteškocama u svom društveno-gospodarskom razvoju koje su posljedica različitih cimbenika. Te poteškoce nastoji se ukloniti širokim spektrom različitih programa i inicijativa. Ipak, nedostatak koordinacije umanjuje efikasnost takvih napora, stoga postoji potreba za objedinjavanjem različitih instrumenata u jedinstveni razvojni program kojim će se na uspješniji način rješavati razvojne prepreke onih područja koja zaostaju u razvoju.

Instrument

Razvojni instrument za provedbu ovog prioriteta je **Program za područja s razvojnim poteškocama**, usmjeren na razvojne potrebe onih dijelova zemlje za koje je utvrđeno da zaostaju u razvoju za nacionalnim prosjekom. To su područja s razvojnim poteškocama određena na temelju specifičnih gospodarskih i demografskih kriterija nerazvijenosti koji će biti definirani budućim zakonom o regionalnom razvoju.

Program će uključivati mnoga područja koja trenutno imaju pravo na državnu potporu kao što su: područja posebne državne skrbi, prema Zakonu o područjima posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja, prema Zakonu o brdsko-planinskim područjima te otoci, prema Zakonu o otocima¹.

Temeljni elementi ovog programa su:

- a) novi model za izdvajanje područja s razvojnim poteškocama temeljen na kombinaciji kriterija ekonomskog i demografskog zaostajanja za nacionalnim prosjekom, koji je uskladen sa smjernicama EU za izdvajanje područja koja zaostaju za nacionalnim prosjekom
- b) Plan Vlade Republike Hrvatske za područja s razvojnim poteškocama s razrađenim državnim mjerama koje će koordiniranim, integriranim i koncentriranim pristupom omogućiti uklanjanje uzroka nazadovanja tih područja te udovoljiti njihovim specifičnim potrebama. Razvojne intervencije bit će usmjerene na tri specifična područja razvojne politike: gospodarski razvoj, razvoj ljudskih resursa i razvoj infrastrukture. Prvi korak u izradi plana bit će revizija postojećih mjera, njihovo prilagodavanje specifičnim potrebama te kreiranje novih mjera prilagođenih stvarnim potrebama tih područja,
- c) sustavno pracenje i vrednovanje provedbe Plana Vlade RH za područja s razvojnim poteškocama,
- d) jedinstveni upravitelj programa odnosno jedno središnje državno tijelo odgovorno za sveukupno upravljanje razvojem područja s razvojnim poteškocama. Ono će imati ponajprije koordinacijsku ulogu, pri čemu će usko surađivati s drugim ministarstvima odgovornim za provedbu odgovarajućih mjera u njihovoj nadležnosti,
- e) uspostava tematskih skupina za područja s razvojnim poteškocama unutar županijskih partnerstava te definiranje prioriteta za ta područja unutar županijskih razvojnih strategija.

1.2.3.3 Prioritet 1.3 Smanjenje negativnih učinaka granica na razvoj županija

Svrha

Svrha ovog prioriteta je uspostaviti okvir za integriranje prekograničnog razvoja i meduregionalne suradnje u nacionalnu politiku regionalnog razvoja.

¹ Područja od posebne državne skrbi podijeljena su u tri skupine od kojih dvije skupine obuhvaćaju bivša okupirana područja a jedna skupina obuhvaća područja izdvojena na temelju specifičnih kriterija razvijenosti. Brdsko-planinska područja te otoci definirani su na temelju trajnih geografskih i prirodnih nedostataka koji su rezultat njihovog specifičnog položaja.

Opravdanost

Sa sve vecim integriranjem hrvatskog gospodarstva u šire europsko gospodarstvo utjecaj hrvatske duge granicne crte vjerojatno ce postati sve znacajnji kritični faktor društveno-gospodarskog razvoja regija. Stoga je potreban bolji strateški pristup izazovu koje granice postavljaju kako pred zemlju u cjelini, tako i pred pojedina pogranična područja na lokalnoj, županijskoj i regionalnoj razini.

Programi EU koji promicu prekogranicnu suradnju kao i buduća sredstva EU namijenjena transnacionalnoj infrastrukturi trebaju biti inkorporirana u sveukupnu državnu strategiju prekogranicne i meduregionalne suradnje. Pri tome treba uzeti u obzir različite specifičnosti hrvatskih granica te voditi računa o sveukupnim nacionalnim ciljevima regionalnog razvoja.

Instrument

Razvojni instrument za provedbu ovog prioriteta je **Program za prekogranicnu i meduregionalnu suradnju**, koji objedinjava aktivnosti za promicanje razvoja kroz prekogranicnu suradnju na lokalnoj i regionalnoj razini te osigurava okvir za strateške aktivnosti usmjerene na olakšavanje integracije u šire europsko tržište. Sažetak Programa predstavljen je u poglavlju 3.3.

Temeljni elementi ovog programa:

- a) integriranje prekogranicne i meduregionalne suradnje kao sastavnice ukupne regionalne politike RH
- b) sustavan i proaktivan pristup prekogranicnoj i meduregionalnoj suradnji utemeljen na regionalnim i lokalnim prioritetima definiranim u županijskim razvojnim strategijama
- c) utvrđena tri tipa pograničnih područja s posebnim razvojnim potrebama i prioritetima: kopnena granica s EU, kopnena granica s državama ne-clanicama EU i morska granica
- d) izrada Operativnih programa za prekogranicnu suradnju

1.2.3.4 Prioritet 2.1 Izrada i provedba usklađenog i cjelovitog pravnog okvira za upravljanje regionalnom politikom

Svrha

Svrha ovog prioriteta je uspostava sveobuhvatnog pravnog okvira za regionalni razvoj koji ce omogućiti uskladjivanje postojećih propisa kojima se uređuje razvoj specifičnih područja RH kao i propisa koji reguliraju odnose između središnje i lokalne razine vlasti. Novi pravni okvir treba omogućiti uvođenje novih razvojnih instrumenata za postizanje održivog regionalnog razvoja.

Opravdanost

Za učinkovito vođenje regionalne politike potrebno je uspostaviti koherentnu pravnu strukturu koja ce pružati jasne smjernice kreatorima javne politike.

Trenutacno se regionalna razvojna politika regulira kompleksnim i usitnjenim paketom pravnih instrumenata, pri čemu nedostaje instrumenata koji omogućavaju usmjeravanje resursa prema stvarnim prioritetnim potrebama kao i mehanizama za praćenje i vrednovanje te mehanizama za uspostavu partnerstava.

Sveobuhvatni pravni okvir okupit ce postojeće instrumente za područja s razvojnim poteškoćama te poduprijeti uspostavu okvira za efikasno upravljanje regionalnim razvojem.

Instrument

Instrument za provedbu ovog prioriteta je Nacrt prijedloga zakona o regionalnom razvoju RH koji treba poslužiti kao osnova za definiranje i provedbu politike regionalnog razvoja. Sukladno tome, on ce propisati temeljna načela te regulirati sveukupni okvir, strateške razvojne dokumente uključujući i potrebne institucionalne strukture za upravljanje regionalnom politikom.

1.2.3.5 Prioritet 2.2 Uspostava učinkovitog institucionalnog okvira za upravljanje regionalnom politikom

Svrha

Svrha ovog prioriteta je poboljšati i ojačati institucionalni okvir za upravljanje regionalnim razvojem na središnjoj i županijskoj razini koji je potreban za učinkovito upravljanje i vođenje regionalne politike.

Opravdanost

Trenutacno je mnogo institucija uključeno u provedbu različitih državnih programa, pri čemu često dolazi do preklapanja i nekoordiniranosti. Suprotno tome, učinkovita regionalna politika zahtijeva dobro koordinirane intervencije i programe, za što je potrebno jasno definirati uloge i odgovornosti te uspostaviti snažniju osnovu za međuministarsku koordinaciju od one koja trenutacno postoji.

Nadalje, upravljanje regionalnom politikom zahtijeva specifična znanja i sustave vezane uz cjelokupni ciklus razvojne politike (programiranje, strateško planiranje, upravljanje) kao i sustave za praćenje rezultata i učinaka. Stjecanje znanja i uspostava odgovarajućih sustava vrlo su važna pitanja i preduvjeti za provedbu programa financiranih od strane EU, kako u prepristupnom razdoblju tako i nakon pristupanja.

Instrument

Za potrebe provedbe ovog prioriteta izraden je prijedlog institucionalne strukture na središnjoj i županijskoj razini, odnosno program reorganizacije i jačanja institucionalnih struktura za upravljanje, koordiniranje i provedbu integriranog regionalnog razvoja. Program će biti proveden putem niza kratkorocnih, srednjorocnih i dugorocnih aktivnosti kojima će cilj biti poboljšanje i jačanje institucionalnog okvira na nacionalnoj razini, uključujući okvir za konzultacije i partnerstvo.

2. Nacrt prijedloga zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske

Prvi korak u izradi nacrta zakona predstavljala je analiza postojećeg pravnog okvira odnosno tzv. regionalnih zakona – Zakon o područjima posebne državne skrbi, Zakona o brdsko-planinskim područjima, Zakona o otocima i Zakona o obnovi i razvoju Grada Vukovara. Navedeni zakoni procijenjeni su s aspekta njihove kompatibilnosti s nacelima moderne regionalne politike, kao što su nacelo koncentracije sredstava radi veće učinkovitosti, programiranja, partnerstva i praćenja i vrednovanja.

Nakon provedene analize postojećeg pravnog okvira Radna skupina izradila je Izvješće i zaključke pod nazivom *«Postojeca pravna osnova za koncipiranje politike regionalnog razvoja i preporuke za poboljšanje postojećeg stanja»*, koje je predstavljalo temelj daljnjeg rada na poboljšavanju pravnog okvira za regionalni razvoj Republike Hrvatske. Izvješće i zaključci predstavljeni su Međuministarskoj koordinacijskoj skupini početkom veljače 2005. godine, koja ih je prihvatila, čime se otvorila mogućnost pristupanja sljedećoj fazi - izradi prijedloga „Zakona o regionalnom razvoju RH“ (radni naziv).

Svrha ovog zakona je stvoriti stabilan i koherentan pravni okvir koji treba otvoriti mogućnosti te pomoći pri realizaciji sveukupne razvojne politike RH. Ovdje treba istaknuti da se

prijedlogom ovog zakona (i nizom podzakonskih akata koji se predviđaju ovim zakonom) ne zadire u autonomiju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, niti se redefinira postojeća teritorijalna struktura, već se isključivo postavlja (izgrađuje) sustav planiranja i upravljanja politikom regionalnog razvoja na cjelokupnom teritoriju RH. Zakon treba poslužiti kao osnova za definiranje i provedbu politike regionalnog razvoja, njime se propisuju temeljna načela i definicije, propisuju se programski dokumenti za regionalni razvoj uključujući i potrebne institucionalne strukture za upravljanje regionalnim razvojem.

Također napominjemo da Zakon o regionalnom razvoju RH neće zamijeniti postojeće zakonodavstvo na području regionalne politike, međutim zahtijevat će njihovo usklađivanje. To će biti sistemski zakon koji uređuje cjelokupnu materiju na području politike regionalnog razvoja jer postojeći „regionalni zakoni“ predstavljaju samo direktne instrumente regionalnog razvoja, odnosno uređuju pojedina specifična pitanja i probleme.

Osnovne novine koje se predlažu ovim zakonom:

- a. Ističu se temeljna načela za upravljanje politikom regionalnog razvoja koja su u skladu sa europskim načelima regionalne politike
- b. Uvodi se jedinstvena terminologija vezana uz regionalni razvoj,
- c. Definiraju se programski razvojni dokumenti na središnjoj i županijskoj razini, njihova hijerarhija i njihova međusobna povezanost,
- d. Postavlja se institucionalni okvir za upravljanje regionalnim razvojem kako na središnjoj tako i na županijskoj razini,
- e. Potiče se međužupanijska suradnja,
- f. Uvodi se model ocjenjivanja i razvrstavanja jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave prema stupnju razvijenosti,
- g. Uspostavlja se jedinstveni sustav kriterija za izdvajanje područja s razvojnim poteškoćama,
- h. Predviđa se novi instrument za bolje upravljanje regionalnim razvojem koji se temelji na načelu partnerstva središnje i županijske vlasti – Razvojni ugovor,
- i. Daje se pravna osnova Vladi RH za donošenja Plana mjera poticaja za područja s razvojnim poteškoćama (revizija svih postojećih mjera i izrada novih),
- j. Utvrđuju se mehanizmi financiranja i kontrole njihovog trošenja,
- k. Razrađuju se postupci pracenja, vrednovanja i izvještavanja o provedbi politike regionalnog razvoja (razvojni dokumenti, učinci provedbe i sl).

3. Prijedlog institucionalne strukture za upravljanje regionalnim razvojem

Pri analizi institucionalnih mehanizama primijenjen je model koji je razvio Ekonomski institut Nizozemske (sada ECORYS), za procjenu kapaciteta za upravljanje strukturnim fondovima EU, utemeljen na ključnim stadijima u ciklusu životnog vijeka politike: upravljanje, programiranje, provedba, pracenje i evaluacija te financijsko upravljanje i kontrola. Primjena tog modela na praktičan je i generalno objektivan način pomogla u procjeni kapaciteta postojećih struktura, sustava, mehanizama, vještina i znanja na području upravljanja regionalnim razvojem u Hrvatskoj.

Izrađeno je nekoliko institucionalnih opcija za upravljanje regionalnom i strukturnom politikom u RH, koje su predstavljene i raspravljene s Radnom skupinom za institucionalni okvir, dužnosnicima Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka te na Meduministarskoj koordinacijskoj skupini. To je pomoglo u podizanju svijesti donositelja odluka na najvišoj razini o potrebi definiranja novih institucionalnih struktura i mehanizmima za upravljanje regionalnim razvojem.

A) Prijedlog institucionalne strukture na središnjoj razini

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka - odgovorno tijelo za planiranje i upravljanje politikom regionalnog razvoja

Prijedlogom Strategije Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka preuzelo bi potpunu odgovornost za definiranje politike regionalnog razvoja RH, njezino upravljanje i provedbu, te se predlaže da se sektor za razvitak unutar Ministarstva preustroji tako da budući institucionalni okvir bude sukladan prijedlogu Strategije, odnosno instrumentima za ostvarivanje utvrđenih strateških ciljeva. Stoga se predlaže osnivanje nove **Uprave za integrirani regionalni razvoj**. Sukladno sadašnjim okolnostima, odgovornost za razvoj otoka (uobicajeno integralni dio regionalnog razvoja) ostat će unutar Uprave za otoke u okviru sektora more.

Uprava za integrirani regionalni razvoj imala bi sveukupnu odgovornost za planiranje i upravljanje politikom regionalnog razvoja odnosno provedbom Strategije regionalnog razvoja (uključujući upravljanje i provedbu na dnevnoj osnovi).

Vijeće za strukturnu politiku i regionalni razvoj

Sukladno Nacrtu zakona Meduministarska koordinacijska skupina prerasla bi u Vijeće za strukturnu politiku i regionalni razvoj, kao tijelo zaduženo za koordinaciju svih budućih nacionalnih medusektorskih procesa planiranja i regionalni razvoj.

Prijedlogom Strategije i Nacrtom prijedloga zakona predviđeno je da će Vijeće u okviru svoje nadležnosti provoditi koordinaciju strukturne politike i regionalnog razvoja, predlagati Vladi razvojne dokumente središnje razine i donošenje drugih odluka značajnih za upravljanje strukturnom politikom i regionalnim razvojem, davati mišljenja o razvojnim dokumentima kada je to određeno zakonom, podnositi godišnje izvješće Vladi i odlučivati o operativnim pitanjima važnim za provedbu razvojne politike. Članove Vijeća imenovala bi Vlada RH iz redova državnih dužnosnika središnjih tijela državne uprave, a detaljna pitanja vezana uz ustrojstvo, djelokrug i način rada Vijeća Vlada bi uredila Uredbom.

Partnersko vijeće

Prijedlogom Strategije i Nacrtom prijedloga zakona Partnersko vijeće će imati ulogu savjetodavnog tijela središnje razine. Vijeće će činiti predstavnici tijela središnje državne uprave, jedinica područne (regionalne) samouprave, velikih gradova i jedinica lokalne samouprave, gospodarskih subjekata i civilnog društva. Uloga Vijeća je savjetovanje u izradi, provedbi i praćenju strukturne politike i regionalnog razvoja, usuglašavanju stajališta različitih zainteresiranih strana te zajedničko sudjelovanje u planiranju razvoja.

B) Prijedlog institucionalne strukture na županijskoj (međužupanijskoj) razini

Županijske razvojne jedinice/agencije

Prijedlogom Strategije i Nacrtom prijedloga zakona predviđa se uspostavljanje županijskih razvojnih jedinica/agencija koje će osiguravati analitičku i stručnu podlogu za pripremu, izradu i provedbu razvojnih dokumenata područne (regionalne) razine, koordinirati rad županijskog partnerstva, koordinirati rad razvojnih institucija na području županije uključenih u provedbu razvojnih dokumenata područne (regionalne) razine, pratiti provedbu politike regionalnog razvoja na svojem području, izradivati stručne analize, inicirati regionalne razvojne projekte te obavljati druge poslove kojima se osigurava provedba politike regionalnog razvoja.

Županijska partnerska vijeća

Takoder se predviđa i ustrojavanje županijskih partnerskih vijeća kao savjetodavnih tijela županijske razine, sastavljenih od predstavnika javnog, privatnog i civilnog sektora za savjetovanje u pripremi, izradi i provedbi politike regionalnog razvoja, usuglašavanje različitih subjekata te zajedničko sudjelovanje u planiranju razvoja na području jedne ili više jedinica područne (regionalne) samouprave.

4. Akcijski plan za provedbu Strategije za razdoblje 2006.-2007. godine

Razrada operativnih aktivnosti za provedbu Strategije u prve dvije godine sadržana je u *Akcijskom planu za provedbu Strategije za razdoblje 2006. – 2007. godine*.

Akcijski plan primarno je zadacama okrenut dokument koji definira ciljeve, preduvjete koje je potrebno ispuniti radi njihovog ostvarenja te opisuje planirane aktivnosti te očekivane rezultate i korake nužne za svaku aktivnost u prvom razdoblju provedbe Strategije (od 2006. do 2007. godine).

Sukladno recenomu, svrha Akcijskog plana je osigurati Vladi RH jasne smjernice za provedbu početne faze Strategije. Prvu fazu (2006.-2007.) slijedit će druga faza, 2008.-2010., te u nastavku treća faza, 2011. do 2013.g. Za sljedeće faze također će se izradivati akcijski planovi s namjerom da do 2013. godine SRR RH bude u potpunosti provedena.

Akcijski plan daje okvir djelovanja za ostvarenje strateških ciljeva kao i uspostavu procedure za praćenje i vrednovanje rezultata i učinaka nacionalnih razvojnih programa za dvogodišnje razdoblje.

5. Unaprijedena kultura i praksa partnerskih odnosa

Dostizanje projektnih rezultata najuže je bilo povezano s procesom strateškog sudjelovanja, angažiranja i povezivanja relevantnih partnera u provedbu projekta. Na takav način, tj. u širokom partnerstvu izraden prijedlog Strategije regionalnog razvoja s pripadajućim Akcijskim planom, prijedlog pravnog i institucionalnog okvira za upravljanje regionalnim razvojem svakako su dali značajnu dodanu vrijednost ovim dokumentima. Dugoročno gledajući, stecena znanja tijekom procesa izrade spomenutih dokumenata, nova promišljanja, nove metode povezivanja i koordiniranog rada, zajedničko i transparentno donošenje odluka korišteno i testirano pri njihovoj izradi, postavili su nove temelje za učinkovitu politiku i strategiju regionalnog razvoja Hrvatske.

I premda su glavni korisnici projekta bila središnja državna upravna tijela (su)odgovorna za regionalni razvoj koje je predvodilo i koordiniralo Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, u provedbu projekta također su bili uključeni i predstavnici regionalne i lokalne samouprave, gospodarskih i socijalnih partnera, znanstvene zajednice te nevladinih organizacija. Svi oni zajednički su radili na dostizanju ciljeva projekta a operativno su bili organizirani u nekoliko skupina:

1. Projektni tim

Projektni tim koji su činili strani i domaći stručnjaci angažirani na projektu i iz njega financirani te djelatnici Odjela za regionalnu razvojnu politiku i planiranje (kao Jedinice za provedbu projekta - JPP) pri Upravi za regionalni razvoj Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka u stručnom je smislu predvodio citav posao.

Uključivanjem domaćih stručnjaka u Projektni tim nastojalo se pomoći i stvaranju stručnog domaćeg kadra s iskustvom u novom, participativnom, integriranom strateškom pristupu regionalnom razvoju.

Kroz rad na projektu djelatnici JPP-a ojacali su svoje kapacitete i kompetencije s ciljem preuzimanja odgovornosti za učinkovito upravljanje Strategijom regionalnog razvoja i Akcijskim planom nakon završetka projekta.

2. Radne skupine

Radna skupina za strategiju aktivno je sudjelovala u svim fazama izrade Strategije i Akcijskoga plana, te je bila ključna poveznica na operativnoj razini između projekta i tijela državne uprave. Članovi ove skupine su predstavnici tijela državne uprave (Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo financija, Središnji državni ured za razvojnu strategiju, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Fond za regionalni razvoj, Fond za razvoj i zapošljavanje, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Središnji zavod za statistiku, Ministarstvo europskih integracija) te predstavnici županijske i lokalne samouprave.

Radna skupina za pravni okvir sudjelovala je u izradi analize postojećeg pravnog okvira, te predlaganju novog jedinstvenog pravnog okvira za provedbu politike regionalnog razvoja i upravljanje regionalnim razvojem. Sastavljena je od predstavnika tijela državne uprave (Središnji državni ured za razvojnu strategiju, Središnji državni ured za upravu, Ministarstvo financija, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija) te predstavnika Hrvatskog pravnog centra, Pravnog fakulteta Zagreb i Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

Radna skupina za institucionalni okvir sudjelovala je u rješavanju pitanja institucionalnih struktura za upravljanje regionalnim razvojem. Sastavljena je od predstavnika: Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju, Ministarstva financija, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka te Fonda za regionalni razvoj.

Zadatak ove radne skupine bio je razmotriti i predložiti prikladne institucionalne i organizacijske strukture za provođenje integriranog, participativnog pristupa regionalnom razvoju, izvršiti procjenu potrebnih institucionalnih kapaciteta te plan upravljanja i razvoja ljudskih resursa za potrebe planiranja i provođenja regionalne politike, s ciljem postavljanja temelja za buduće učinkovite institucionalne kapacitete koji će moći zadovoljiti specifične potrebe.

Radna skupina za ex-ante evaluaciju - tijekom svih faza radnog programa za pripremu Strategije i Akcijskog plana ova je skupina, sastavljena od renomiranih hrvatskih stručnjaka na području regionalnog razvoja, vrednovala izradene dokumente i davala komentare na rezultate svake pojedine faze i o istima raspravljala s Projektnim timom. U nacelu, RS za ex-ante evaluaciju stalno je nezavisno provjeravala kvalitetu rada na projektu.

3. Meduministarska koordinacijska skupina upravljala je projektom dajući smjernice za rad projektnome timu, donosila je sve važne strateške odluke te je odobravala sve projektne faze kao i konacne prijedloge izradenih projektnih dokumenata. Nadalje, članovi ove skupine, koja je istodobno bila i Upravljački odbor Projekta, davali su podršku članovima radnih skupina projekta unutar svojih institucija. Njezina zadaca je i predstavljanje i osiguravanje potpore prijedlogu Strategije i pripadajućem Akcijskom planu pri proceduri usvajanja.

Meduministarsku koordinacijsku skupina cine, na razini dužnosnika, imenovani predstavnici sljedećih tijela središnje državne uprave: Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, Ministarstva financija, Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju, Državnog zavoda za statistiku, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Fonda za regionalni razvoj i Fonda za razvoj i zapošljavanje.

S ciljem daljnjeg usuglašavanja prijedloga Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske kao i Nacrta prijedloga zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, odnosno sve do stupanja na snagu Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske predlaže se da Meduministarska koordinacijska skupina nastavi s radom u dosadašnjem sastavu i s dosadašnjim nadležnostima.

4. Partnerska skupina je bila glavno konzultativno tijelo u procesu pripreme prijedloga Strategije, a cine je predstavnici javnog sektora (državna vlast, lokalna i regionalna samouprava), privatnog sektora te civilnog društva. Osnivanjem Partnerske skupine željelo se kroz projekt stvoriti solidan mehanizam bliske i permanentne suradnje svih zainteresiranih strana (spomenutih sektora) koji je također neizostavan element u budućem upravljanju ekonomsko-socijalnom kohezijskom politikom EU.

Kao i kod meduministarske koordinacijske skupine, ulogu i djelovanje i Partnerske skupine predlaže se održati i radi daljnjeg usuglašavanja prijedloga Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske i Nacrta prijedloga zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, odnosno sve do stupanja na snagu Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, kada bi Partnerska skupina prerasla u Partnersko vijeće.

Za cijelo vrijeme trajanja projekta svjesno se radilo na izgradnji i jačanju kapaciteta na svim razinama za buduće učinkovito upravljanje regionalnom politikom i Strategijom regionalnog razvoja RH. Sveukupni pristup temeljio se na učenju svih, uključujući i Projektni tim. Proces učenja temeljio se na konzultacijama, sudjelovanju u radu, ocjenjivanju i revidiranju napravljenog posla, a u rasprave koje su vodile k pripremi prijedloga Strategije regionalnog razvoja RH uključeni su i partneri sa središnje, županijske i lokalne razine i predstavnici socijalnih partnera i civilnog društva.

Predstavnici županijske i lokalne samouprave zajedno s njihovim partnerima u razvojnom procesu sudjelovali su u brojnim informativnim i konzultacijskim radionicama organiziranim u ključnim fazama projekta. Njihova predanost i osjećaj vlasništva nad procesom ključ su uspjeha Strategije regionalnog razvoja RH u budućnosti.

Kroz projekt je određenom broju različitih skupina, a posebice onim djelatnicima različitih ministarstava koji su već uključeni u procese programiranja, ili je moguće da će se u njih tek uključiti, omogućeno usvajanje novih vještina i to putem njihovog sudjelovanja na radionicama posvećenim oblikovanju mjera, definiranju indikatora, vrednovanju i procjenjivanju učinkovitosti razvojnih inicijativa i sl. Članovi Radne skupine za ex-ante evaluaciju sudjelovali su na nekoliko radionica o korištenju tehnika vrednovanja i ocjenjivanja, dok su članovi Partnerske skupine imali mogućnost usvojiti vještine vezane uz učinkovite konzultacije i utjecaj na razvojne procese putem njihovog aktivnog i usmjerenog sudjelovanja u konzultacijskom procesu.

Dužnosnici MMTPR-a te drugih ministarstava i državnih institucija prisustvovali su seminarima i radionicama o institucionalnim mehanizmima i zahtjevima vezanim uz buduće učinkovito upravljanje strukturnim fondovima. Ti skupovi i rasprave vođene tijekom njihova održavanja

doprinijeli su donošenju konacnih zaključaka i odluka vezanih uz institucionalno uređenje za upravljanje regionalnim razvojem u Hrvatskoj.

III. ZAKLJUCNO

Znacenje prijedloga Strategije regionalnog razvoja RH u okviru procesa pridruživanja Europskoj uniji

Prijedlog Strategije i sve aktivnosti koje su se u okviru ovog projekta poduzimale u skladu su sa zahtjevima koji se odnose na zakonodavne, institucionalne i administrativne prilagodbe na području regionalne politike, koje RH treba ispuniti tijekom pregovora za poglavlje 22. «Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata».

Prijedlogom Strategije i Nacrtom prijedloga zakona o regionalnom razvoju definirani su potrebni institucionalni mehanizmi za upravljanje regionalnom politikom kao i okvir za izradu regionalnih razvojnih programa te za njihovo praćenje i vrednovanje. Iako je Projekt prvenstveno bio fokusiran na uspostavu sustava za upravljanje nacionalnom regionalnom politikom, izrazito se vodilo računa da pravni, financijski i institucionalni okvir kojim se definira obveza programiranja, provedbe te praćenje i evaluacija politike regionalnog razvoja na nacionalnoj razini udovoljavaju zahtjevima koji se traže od zemalja članica za provođenje ekonomsko-socijalne kohezijske politike EU.

Na taj način prijedlogom Strategije i Nacrtom prijedloga zakona o regionalnom razvoju uspostavljena je solidna osnova za ispunjenje obveza koje stoje pred RH na području Regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata te Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka predlaže da Vlada Republike Hrvatske donese predloženi zaključak s ciljem provođenja šire javne rasprave i usuglašavanja te upućivanja konacnog usuglašenog teksta prijedloga Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske i Nacrta prijedloga zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske u postupak usvajanja.

Klasa: 910-04/03-01/15

Ur.broj: 530-16-06-209

Zagreb, 2. siječnja 2006.