

Moderna regionalna politika u Hrvatskoj: stanje i šanse *

Vedran Đulabić**

Sažetak

Rad analizira regionalnu politiku kao jednu od najvažnijih i najkompleksnijih javnih politika EU. Nakon prikaza osnovnih odrednica regionalne politike EU, razvija se analitički okvir koji počiva na shvaćanju o tri faze regionalne politike u tranzicijskim zemljama. To su faza marginalizacije, politizacije i, konačno, racionalizacije te politike. Na kraju, analizira se regionalna politika Republike Hrvatske i daju prijedlozi za njezino poboljšanje.

Ključne riječi: javna uprava, društveni razvoj, regionalna politika, strukturni fondovi, Europska unija, Hrvatska

1. Društveni razvoj, javna uprava i regionalna politika

Od nastanka suvremene države na europskom kontinentu u obliku apsolutističke monarhije, pa sve do suvremenog shvaćanja države kao jednog od aktera u umreženom društvu, uloga države i njezinog upravnog aparata stubokom se izmijenila. Na prvotne uloge očuvanja poretka i osiguranja od destabilizacije kako izvana, tako i iznutra, postupno su se nakalemile i druge značajne uloge države. Od upravnog aparata istodobno se očekuje da štiti i poštuje sve širu kategoriju ljudskih prava, osigura kontinuirano obavljanje mnoštva javnih službi, regulira gospodarske tokove i omogući nesmetano funkcioniranje gospodarstva uz osiguranje korektno tržišne utakmice, itd. U suvremeno doba, uslijed revolucionarnog razvoja sredstava informacijsko-komunikacijske tehnologije, više nego prije postali smo svjesni izrazito velikih društvenih problema, a uloga javne uprave u njihovom rješavanju postaje sve značajnija (WPSR, 2001). Od javne se uprave istovremeno očekuje ispunjavanje sve brojnih javnih zadaća uz smanjivanje troškova i broja službenika, te uz preuzimanje vrijednosti i tehnika privatnog

* Osnovne ideje rada prezentirane su na znanstvenom skupu *Hrvatska državna uprava – stanje i perspektive* koji je u organizaciji Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti održan u Zagrebu 26. i 27. ožujka 2008.

** Mr. sc. Vedran Đulabić, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

sektora. Sve u svemu, zahtijeva se ekonomičnost i štedljivost, a istodobno očekuje učinkovitost i odazivnost, orijentacija na rezultat i razvijanje mentaliteta služenja građanima koji se sve više percipiraju kao klijenti odnosno korisnici upravnih usluga.

Međutim, umjesto da rješava probleme, nerijetko uprava postaje jedan od temeljnih društvenih problema. Nekada nedovoljno dobro organizirana, s vrlo niskim društvenim statusom upravnih službenika, potplaćena i politizirana, neefikasna i nesklona promjenama, uprava može postati jedna od ključnih prepreka gospodarskom, političkom i općedruštvenom napretku.¹ Međutim, jednako razorne i pogubne posljedice može imati i lakomisleno provođenje reformi te pretjerano smanjivanje upravnog aparata.² Navedeni su problemi u većoj ili manjoj mjeri prisutni u gotovo svim zemljama. Iz istog su razloga i upravne reforme kontinuirano prisutne na dnevnom redu suvremenih država koje svako malo poduzimaju opsežne reforme svojeg upravnog aparata. Cilj tih reformi nerijetko je uvjetovan potrebom pronalaženja optimalnih odgovora na izazove društvenog razvoja. Spomenuti su problemi još snažnije izraženi u tranzicijskim društvima koje su, pored navedenih, opterećene i s čitavim nizom drugih, njima specifičnih problema. Reformska lutanja u tim su se zemljama kretala u različitim smjerovima da bi se konačno shvatilo „... da su mnogi od problema, s kojima su se zemlje u razvoju i zemlje s ekonomijama u tranziciji u proteklim desetljećima susretale i još uvijek susreću, ... rezultat slabih javnih institucija i, općenito, deficita u kapacitetu države.“ (Bertucci, Alberti, 2005: 342).

Važnost države i njezinog aparata ima značajnu ulogu u rješavanju suvremenih društvenih problema. Od uprave se očekuje i preuzimanje aktivne uloge u stvaranju pretpostavki društvenog razvoja i to prije svega kroz kanaliziranje temeljnih društvenih vrijednosti, oblikovanje javnih politika koje će odgovoriti na suvremene izazove i općenito kroz stvaranje takvog okružja koje će biti stimulativno za društveni napredak.

¹ Komentirajući stanje u tranzicijskim zemljama Marčetić navodi kako su „Politizirani i nedovoljno profesionalni upravni aparati velika ... smetnja daljnjem političkom, ekonomskom i društvenom razvoju tih zemalja, ali, prije svega, njihovoj uspješnoj integraciji u europsku uniju.“ (2007: 61).

² „... naučili smo da je katastrofa nadohvat ruke kada je kapacitet države oslabljen i javna uprava lišena osnovnih instrumenata za obavljanje njezinih temeljnih zadaća i odgovornosti. Ideja prema kojoj je za promoviranje razvoja dovoljno smanjiti državu i ograničiti njezinu ulogu pokazala se previše jednostavnom.“ (Bertucci, Alberti, 2005: 340).

Koncipiranje reformi nerijetko polazi od propitivanja općeg shvaćanja države i njezine uloge.³ Ovisno o odgovoru na to pitanje nastoji se modelirati političke i upravne institucije kako bi odgovarale tom shvaćanju. Tako je u drugoj polovici 20. stoljeća oblikovano nekoliko koncepcija o ulozi države i njezinog aparata u općedruštvenom razvoju. Na krilima pobjede savezničkih snaga u Drugom svjetskom ratu i potrebe otklanjanja negativnih posljedica razornog rata, oblikovano je shvaćanje o presudnoj ulozi države u stvaranju pretpostavki za izgradnju razrušenog europskog gospodarstva. Od države se očekivalo puno, pa je iz tog očekivanja i iznikao koncept socijalne države (*welfare state*), odnosno države koja daje (*provider state*). Uprava ima veliki udio u bruto društvenom proizvodu te osigurava socijalnu stabilnost, ima značajnu ulogu u gospodarstvu, pa se može konstatirati kako je riječ o sveprisutnoj državi. U to se vrijeme uprava se temelji na paradigmi klasične weberijanske uprave. Nakon toga, uslijedila je kritika države, njezine uprave i općenito uloge u razvoju suvremenog društva. Ta je kritika, nahranjena ideologijom gospodarskog neoliberalizma, zagovarala racionalizaciju i smanjenje uloge države i njezine uprave. Kao reformska doktrina oblikovana je doktrina novog javnog menadžmenta koja je, inspirirana vrijednostima privatnog sektora, zagovarala uvođenje tehnika privatnog sektora u javni. Zagovara se privatizacija, liberalizacija i deregulacija bitnih javnih službi, a pojedinac se treba pobrinuti sam za sebe. Devedesete godine 20. stoljeća dovele su do balansiranja uloge države i potrebe da se uz ekonomske, uvažavaju i neke druge vrijednosti. Na scenu stupa doktrina dobre uprave (*good governance*) kojom se nastoje ispraviti uočene negativnosti čistog menadžerskog pristupa (Bertucci, Alberti, 2005, Koprić, 2004).

Ako se u takav kontekst smjesti promišljanje o regionalnoj politici EU i potrebama upravnih prilagodni za njezino učinkovito vođenje, postaje jasnije koliki izazovi su pred upravnim sustavima zemalja članica EU. Ta politika predstavlja jedno od područja javne politike koje ima mogućnost da posluži kao svojevrsan lakmus papir za testiranje cjelokupnog upravnog sustava. U pogledu provedbe regionalne politike, EU je, kao i kod svih svojih politika, u potpunosti oslonjena na upravne sustave zemalja članica. Upravna tijela i službenici zemalja članica zapravo su službenici Unije. Učinkovito vođenje

³ „U današnje vrijeme, u svakoj zemlji postoji potreba da se povremeno preispita poslanje države kako bi se osiguralo da ono nije preambiciozno niti preskromno.“ (Braibant, 1996: 166).

regionalne politike zahtijeva, prije svega zbog njezine multi-sektorske prirode, vrlo visoku razinu „uhodanosti“ upravnog sustava određene zemlje. O koordinaciji među različitim resorima i njihovom usklađivanju uvelike ovisi uspjeh te politike. Upravo zbog takvih karakteristika, pred suvremenu su javnu upravu postavljeni zahtjevi za ozbiljnijim strukturalnim prilagodbama, kao i promjenama dosadašnjih metoda rada.

U narednom se poglavlju daje kratak pregled razvoje regionalne politike EU, a posebno se neki ističu izazovi koju su pred tu politiku stavili posljednji valovi proširenja. Treći dio rada raščlanjuje tri faze u shvaćanju regionalne politike u tranzicijskim zemljama, dok je četvrto poglavlje posvećeno analizi regionalne politike Republike Hrvatske. U posljednjem dijelu navodi se nekoliko temeljnih preporuka koji trebaju dovesti do racionalizacije regionalne politike RH i otvoriti značajniji prostor za njezinu modernizaciju.

2. Društvena i gospodarska kohezija i Europska unija

Premda je svijest o potrebi izgradnje jedinstvene Europe utemeljena na potrebi uklanjanja nejednakosti koje u pogledu razvoja postoje između zemalja članica, suvremeno shvaćanje regionalne politike počinje se oblikovati tek 1975. osnivanjem Europskog fonda za regionalni razvoj, da bi svoju kulminaciju doživjelo reformom tek krajem 1980-ih. Priključenje Grčke 1981. te Španjolske i Portugala 1986. bacilo je dodatno svjetlo na potrebu harmonizacije gospodarskog i društvenog razvoja Europe. S druge strane, potpisivanje Jedinstvenog europskog akta 1986., i jasno isticanje cilja izgradnje jedinstvenog europskog tržišta stvorilo je bojazan da bi tržišni mehanizam oslobođen intervencionističke zaštitne politike zemalja članica mogao dovesti do ozbiljnih razlika u stupnju razvoja između zemalja članica Unije i njihovih regija. To je imalo presudan utjecaj na provođenje ozbiljne reforme postojećeg sustava raspodjele sredstava utemeljenog na dodjeli određenog postotka sredstava zemljama članicama (tzv. „sustav kvota“). Daljnju distribuciju tako dodijeljenih sredstava zemlje članice obavljale su posve autonomno, bez potrebe usuglašavanja prioriteta s Europskom komisijom ili drugim

zemljama članicama. U takvim je okolnostima bilo gotovo nemoguće pratiti i vrednovati učinak tako dodijeljenih sredstava na ostvarivanje ciljeva europske regionalne politike.

Reforma bivših fondova solidarnosti iz 1988. i njihova transformacija u strukturne fondove postavila je odnose na bitno drukčije osnove. Umjesto država članica, glavnu ulogu u oblikovanju i vođenju regionalne politike od sada je trebala imati Europska komisija. Ona je na sebe preuzela brigu o poticanju nerazvijenih dijelova Europe i ostvarivanju gospodarske i društvene kohezije. Oblikovana su temeljna načela djelovanja strukturnih fondova (partnerstvo, koncentracija, programiranje, dodanost, učinkovitost), koja su, iako ponešto modificirana u svakom proračunskom razdoblju, do danas uglavnom zadržala svoj osnovni sadržaj. Smjenjivale su se faze nacionalizacije i ponovne europeizacije regionalne politike, ali su osnovne konture postavljene reformom s kraja 1980-ih uglavnom ostale netaknute do današnjih dana (Đulabić, 2007: 99-116).

Od spomenutih reformi regionalna politika postupno se etablirala kao iznimno važno područje javne politike EU. Činjenica da se više od trećine sveukupnog proračuna Unije usmjerava za financiranje regionalne politike te da se, poslije zajedničke poljoprivredne politike, radi o financijski najizdašnijoj politici, dovoljno govori o značaju koji regionalna politika ima u izgradnji "europskog modela društva". Između ostalog, to bi društvo trebalo biti utemeljeno na konkurentnosti europskog gospodarstva i omogućavanje da ono stane uz bok drugim gospodarstvima na svjetskoj razini. Ta se konkurentnost i vodeća pozicija može postići tek kroz otvaranje granica između zemalja europskog kontinenta i osiguravanje slobodnog cirkuliranja ljudi, roba, dobara i usluga, jednako kao i harmonizacijom stupnja razvoja pojedinih dijelova Unije (EC, 2007).

Iako je od reforme iz 1988. prošlo puna dva desetljeća, postojanje posebne politike EU putem koje će se rješavati pitanja različitog stupnja razvoja pojedinih dijelova Unije još uvijek ima vrlo veliko opravdanje. Gospodarska i društvena kohezija i dalje je dalek i teško ostvariv cilj. Također, regionalna je politika opterećena vlastitim bremenitostima i još uvijek značajno prisutnom razlikom između razvijenijih i slabije razvijenih dijelova Europe. U novo proračunsko razdoblje 2007.-2013. EU je ušla na prilično nejednakom stupnju razvoja nekih njezinih regija. Tako je, primjerice, na jednoj strani područje

središnjeg Londona koje je na razini 303% prosjeka EU, dok je na samom začelju rumunjska regija Nord-Est koja se nalazi na svega 24% EU prosjeka (Eurostat, 2008).

Navedeni podatak vrlo zorno ilustrira ozbiljne razlike koje u pogledu stupnja razvoja postoje između bivših (EU15) i novih, uglavnom tranzicijskih zemalja članica (EU10, a od 01. siječnja 2007. EU12). Dok gotovo trećina populacije EU27 (31,7% populacije EU27 – 84 NUTS II regije) živi u područjima koja su po stupnju razvoja ispod 75% EU prosjeka (cilj Konvergencije), dotle su više nego očigledne razlike između razvijenijih starih (EU15) i nerazvijenijih novih, tj. tranzicijskih zemalja (EU12) članica. Vrlo vidljiva je razlika između razvijenijeg sjeverno-zapadnog i nerazvijenijeg jugo-istočnog dijela Europe koji obuhvaća sve tranzicijske zemlje i dio starih članica na južnom dijelu Europe (Portugal te jug Španjolske, Italije i Grčke). Naime, samo 14,5% populacije EU15 živi u regijama cilja Konvergencije. Međutim, zbog nejednake veličine zemalja i to prvenstveno u pogledu broja stanovništva, tih 14,5% populacije EU15 u ukupnom broju stanovnika EU27 koji živi u regijama cilja Konvergencije ima udio od čak 44,4%. Na drugoj su strani sve tranzicijske zemlje, izuzev Cipra te dijelova Mađarske, Češke i Slovačke, koje u potpunosti ulaze u financijski najizdašniji cilj Konvergencije što obuhvaća preko 90% njihovog stanovništva (Bachtler, Wislade, Mendez, 2007: 13-15). Dakle, dok u zapadnoj Europi svega jedna sedmina stanovništva živi u nerazvijenim regijama, dotle u istočnom dijelu svega jedna desetina živi u razvijenim.

Priključenje novih članica iz tranzicijskog bloka također je otvorilo i pitanje apsorpcijskog kapaciteta sredstava inozemne pomoći. Apсорpcijski kapacitet uvelike ovisi o sveukupnom upravnom kapacitetu, pa su značajna sredstva usmjerena prema podizanju upravne učinkovitosti novih članica. Izvješće Svjetske Banke iz 2006. o upravnom kapacitetu novih članica ističe to na sljedeći način: „Iskustvo novih zemalja članica EU u protekle dvije godine je mješovito. Dok je većina zemalja pokazala sposobnost nošenja s glavnim pitanjima vezanim uz EU, kao što je usvajanje zakonodavstva, njihova sposobnost da učinkovito planiraju i koriste strukturne fondove te da odgovore na šira pitanja konkurentnosti ostaje poprilično dvojbena.“ (World Bank, 2006: 1). Dakle, pred regionalnom politikom EU još uvijek se nalaze vrlo veliki izazovi u pogledu savladavanja prepreka koje stoje na putu postizanja gospodarske i društvene kohezije na cjelokupnom području Unije. Na tom putu posebno je značajan upravni

kapacitet i osposobljenost upravnih tijela zemalja članica da budu posrednik između EU i konkretnih razvojnih projekata koji trebaju poboljšati život građana.

Evidentno je da su posljednji valovi proširenja EU značajno su pridonijeli produbljivanju razvojnih razlika, pa je s opravdanjem moguće zapitati u kojoj su mjeri instrumenti regionalne politike kadri dovesti do toliko željene “društvene, gospodarske i teritorijalne kohezije”? Je li riječ o ciljevima koji su uopće ostvarivi s obzirom na velike i duboke razlike koje postoje između europskih zemalja? I konačno, koliko je zapravo opravdano govoriti o jedinstvenom “europskom modelu društva” kad stanovnici zemalja članica govore više od četvrt stotine različitih jezika, dolaze iz različitih povijesnih, kulturoloških, te pravnih i upravnih tradicija i pozadina? Ponekad se čini kao da je riječ o umjetnom zajedništvu koje će u perspektivi morati iznaći neki vrlo jak kohezivni element koji će održati njezin opstanak.

Za potpunije razumijevanje regionalne politike EU nije zanemariv niti različit pristup Unije prema stari(ji)m i novi(ji)m, tj. tranzicijskim članicama. Uvjeti koji se postavljaju za članstvo su sa svakim valom proširenja sve stroži, što se može različito protumačiti. S jedne strane, ti zahtjevi nastaju kao izraz prikupljenog iskustva tijekom prijašnjih proširenja i potrebe da se kroz više standarde stimulira ubrzana i korjenita transformacija tranzicijskih društava i njihovih upravnih sustava, koje valja izgraditi na novim temeljima. Međutim, s druge strane, postavljanjem vrlo visokih zahtjeva i procedura pred upravne sustave zemalja članica, zapravo je onemogućeno potpuno iskorištavanje svih sredstava koja zemljama članicama nominalno stoje na raspolaganju. Očigledan primjer koji potvrđuje navedenu konstataciju je činjenica da niti jedna tranzicijska zemlja u predpristupnom razdoblju, a i u godinama nakon priključenja ne uspijeva postići potpunu razinu iskorištenosti tih sredstava. Opravdano se zapitati, imaju li tako visoki zahtjevi možda i neko drugu svrhu, pored potrebe da se na taj način potakne reforma javne uprave u tranzicijskim zemljama?⁴

⁴ Neke od navedenih teza, detaljno su elaborirane u Đulabić, 2007, te 2007a.

3. Tri faze u shvaćanju regionalne politike u tranzicijskim zemljama

Pojam tranzicijskih zemalja odnosi se na zemlje koje su nastale raspadom bivših socijalističkih i komunističkih sustava Srednje i Istočne Europe.⁵ Ti sustavi imali mnogobrojne nedemokratske elemente uobličene u režim partije i države. Sustav lokalne samouprave bio je utemeljen na marksističkoj koncepciji komune, a srednja (regionalna) razina često nije niti postojala. Razvojne aktivnosti bivših socijalističkih zemalja uglavnom su se temeljile na planskoj ekonomiji i aktivnostima koje je usmjeravala država. Premda su neke tranzicijske zemlje pokušale uvesti neke oblike privatnog vlasništva, sloboda poduzetništva i privatnog vlasništva uglavnom nije bila zajamčena. Također, s obzirom da su institucije civilnog društva bile nerazvijene, participativni pristup oblikovanje javne politike (*public policy*) nije mogao pustiti dubokog korijena.

Na takve okolnosti nadovezala su se uglavnom negativna iskustva tranzicije te pretvorbe i privatizacije bivšeg društvenog vlasništva. Razvojne razlike između pojedinih dijelova zemlje značajno su se produbile, a, uz to, na površinu su izbile i značajne unutar-regionalne razlike. Shvaćanje regionalne politike evoluiralo je kroz tri sukcesivne faze. Moguće je govoriti o marginalizaciji, politizaciji i, na kraju, o racionalizaciji regionalne politike u tranzicijskim zemljama.

Prva faza u odnosu spram regionalne politike obilježena je njezinom *marginalizacijom* i traje od raspada bivšeg, komunističkog sustava, pa sve do pred kraj 1990-ih. Njezine glavne karakteristike su slaba razina zainteresiranosti političkih elita za pitanja rješavanja problema različitog stupnja razvoja pojedinih dijelova zemlje. S obzirom da je za većinu tranzicijskih zemalja riječ o relativno novom području javne politike, te zemlje ne prepoznaju regionalni razvoj kao značajan dio vlastite javne politike. Ako i postoje nastojanja prema rješavanju pitanja razlika u stupnju razvoja, onda su to ostaci planske ekonomije bez dovoljnog uvažavanja temeljnih načela moderne regionalne politike. Zemlje koje su netom izašle iz režima u kojem plansko gospodarstvo nije polučilo zadovoljavajuće rezultate, sa skepsom su gledale na regionalnu politiku utemeljenu na

⁵ O različitim shvaćanjima tranzicije vidjeti Marčetić, 2005:7-70.

višegodišnjem strateškom planiranju razvojnih aktivnosti, participativnom pristupu koji uključuje predstavnike javnog, privatnog i civilnog sektora, te uključivanju različitih razina vlasti u oblikovanje i provedbu razvojnih aktivnosti i potrebu njihovog međusobnog usuglašavanja i koordinacije. Previše elemenata suvremene regionalne politike podsjećalo je na dobro poznate obrasce iz vremena komunizma, a s obzirom da je novo društveno uređenje uvelike izgrađeno na sotoniziranju svega što je obilježavalo prijašnji sustav, regionalna politika tretira se kao vraćanje na iskustva koja se što prije želi zaboraviti.⁶ Iako su se pitanja razvoja donekle tretiraju kroz djelovanje različitih upravnih resora, moderni pristup regionalnoj politici, karakterističan za zemlje zapadne Europe okupljene u Europsku uniju, utemeljen na strateškom planiranju, partnerstvu, usuglašavanju i koordinaciji različitih subjekata i razina vlasti još uvijek ne pušta dublji korijeni.

Također, spomenutu fazu obilježava izrazito reaktivan pristup regionalnom razvoju koji se sastoji u poduzimanju kratkoročnih mjera kojima nastoji sanirati razvojne različitosti. U tranzicijskim je zemljama nerijetko glavni grad znatno razvijeniji od ostatka zemlje, pa zbog toga „usisava“ stanovništvo i sve značajnije investicije. Također, postoje i velike razlike u razvoju koje se, ovisno o geografskom smještaju zemlje, uglavnom razgraničavaju po liniji zapad-istok ili sjever-jug. Uz te razlike, posebni problem su intra-regionalne razvojne različitosti koje su ponekad značajnije izražene od stupnja razvoja između samih regija (Davey, 2003: 153). U toj se fazi regionalna politika shvaća isključivo kao ulaganje u fizičku infrastrukturu, a drugi prioriteti poput izgradnje i jačanja društvenog kapitala, društvena kohezija i stvaranje jednakih mogućnosti, razvijanje inovativnih tehnologija i drugi slični tematski prioriteti vrlo se često uopće i ne spominju kao značajno područje javne intervencije.

U toj fazi u upravnom sustavu nije izgrađen niti adekvatan institucionalni mehanizam za vođenje regionalne politike, a razumijevanje regionalne politike među političarima i upravnim službenicima je na niskoj razini. Nadalje, participativni pristup oblikovanju

⁶ K. Davey ističe kako je regionalna politika u zemljama Istočne Europe povezivana s „... rigidnim stilom socijalističkog planiranja ...“ koje je ostavilo nekoliko izrazito negativnih tragova. To su (a.) mala sela koja su ostavljena bez mogućnosti razvoja, (b.) mono-industrijski gradovi ovisni uglavnom o jednoj tvornici i (c.) mreža servisnih institucija koje se ne mogu održati u novim okolnostima (Davey, 2003: 153).

sadržaja javne politike utemeljen na partnerstvu između javnog, privatnog i civilnog (trećeg) sektora te između različitih razina vlasti (središnja, regionalna i lokalna) nije zastupljen u dovoljnoj mjeri, pa je česta pojava da donesene strategije ostaju mrtvo slovo na papiru. U pravilu, u spomenutoj fazi ne postoji srednja razina vlasti koja bi se pojavila kao partner središnjim tijelima. Ako ta razina i postoji, onda je u pravilu riječ o jedinicama s koje predstavljaju izraz upravne, a ne političke decentralizacije. Ta razina nema značajniju ulogu u promicanju i podupiranju razvojnih aktivnosti na svojem području. Sudjelovanje institucija civilnog društva, koje se tek razvija i oslobađa državne kontrole, u procesu javne politike je često samo deklarativne naravi. Sve rečeno dovodi do zaključka da je razina političke potpore regionalnoj politici vrlo slaba. Ukratko, ne postoji strateško opredjeljenje prema regionalnom razvoju niti naznaka smjera kojim bi se trebalo krenuti.

Nakon početne marginalizacije uslijedilo je razdoblje s više ili manje izraženom *politizacijom* regionalne politike. Tu fazu obilježava nešto snažnija prisutnost tematike gospodarskog i društvenog razvoja u javnom diskursu. Političke elite postupno uviđaju da razlike u stupnju razvoja između pojedinih dijelova zemlje produbljuju i prijete da postanu ozbiljan društveni problem. Regionalni razvoj sve češće dolazi na dnevni red političkih rasprava i stvara se značajan politički pritisak da se poduzme nešto po tom pitanju. Uz to, proces priključivanja Europskoj uniji u značajnoj mjeri predstavlja okidač koji pokreće rasprave o razvoju i potrebama provođenja upravnih reformi te mogućnosti korištenja sredstava iz pred-pristupnih fondova za provođenje potrebnih reformi i prilagodbi.⁷ Taj proces je otvorio je pitanje upravnog kapaciteta budućih zemalja članica da učinkovito ispunjavaju obveze koje proizlaze iz članstva. Na taj je način, uz politički, pravni i ekonomski kriterij (tzv. kopenhaski kriteriji iz 1993.), prepoznat i poseban kriterij upravne učinkovitosti (tzv. madridski kriterij iz 1995.) kao vrlo važan faktor o kojem ovisi pristupanje određene zemlje u punopravno članstvo EU. Kao bitan dio upravnog kriterija, za regionalnu je politiku posebno važan apsorpcijski kapacitet

⁷ Komentirajući stanje u pogledu regionalne politike u Sloveniji Lajh navodi: „Dugo vremena političke stranke u Sloveniji nisu smatrale politiku regionalnog razvoja velikom političkom temom. ... Pitanje politike regionalnog razvoja postalo je više politizirano od pristupanja Sloveniju u EU.“ (Lajh, 2004: 19, 20).

pojedine zemlje, odnosno njezina mogućnost da iskoristi sredstva pomoći koja joj kroz pred-pristupne i strukturne fondove stoje na raspolaganju tijekom razdoblja pristupanja, tj. nakon primanja u punopravno članstvo.

Kao izraz sve veće političke važnosti teme regionalnog razvoja inicira se oblikovanje adekvatnog pravnog i institucionalnog okvira za njezinu provedbu, što se istovremeno nastoji prilagoditi zahtjevima članstva u EU. Često se politička važnost regionalne politike očituje u donošenju posebnog zakona o regionalnom razvoju, jednako kao i strategije razvoja, a upravni sustav se reorganizira na način da se jačaju postojeći odnosno osnivaju novi upravni organi nadležni za pitanja regionalnog razvoja. Osnivaju se ministarstva nadležna za regionalni razvoj koja postaju ključni faktor u oblikovanju strateškog pristupa razvoju, a operativna se pitanja, poput razrade projektne dokumentacije, provođenja javnih natječaja, ugovaranja projekata te njihove provedbe, itd., nerijetko prepuštaju novoosnovanim agencijama za regionalni razvoj. Posebno se jačaju mehanizmi horizontalne i vertikalne koordinacije stvaranjem institucionalne infrastrukture koja treba olakšati oblikovanje, provedbu te praćenje (*monitoring*) i vrednovanje (evaluaciju) politike regionalnog razvoja. Ponekad se vrlo ozbiljno pristupa uvođenju srednje, tj. regionalne razine vlasti i njezinom pozicioniranju kao jednog od ključnih igrača u poticanju razvoja na svojem području.

Međutim, ono što značajno obilježava proces donošenja zakona o regionalnom razvoju i razradu ključnih strateških dokumenata su dugotrajna politička prepucavanja i, vrlo često, besplodne rasprave. Takve rasprave u prvi plan stavljaju obračune političkih elita preko teme regionalnog razvoja i regionalizacije, a ne kvalitetnu i stručno utemeljenu raspravu o stvarnim uzrocima različitosti u stupnju razvoja pojedinih dijelova zemlje i mjerama kako ih otkloniti. Institucionalna struktura koja treba omogućiti partnerski pristup regionalnoj politici, u znatnoj se mjeri koristi za promociju vlastitih političkih interesa članova takvih partnerskih foruma, a ne za promicanje interesa područja koje predstavljaju. Itd.

Treća faza obilježena je svojevrsnom *racionalizacijom*, odnosno racionalnijim pristupom regionalnoj politici. Takav je pristup značajno determiniran okončavanjem procesa približavanja EU i sve izraženijim procesima europeizacije i modernizacije cjelokupnog

društva. Shvaćanje regionalne politike sve više postaje rasterećeno pretjerane politizacije i to vrlo često koincidira s periodom okončanja pred-pristupnih pregovora. Razvojni programi se počinju oblikovati prema složenim zahtjevima EU u pogledu upravljanja sredstvima strukturnih fondova. Pristupanje u punopravno članstvo Unije dodatno stimulira spomenuti proces jer otvara mogućnost participacije u iskorištavanju sredstava strukturnih fondova.

Tranzicijske su zemlje tijekom pred-pristupnog razdoblja akumulirale znanje i iskustvo upravljanja regionalnim razvojem, pa su prijašnja lutanja nadvladana i razvojne teme polako izbijaju u prvi plan. Temeljna načela suvremene regionalne politike, poput partnerstva, koncentracije, dodanosti i učinkovitosti nisu samo formalno ugrađena u zakonodavstvo i strateške dokumente, već značajno usmjeravaju praksu vođenja regionalne politike. Institucionalna struktura je stabilizirana te su uspostavljeni mehanizmi horizontalne i vertikalne koordinacije. Pored uspostave koordinacijskih mehanizama na središnjoj razini, razvijeni i stabilizirani su mehanizmi koordinacije subjekata na nižim razinama vlasti. U nekim je zemljama uvođenje srednje (regionalne) razine vlasti u velikoj mjeri inspirirano upravo potrebom vođenja regionalne politike Unije i potrebom kreiranja prikladnog koordinacijskog mehanizma na nižim razinama teritorijalnog upravnog sustava. Velika većina subjekata uključenih u mrežu javne politike (*policy* mrežu) shvaća značaj regionalne politike i prihvaća postavljena pravila. Partnerstvo i suradnja tijela javne uprave s civilnim sektorom i predstavnicima gospodarstva je uobičajena metoda rada koja je stabilizirana kroz institucionalne mehanizme koji održavaju i podupiru takav participativni pristup.

Prva generacija strateških programskih dokumenata je izrađena i procesu provedbe je omogućeno praćenje i vrednovanje razvojnih intervencija. Na temelju tih iskustava pristupa se izradi novih dokumenata, a sve značajniju ulogu dobiva ulaganje u socijalnu komponentu regionalne politike, poput obrazovanja, zaštite okoliša, upotrebne obnovljivih izvora energije, primjene inovativnih tehnologija, itd. Pravni okvir je već nekoliko puta mijenjan i dopunjavan kako bi se ispravili uočeni nedostaci i podigla učinkovitost cjelokupnog sustava. Neke od tranzicijskih zemalja već su usvojile drugu generaciju zakona o regionalnom razvoju, odnosno značajnije izmijenila prvotne zakone uslijed primijenjenih okolnosti i potrebnih prilagodbi.

Regionalna politika je od marginaliziranog područja javne politike prešla trnovit put politizacije da bi, na kraju, ta zauzela mjesto koje joj u sustavu javne politike i pripada. To je mjesto stimuliranja razvoja i osiguravanja kvalitetnijih uvjeta života građana na cjelokupnom području određene zemlje. Možda najveća promjena je u samom pristupu regionalnoj politici. Ta je politika od tradicionalnog instrumenta putem kojeg središnja razina nastoji riješiti probleme povezane s različitim stupnjem razvoja, transformirana u kompleksnu javnu politiku koja ima za cilj povezivanje različitih razina vlasti i subjekata na određenom području u prepoznavanju i poticanju endogenih faktora razvoja. Takav bi pristup trebao dovesti do eliminiranja stvarnih uzroka slabijeg razvoja određenog područja.

4. Regionalna politika Republike Hrvatske – između marginalizacije i racionalizacije

Republika Hrvatska dijeli sudbinu većine tranzicijskih zemalja u pogledu utjecaja tranzicijskog procesa na društveni i gospodarski razvoj. Prelazak u kapitalistički sustav društvenog uređenja, uglavnom praćen prilično lošim iskustvima pretvorbe i privatizacije, imao je značajne posljedice obilježene negativnim predznakom. Razlike u društvenom i gospodarskom razvoju pojedinih dijelova zemlje su produbljene, značajno je izražena depopulacija određenih područja⁸, četvrtina stanovništva Hrvatske koncentrirana je u glavnom gradu, problem nezaposlenosti kontinuiran je problem koji ne uspijeva riješiti niti jedna vladajuća struktura, zemlja je dugo vremena bila neadekvatno prometno povezana, a nedostajalo je značajne količine sredstava za restrukturiranje velikih gospodarskih subjekata koji su predstavljali stupove prijašnjeg ekonomskog sustava. Razina stranih ulaganja je niska, uz istovremeno nezadovoljavajuće korištenje suvremenih tehnologija. Prekvalifikacija radne snage i prilagodba promjenjivom tehnološkom i gospodarskom okruženju također se ne provodi na zadovoljavajućoj razini.

⁸ Površinom daleko najveća (5353 km²), Ličko-senjska županija, ima svega 53 677 stanovnika i gustoću naseljenosti od svega 10 stanovnika po km² čime je gotovo 9 (8,7) puta manja od najmnogoljudnije, Splitsko-dalmatinske županije (463 676), a čak 14,5 puta je manja od Grada Zagreba (SLJ, 2007: 62).

Uz to, izloženost velikog dijela teritorija ratnim razaranjima prouzročilo je dodatne poteškoće i značajno usporilo njihov razvoj. Razvojne aktivnosti u tim područjima uglavnom su koncentrirane na rješavanje problema proizašlih iz negativnog iskustva rata. Riječ je o potrebi obnove i izgradnje stambenih objekata te temeljne gospodarske infrastrukture. Povratak raseljenog stanovništva i njegovo integriranje u suvremene društvene i gospodarske procese spojeno sa sve izraženijim trendom starenja stanovništva također predstavlja značajan razvojni izazov. Ako se tome pridodaju problemi s javnim sektorom, posebice s reformom pravosuđa, javne uprave, jednako kao i neadekvatan sustav lokalne samouprave, postavlja se pitanje kakva je razvojna perspektiva zemlje. Proces približavanja EU počeo je razmjerno kasno. Tek nakon desetljeća hrvatske samostalnosti donesene su strateške odluke o pristupanju zemlje EU, dok je u drugim tranzicijskim zemljama taj proces počeo neposredno nakon sloma bivšeg sustava i uvođenja višestranačkog, demokratskog sustava (Đulabić, 2007: 187).

Premda briga za gospodarski razvitak svih krajeva RH predstavlja ustavnu kategoriju i svrstana je u poglavlje o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (čl. 49./3. Ustava RH), regionalna politika u modernom smislu još uvijek nije našla adekvatno mjesto u sustavu javne politike Republike Hrvatske. Ta se politika uvelike provodi kroz nekoliko tzv. „regionalnih“ zakona⁹ koji predstavljaju glavne instrumente rješavanja nagomilanih razvojnih problema. Putem njih, nastoji se usmjeriti razvojne intervencije u nekoliko kategorija područja koja s razvojnog aspekta traže posebnu pažnju. Međutim, gotovo je nemoguće utvrditi količinu sredstava koja se usmjeravaju za financiranje razvojnih projekata, kao niti sustavni paket strateških ciljeva, prioriteta i mjera politike regionalnog razvoja. Pored toga, zbog izostanka praćenja i vrednovanja nemoguće je realno procijeniti utjecaj različitih mjera na otklanjanje stvarnih uzroka nerazvijenosti.

Trenutna politika regionalnog razvoja je neprimjerena jer se isključivo vodi na razini osnovnih jedinica lokalne samouprave.¹⁰ Gotovo polovina tih jedinica (njih 275) ulazi u jednu od tri temeljne kategorije područja u prema kojima se usmjeravaju posebne mjere

⁹ Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN, 26/03 – pročišćeni tekst, 42/05, 90/05), Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN, 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05), Zakon o otocima (NN, 34/99, 149/99, 32/02, 33/06).

¹⁰ I to samo na razini općina, dok se gradovi isključuju iz sustava potpore neovisno o njihovom stupnju razvitka.

stimuliranja razvoja. Pored toga, zbog svoje uloge u Domovinskom ratu i posebnog simboličnog značaja, Grad Vukovar uživa poseban status u sustavu razvojne politike.¹¹

Sustavom regionalne politike pokriveno je preko polovine teritorija RH (64,3% – 36 320 km²), a na tom području živi gotovo četvrtina njezinog stanovništva (23% – 1 023 000 stanovnika). Najvažnija i najznačajnija kategorija potpomognutih područja su područja od posebne državne skrbi (PPDS) koja pokrivaju gotovo polovinu teritorija RH (180 jedinica lokalne samouprave – 48,5% teritorija – 27 400 km²) i gdje živi oko 680 000 stanovnika. Druga kategorija potpomognutih područja su brdsko-planinska područja (BPP). U tu kategoriju ulazi 45 jedinica lokalne samouprave u kojima živi 4,8% stanovništva Republike Hrvatske na 10,5% njezinog teritorija. Posebnu kategoriju čine otoci koji su Ustavom proglašeni dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku (čl. 52. Ustava) i u pogledu kojih je suvremeni pristup razvoju najdalje otišao. U sustavu potpore ukupno je 50 otoka na kojima živi 2,9% (131 000) stanovnika na svega 5,3% (3 000km²) teritorija RH. Na kraju, poseban status dobio je Grad Vukovar, a posebne tretiranje njegove obnove i razvoja rezultat je brutalnih razaranja koja je taj grad pretrpio tijekom Domovinskog rata, a ne posebnih razvojnih izazova.¹²

PPDS su uspostavljena kao glavna poluga saniranja ratnih razaranja, a instrumenti koji su predviđeni za njihov razvoj velikim su dijelom reaktivne prirode. U kategoriju BPP spadaju područja koja zbog svojih prirodnih obilježja (kvaliteta i bonitet tla, nadmorska visina, pristupačnost, itd.) predstavljaju područja čiji je razvoj potrebno posebno poticati. Otoci se zbog svog geografskog položaja susreću s posebnim poteškoćama u razvoju, pa su izdvojeni kao zasebno područje razvojne politike. Sve u svemu, sadašnji instrumenti regionalne politike u najvećoj mjeri predstavljaju pomoć nerazvijenim i ratom zahvaćenim područjima, a ne smisleni skup mehanizama zavođenja aktivne razvojne politike i poticanje razvoja područja koja zaostaju. Takav pristup, pored navedenih ima i čitav niz drugih manjkavosti. Tako se primjerice, problematika gradova i njihove uloge u razvoju zemlje uopće ne uzima u obzir pri koncepciji razvojne politike, iako bi gradovi trebali zbog strukture svojeg stanovništva i gospodarskog potencijala trebali predstavljati

¹¹ Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01, 90/05).

¹² Detaljnu analizu zakona i instrumenata koji se koriste za potporu navedenih kategorija potpomognutih područja vidjeti u Đulabić, 2005: i d., i 2007: 187 i d.

glavne poluge razvoja zemlje. Strateški pristup razvoju ugrađen je u odredbe nekih zakona, ali je u određenim segmentima iznimno kompliciran, odnosno temeljni dokumenti nikad nisu doneseni. I druga načela suvremene regionalne politike (programiranje, partnerstvo, koncentracija, dodanost, učinkovitost)¹³ još uvijek u dovoljnoj mjeri ne nalaze svoje mjesto u koncipiranju i provedbi regionalne politike.

Pristupanje Europskoj uniji otvorilo je pitanja mogućnosti hrvatskog teritorijalnog upravnog sustava da participira u korištenju sredstava pred-pristupne pomoći. Zbog svoje sličnosti s strukturnim fondovima, posebno mjesto zauzima Instrument pred-pristupne pomoći (IPA).¹⁴ Iskustva s njegovim korištenjem u velikoj su mjeri dobar pokazatelj spremnosti zemlje za strukturne fondove. Međutim, IPA je u ranoj fazi provedbe pa će se neka ozbiljnija iskustva moći tek prikupiti. Podjela zemlje na statističke regije izraz je izrazite politizacije pristupa regionalnoj politici i potrebe da se kreiraju razvojne regije koje neće ni u kojem pogledu stimulirati otvaranje pitanja regionalizacije zemlje koje se u Republici Hrvatskoj još uvijek povezuje s regionalizmom koji ima prilično negativan predznak.

Najveći dio posla oko pripreme za vođenje regionalne politike i buduće uspješno korištenje sredstava strukturnih fondova EU, obavljen je u okviru nekoliko međunarodnih projekata. Ti su projekti iznjedrili rješenja koja su na tragu usklađivanja vođenja regionalne politike sukladno načelima regionalne politike EU. Prije svega, riječ je projektima *Strategija i jačanje kapacitet za regionalni razvoj* (2003-2005), *Podrška nacionalnom strateškom planiranju* (2004-2006), provedenih u okviru CARDS programa, te projekt *Tehničke pomoći za provedbu strategije i akcijskog plana regionalnog razvoja* (2006-2007), proveden u okviru PHARE programa. Među najvažnijim dokumentima koji su nastali u okviru spomenutih projekata je nacrt Strategije o regionalnom razvoju RH (dalje: Strategija) i nacrt Zakona o regionalnom razvoju (dalje: ZRR). Nažalost, iako su ti dokumenti pripremljeni tijekom 2005. godine, oni još uvijek nisu prihvaćeni, a kamoli provedeni. Trenutačno je u fazi provedbe projekt *Pomoć pri jačanju kapaciteta za regionalni razvoj*, koji se u okviru CARDS programa

¹³ Detaljnije o tim načelima u Đulabić, 2007: 125-133.

¹⁴ IPA je u potpunosti zamijenila dosadašnje instrumente pred-pristupne pomoći (CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD).

provodi od rujna 2007. do rujna 2009. Tim bi se projektom trebao osnažiti kapacitet središnje razine, povećati kapacitet županija za strateško planiranje razvoja i provedbu, te poboljšati sposobnost lokalne i regionalne razine za korištenje sredstava pred-pristupne pomoći i strukturnih fondova (Inception Report, 2007: 24 i d.).

Pravni i institucionalni okvir regionalne politike još uvijek je neadekvatan. Zakon o regionalnom razvoju nije donesen premda je konačna verzija tog zakona izrađena još 2005. U međuvremenu su učinjene neke izmjene u zakonskom tekstu kako bi ga se poboljšalo i prilagodilo promijenjenim okolnostima. S obzirom na regionalnu politiku, taj je zakon, između ostalog, trebao imati značajan legitimacijski učinak. Izostanak donošenja zakona o regionalnom razvoju usporio je proces oblikovanja potrebne institucionalne infrastrukture za vođenje regionalne politike. Osnivanjem novog ministarstva u čiju nadležnost je stavljena materija regionalnog razvoja početkom 2008., ne rješavaju se ključni problemi koordinacije i usklađivanja različitih upravnih tijela u pogledu planiranja i provedbe razvojnih aktivnosti. Institucionalna rascjepkanost i dalje ostaje jedan od ključnih problema u pogledu vođenja regionalne politike, a može se opravdano zaključiti kako je s reorganizacijom središnjih tijela državne uprave, provedenom nakon parlamentarnih izbora iz 2007., ta rascjepkanost postala još veća. Nekoliko upravnih tijela u čijoj nadležnosti je opća politika razvoja zemlje i politika regionalnog razvoja, koja bi trebalo koordinirati s jednog mjesta, nalaze se rascjepkana u nekoliko različitih središnjih tijela državne uprave.¹⁵ Očigledno je uslijed potrebe formiranja koalicijske vlade propuštena prilika da se regionalna politika, ali i sveukupna razvojna politika, usmjerava s jednog mjesta u teritorijalnom upravnom sustavu. Ako se u obzir uzme da je jedan od temeljnih problema zemlje reforma javne uprave i njezin utjecaj na razvoj, čini se prikladnim promišljati o osnivanju ministarstva koje bi integriralo važne resore razvoja, ali i usmjeravanja teritorijalnog upravnog sustava.¹⁶

¹⁵ Novoosnovano Ministarstvo regionalnog razvoja, poljoprivrede i vodnog gospodarstva, nastalo je spajanjem nekoliko unutarnjih ustrojstvenih jedinica bivšeg Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva i Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka. Međutim, u pogledu koordinacije i vođenja regionalne politike, nije se ništa značajno dogodilo u odnosu na prethodno razdoblje, osim što su neka bitna područja regionalne politike ostala izvan njega. Tu je prije svega riječ o upravi za otoke koja je i dalje ostala dijelom Ministarstva mora, prometa i infrastrukture.

¹⁶ To bi ministarstvo trebalo integrirati neke unutarnje ustrojstvene jedinice iz sadašnjeg Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, ali i

Promišljanje o sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave otvara nekoliko važnih pitanja za uspjeh upravljanja regionalnom politikom u RH. Koliko je taj sustav spreman za apsorpciju sredstava iz fondova EU? Koja je uopće uloga županija u teritorijalnom upravnom sustavu Republike Hrvatske? Je li postojeće stanje u pogledu uloge, broja te položaja županija u teritorijalnom upravnom sustavu zadovoljavajuće? Ključno pitanje koje se nameće kao jedno od vrlo bitnih pitanja svakako je financijski kapacitet jedinica lokalne i regionalne samouprave. Za razliku od ostalih tranzicijskim zemalja koje su sustav regionalne samouprave izgrađivale velikim dijelom i pod utjecajem pristupanja u EU i potrebama prilagodbi vođenju regionalne politike EU, Hrvatska ima već prilično izgrađen i stabiliziran sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave. Županije su osnovane početkom 1990-ih i danas predstavljaju prilično stabilizirane društvene strukture. Premda je znanstvena, stručna, pa čak i politička javnost svjesna neadekvatnosti administrativno-teritorijalne podjele zemlje i činjenice da će na dugi rok ta podjela vjerojatno predstavljati sve ozbiljniju prepreku društvenom razvoju, još uvijek nema konsenzusa oko potrebe, a kamoli oko smjera reforme administrativno-teritorijalnog ustroja.

Uviđajući priliku za iskorištavanje sredstava fondova EU, županije su poduzele niz aktivnosti kojima nastoje izvršiti potrebne prilagodbe i podići kapacitet za vođenje razvojnih aktivnosti. Tako je 2000. s osnivanjem Istarske razvojne agencije započeo proces osnivanja razvojnih agencija u svim županijama. Osim toga, županije poduzimaju i nekoliko inicijativa koje trebaju doprinijeti podizanju apsorpcijskog kapaciteta, a u Bruxellesu je otvoreno predstavništvo hrvatskih županija (Đulabić, 2007a: 95, 96).

U okviru programa CARDS 2001 započeo je ozbiljniji proces strateškog planiranja razvoja na županijskom nivou. Šibensko-kninska, Zadarska, Vukovarska i Sisačko-moslavačka županija prve su donijele regionalne operativne programe (tzv. ROP-ovi), dokumente u kojima se pitanjima razvoja pristupilo na strateški način uzimajući u obzir neka od temeljnih načela organizacije i djelovanja fondova EU. Primjer prvih županija

Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, a vjerojatno i Središnjeg državnog ureda za upravu. Tako bi se s jednog mjesta koordinirala razvojna politika zemlje, ali istovremeno usmjeravao cjelokupni teritorijalni upravni sustav koji treba staviti u funkciju poticanja razvoja.

ubrzo su slijedile i ostale, tako da su sve županije, izuzev Grada Zagreba, izradile i usvojile vlastite ROP-ove. Značajnu ulogu u tom procesu imala je i delegacija Europske komisije, UNDP te središnje ministarstvo nadležno za razvoj. Ti su dokumenti trebali poslužiti kao instrument privlačenja kako inozemnih, tako i domaćih sredstava namijenjenih razvoju. Neke su županije, imajući u vidu odredbe nacrtu ZRR, već modificirale vlastite ROP-ove kako bi oni predstavljali buduće županijske razvojne strategije. Međutim, uslijed izostanka značajnije legitimacije regionalne politike, o čemu ponajbolje svjedoči odugovlačenje s donošenjem ZRR i Strategije, ROP-ovi nisu uspjeli postati glavni strateški dokumenti na osnovu kojih bi se usmjeravale razvojne investicije. Cijeli je proces ostao samo neka vrsta vježbe, a s protekom vremena prijeti erozija postojećeg znanja i društvenog kapitala koji je u tom procesu razvijen.

Iskustva s ROP-ovima otvorila su pitanja koja je zapravo uloga županija u kreiranju i provedbi regionalne politike. Mogu li županije preuzeti ulogu glavnih koordinacijskih točaka regionalne politike? To posebno dolazi do izražaja nakon uvođenja kategorije „velikih gradova“, što je dodatno oslabilo ulogu županija u cjelokupnoj strukturi vlasti. S druge strane, središnja razina će nastojati barem u prvim godinama provedbe regionalne politike, centralizirati njezino vođenje i osloniti se na vlastitu mrežu teritorijalno dislociranih ekspozitura. Mreža područnih jedinica različitih središnjih tijela, te ureda državne uprave u županijama i njihovih područnih jedinica omogućava samostalno provođenje razvojnih programa središnje razine. U takvom spletu odnosa, uloga županija još uvijek je prilično neodređena i nejasno je hoće li one, i u kojoj mjeri, imati mogućnost aktivno doprinijeti kreiranju sadržaja te politike, ili će ostati samo jedan od korisnika razvojnih programa središnje razine.

Izostanak donošenja ključnih dokumenata regionalne politike doveo je do situacije u kojoj se ta politika u osnovi vodi na razini samo jednog tipa osnovnih jedinica lokalne samouprave (općine). Takvo vođenje razvojne politike predstavlja ozbiljnu prepreku strateškom pristupu razvoju. Veliki dio razvojnih poteškoća moguće je otkloniti jedino sustavnom akcijom na širim područjima. Za postizanje tog cilja, ponekad je i razina županija također preniska. Biti će potrebno promišljati o uvođenju razvojnih, planskih, tj. kohezijskih regija koje bi tijekom vremena trebale postati glavna poluga planiranja i provedbe razvojnih aktivnosti. Takve su regije jednako važne i za optimalizaciju pristupa

i korištenja sredstava strukturnih fondova u trenutku kad RH postane punopravna članica EU. S obzirom na to, podjela zemlje na statističke regije provedena je bez ikakve stručne i javne rasprave, pa se stječe dojam da se toj odluci pristupilo s tehničkog umjesto s dugogodišnjeg strateškog pristupa vođenju regionalne politike.

Sve navedeno ima prilično nepovoljne posljedice na sveukupni apsorpcijski kapacitet zemlje i u budućnosti bi trebalo ozbiljnije poraditi na jačanju tog kapaciteta i stvaranju mogućnosti za maksimalno iskorištavanje sredstava koja Republici Hrvatskoj stoje na raspolaganju.

5. Zaključne napomene

S obzirom na sve rečeno, gdje se nalazi Republika Hrvatska? Kakvo je stanje i kolike su šanse za modernu regionalnu politiku? Kada će se stvoriti pretpostavke za aktivnu umjesto reaktivne razvojne politike koja će stvoriti šanse razvoja i potaknuti snažniju suradnju između različitih razina vlasti?

Iako je regionalna politika u Republici Hrvatskoj izašla iz faze početne marginalizacije, ona još uvijek ne zauzima mjesto koje bi trebala zauzeti. Čini se kako je ta politika još uvijek nije prepoznata kao jedan od ključnih instrumenata cjelokupnog razvoja zemlje. Ključni problemi leže u pogledu njezinog prepoznavanja kao vitalnog dijela javne politike. Značajni nedostaci vidljivi su u pogledu institucionalizacije rješenja koja su se razvila u okviru nekoliko međunarodnih projekata. Pravni i institucionalni okvir je još uvijek nije donesen ili je neadekvatan. Posebno vrijedi problematizirati ulogu regionalnih jedinica sustavu oblikovanja i provedbe regionalne politike u RH.

Stoga, temeljne preporuke za vođenje moderne regionalne politike u Republici Hrvatskoj bile bi sljedeće:

- Otvaranje ozbiljne stručne i javne rasprave o regionalnoj politici i njezinom potencijalu za cjelokupni razvoj zemlje.
- Usvajanje Zakona o regionalnom razvoju koji treba legitimirati regionalnu politiku i temeljna načela njezinog vođenja. Taj zakon bi trebao postaviti temelje

oblikovanja institucionalne infrastrukture za učinkovito vođenje regionalne politike, te urediti druga pitanja važna za vođenje moderne regionalne politike u RH

- Donošenje Strategije regionalnog razvoja omogućilo bi promjenu dosadašnjeg reaktivnog pristupa regionalnoj politici u aktivni pristup koji bi rješavao stvarne uzroke različitog stupnja razvoja pojedinih dijelova zemlje.
- Problem koordinacije i institucionalne rascjepkanosti potrebno je riješiti boljom reorganizacijom središnjih tijela državne uprave koji se bave različitim pitanjima razvoje. Time bi se osigurala čvrsta točka u teritorijalnom upravnom sustavu s koje će se voditi politika regionalnog razvoja.
- Politiku regionalnog razvoja potrebno je koncipirati uzimajući u obzir šira područja što će omogućiti provedbu većih i značajnijih razvojnih projekata. Radi toga, potrebno je uvesti razvojne, planske tj. kohezijske regije koje će s vremenom postati osnovna razina vođenja regionalne politike, koja je istovremeno usklađena sa zahtjevima EU.

Izlaskom iz faze početne marginalizacije regionalna politika ušla je u fazu očigledne politizacije. Ta je politizacija bila posebno istaknuta tijekom 2006. i 2007.¹⁷ te u izbornoj kampanji za parlamentarne izbore s kraja 2007. Regionalni razvoj je postao hit tema političke kampanje, a osnivanje novog ministarstva nadležnog za resor regionalnog razvoja postalo je nezaobilazan dio post izbornih dogovora oko formiranja vladajuće koalicije. Kulminacija se dogodila početkom 2008. reorganizacijom središnjih tijela državne uprave i osnivanjem posebnog ministarstva nadležnog za regionalni razvoj. Međutim, ta je reorganizacija provedena bez dovoljnog uzimanja u obzir upravno-tehničkih zahtjeva koje nameće regionalna politika, pa se stanju u odnosu na prethodni period nije bitno primijenilo. Institucionalna rascjepkanost još uvijek predstavlja značajan problem, a izostanak usvajanja temeljnih dokumenata (ZRR i Strategija) onemogućava sustavno vođenje regionalne politike.

¹⁷ Treba se samo prisjetiti raskola unutar tada vladajućeg HDZ i okolnosti pod kojima je na političkoj sceni formirana nova politička stranka (Hrvatski demokratski sabor Slavonije i Baranje) koja je upravo ideju regionalnog razvoja iskoristila kao paravan za prikrivanje niskih političkih potkusurivanja bivših političkih partnera.

Po svemu sudeći, racionalni pristup još uvijek nije prisutan u promišljanju o regionalnoj politici Republike Hrvatske. Za očekivati je da će on sve više dolaziti do izražaja s približavanjem Republike Hrvatske punopravnom članstvu EU i uklapanjem u širu europsku upravnu mrežu. U tom trenutku vođenje regionalne politike neće biti autonomna stvar RH, već sastavni dio pravne stečevine EU. Sustav upravljanja razvojem trebat će u potpunosti biti kompatibilan standardima koji su određeni europskim propisima. Dok prve dvije faze imaju negativan predznak, faza racionalizacije regionalne politike predstavlja poželjno stanje, za koje bi trebalo izbjeći da opasnost (p)ostane utopija.

6. Literatura

1. Bachtler, John., Wislade, Fiona., Mendez, Carlos (2007) *New Budget, New Regulations, New Strategies: The 2006 Refom of EU Cohesion Policy*, *European Policy Researh Paper – number 63*. Glasgow: University of Strathclyde, European Policies Research Centre.
2. Bertucci, Guido., Alberti, Adriana (2005) *The United Nations Programme in Public Administration: reinventing itself to help reinvent the public administration*, *International Review of Administrative Sciences*, god. 71., br. 2., str. 337-353.
3. Braibant, Guy (1996) *Public adinistration and development*, *International Review of Administrative Sciences* , god. 62., str. 163-176.
4. Davey, Keneth (ed) (2003) *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Insitute.
5. Đulabić, Vedran (2007) *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
6. Đulabić, Vedran (2007a) *Regionalna politika Republike Hrvške: analiza ključnih elementov uresničevanja regionalne politike*, *Lex Localis: Revija za lokalno samoupravo* (Slovenija), god. 5., br. 4., str. 77-104.
7. Đulabić, Vedran (2005) *Treba li Hrvatska zakon o regionalnom razvoju?* Izvještaj radne skupine za pravni okvir izrađen u okviru CARDS 2002 projekta „Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj“.
8. EC (2007) *Growing regions, growing Europe – Fourth report on economic and social cohesion*. European Commission.
9. Inception Report (2007) *Regional Development Capacity Building Facility in Croatia – Inception report*. Zagreb: Ecorys i GDSI.
10. Koprić, Ivan (2007) *Regionalism and regional development*, u: Palne Kovacs, Illona (2007) (ed) *Regional Decentralisation in Central and Eastern Europe*. Pecs: University of Pecs.

11. Koprić, Ivan (2004) Reforma javne uprave u Hrvatskoj – okviri, iskustva i perspektive, u: *X. Dnevi javnega prava – zbornik*. Portorož: Inštitut za javno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
12. Lajh, Damjan (2004) *EU Cohesion policy in Slovenija*, Occasional Paper 6.4. – 09.04. izvještaj napisan u okviru projekta Organising for EU Enlargement Project.
13. Maleković, Sanja., Puljiz, Jakša., Polić, Mario (2006) Institutional Capacity for Regional Development in Croatia on the County Level, *Croatian International Relations Review*, god. XII., br. 44-45., str. 139-148.
14. Marčetić, Gordana (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
15. Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
16. SLJ (2007) *Statistički ljetopis 2007*. Zagreb: Hrvatski zavod za statistiku.
17. World, Bank (2006) *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovations? Poverty Reduction and Economic Management unit: Report Number 36930-GLB*.
18. WPSR (2001) *World Public Sector Report: Globalisation and the State*. New York: UN/Department of Economic and Social Affairs.

Propisi:

1. Ustav Republike Hrvatske (NN, 41/01)
2. Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN, 26/03 – pročišćeni tekst, 42/05, 90/05)
3. Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN, 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05)
4. Zakon o otocima (NN, 34/99, 149/99, 32/02, 33/06)
5. Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01, 90/05)
6. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (NN 199/03., 30/04., 136/04., 22/05., 44/06. 5/08. i 27/08.)
7. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva (NN 34/08).