



Ljudevit Krpan

Regionalni i urbani razvoj



Sveučilište Sjever, Koprivnica
Copyright © 2020.

LJUDEVIT KRPAN

ISBN 978-953-7809-31-7

Regionalni i urbani razvoj
prof. dr. sc. Ljudevit Krpan

Nakladnik: Sveučilište Sjever

Za nakladnika: Prof. dr. sc. Marin Milković

Recenzenti: Prof. dr. sc. Hrvoje Baričević
Prof. dr. sc. Krešimir Buntak

Lektura: Maja Krulić Gačan, prof.

Tehnički urednik: prof. dr. sc. Ljudevit Krpan

Tisak: Centar za digitalno nakladništvo,
Sveučilište Sjever

Naklada: 200 primjeraka

Objavljivanje ovog sveučilišnog udžbenika odobrio je Senat Sveučilišta Sjever na XI. sjednici u akademskoj godini 2019./2020. održanoj 24. srpnja 2020. godine.

Klasa: 602-04/20-02/18; Ur. broj: 2137-0336-09-36

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem **000903988**.

Ni jedan dio ove knjige ne smije se umnožavati ni na bilo koji način reproducirati bez nakladnikovog pisanog odobrenja.

ISBN **978-953-7809-31-7**

I. izdanje

LJUDEVIT KRPAN

REGIONALNI I URBANI RAZVOJ

Sveučilište Sjever
Koprivnica, 2020.

U spomen na moju mamu.

PREDGOVOR

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju ostvarene su pretpostavke osiguranja dinamičnijeg svekolikog razvoja. Pritom se kao temeljni cilj nameće potreba osiguranja primjerenog životnog standarda, sličnog životnom standardu zapadnih europskih država. U tom kontekstu nerijetko se izrazi „regionalni razvoj“ ili „regionalni i urbani razvoj“ koriste kao poluge ili temeljni alati za dostizanja navedenih ciljeva. Upravo zato, ovom edicijom željelo se na jednom mjestu, sustavno, predstaviti najvažnije spoznaje i zakonitosti povezane s planiranjem regionalnog i urbanog razvoja. Za potrebe njene izrade korištena je i citirana vrlo opsežna bibliografska građa. Posebno su citirane odrednice iz zadanog zakonodavnog okvira te smjernica i pravilnika za izradu strateških razvojnih dokumenata.

U ovom se sveučilišnom udžbeniku naslova REGIONALNI I URBANI RAZVOJ elaboriraju temeljni čimbenici općenitog razvojnog procesa. Analiziraju se i ocjenjuju dosadašnja europska iskustva, s posebnim naglaskom na proces konvergencije europskih država te potom detaljno strukturira sustav općeg promišljanja regionalnog i urbanog razvoja na razini Republike Hrvatske. Daje se pregled temeljnih pojmova i alata, ali i izvora bespovratnih financiranja za doseganje zacrtanih ciljeva.

Zahvaljujem recenzentima prof. dr. sc. Hrvoju Baričeviću te prof. dr. sc. Krešimiru Buntaku na korisnim savjetima pri pisanju ove edicije.

Moram istaknuti, pohvaliti a na koncu i zahvaliti se suradnicima Kristini Burini Bonefačić i Luki Dragojeviću koji su u bitnome doprinijeli razradi, pojašnjenju te oblikovanju teksta povezanog sa korištenjem sredstava fondova EU.

Također zahvaljujem obitelji koja se svakodnevno nosi s teretom mojeg znanstvenog rada. Supruzi Maji hvala na ljubavi i potpori te snazi za samostalnu brigu o sva četiri kantuna u našoj obitelji. Mome Borni, sinu jedincu, hvala što je vedar, veseo i razigran te što mi kroz svakodnevni smijeh i ljubav dokazuje kako je smisleno, važno i potrebno osigurati kvalitetne razvojne pretpostavke generacijama koje dolaze.

Rijeka, jesen 2020.

Ljudevit Krpan

KAZALO

Stranica

PREDGOVOR	VII
KAZALO	IX
1. UVOD	1
1.1. ZNANSTVENI PROBLEM ISTRAŽIVANJA, ZNANSTVENI PROJEKTI ZADATAK I OBJEKTI ISTRAŽIVANJA	1
1.2. TEMELJNA ZNANSTVENA HIPOTEZA I POMOĆNE HIPOTEZE	2
1.3. SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA	3
1.4. OCJENA DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA.....	4
1.5. ZNANSTVENE METODE.....	6
1.6. STRUKTURA DJELA	6
1.7. OČEKIVANI ZNANSTVENI DOPRINOS ISTRAŽIVANJA.....	7
2. MODELI ADMINISTRATIVNOG USTROJA	9
2.1. RAZINE I ULOGE ADMINISTRATIVNIH PODJELA U EUROPSKOJ UNIJI.....	9
2.2. ADMINISTRATIVNA PODJELA REPUBLIKE HRVATSKE	10
2.2.1. Središnja država i državne institucije	12
2.2.2. Jedinice područne (regionalne) samouprave	13
2.2.3. Jedinice lokalne samouprave	14
2.2.3.1. Gradovi u Republici Hrvatskoj.....	16
2.2.3.1.1. Veliki gradovi u Republici Hrvatskoj.....	16
2.2.3.1.2. Ostali gradovi u Republici Hrvatskoj	17
2.2.3.2. Općine u Republici Hrvatskoj	18
2.2.4. Jedinice mjesne samouprave	18
2.2.4.1. Mjesni odbori	18
2.2.4.2. Gradski kotarevi i gradske četvrti	19
2.2.5. Naselja	20
2.2.6. Registar prostornih jedinica u Republici Hrvatskoj	21
2.3. PODRUČJA OD POSEBNOG INTERESA ZA REPUBLIKU HRVATSKU	22
2.3.1. Urbana područja Republike Hrvatske	22
2.3.2. Područja s razvojnim posebnostima	25
2.3.2.1. Brdsko-planinska područja.....	25
2.3.2.2. Otoci.....	25
2.3.3. Potpomognuta područja Republike Hrvatske	27
2.3.4. Ruralna područja Republike Hrvatske	27
2.4. NACIONALNA KLASIFIKACIJA STATISTIČKIH REGIJA	30
2.4.1. Regionalne potpore na NUTS 2 razini	33

2.4.2. Statistička podjela Republike Hrvatske.....	36
3. REGIONALNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE	41
3.1. TEORIJA REGIONALNOG RAZVOJA	46
3.2. UPRAVLJANJE RAZVOJEM NA RAZINI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	52
3.3. POTREBA FUNKCIONALNE I FISKALNE DECENTRALIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE.....	53
3.4. KOHEZIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE.....	57
3.4.1. Proračun Europske unije	60
3.4.2. Višegodišnji financijski okvir Europske unije.....	61
3.4.3. Ciljevi kohezijske politike EU	62
3.4.3.1. Financijska perspektiva 2007. - 2013.....	62
3.4.3.2. Financijska perspektiva 2014. - 2020.....	63
3.4.3.3. Financijska perspektiva 2021. - 2027.....	64
3.5. FONDOVI EUROPSKE UNIJE U FINANCIJSKOJ PERSPEKTIVI 2014. - 2020.	66
3.5.1. Europski strukturni i investicijski fondovi	68
3.5.2. Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske	71
3.5.3. Operativni program za pomorstvo i ribarstvo	71
3.5.4. Instrument za povezivanje Europe.....	72
3.5.5. Programi Unije.....	73
3.5.6. Teritorijalna suradnje Europske unije - meduregionalni, transnacionalni i prekogranični programi	74
3.5.6.1. Prekogranična suradnja	74
3.5.6.2. Transnacionalna suradnja.....	75
3.5.6.3. Međuregionalna suradnja u financijskoj perspektivi 2014. - 2020.....	78
3.5.7. Bilateralni programi suradnje	79
3.5.8. Europski fond za strateška ulaganja	80
3.6. ORGANIZACIJSKO-UPRAVLJAČKI ASPEKTI PROCESA IZRADA I VOĐENJA PROJEKATA SUFINANCIRANIH BESPOVRATNIM SREDSTVIMA STRUKTURNIH I INVESTICIJSKIH FONDOVA EU-A .	82
3.6.1. Institucionalni okvir za upravljanje i financiranje projekata	82
3.6.2. Izazovi u upravljanju i financiranju projekata	85
4. MODELI ZA VREDNOVANJE RAZVIJENOSTI DRŽAVA I REGIJA.....	87
4.1. OSNOVNI ČIMBENICI DRUŠTVENO-EKONOMSKOG RAZVOJA	91
4.1.1. Gustoća naseljenosti.....	92
4.1.2. Opće kretanje stanovništva	92
4.1.3. Indeks starenja	92

4.1.4.	Omjer doseljenog i odseljenog stanovništva	93
4.1.5.	Postotak stanovništva koje živi u gradovima.....	93
4.1.6.	Stopa obrazovanosti.....	93
4.1.7.	Stopa nezaposlenosti	94
4.1.8.	Tekući izdaci za zaštitu okoliša po stanovniku	94
4.1.9.	Bruto domaći proizvod	94
4.1.10.	Bruto dodana vrijednost.....	95
4.1.11.	Indeks specijalizacije	95
4.1.12.	Ukupni prihodi proračuna općina, gradova i županija umanjeni za pomoći po stanovniku	96
4.1.13.	Dohodak po stanovniku	97
4.1.14.	Prosječne mjesečne neto plaće po zaposlenom	97
4.1.15.	Udio aktivnih pravnih osoba u ukupnom broju registriranih pravnih osoba.....	98
4.1.16.	Vrijednost građevinskih radova po stanovniku	98
4.2.	INDEKS RAZVIJENOSTI	98
4.2.1.	Indeks razvijenosti od 2010. do 2017.....	98
4.2.2.	Indeks razvijenosti od 2017.....	99
4.3.	REGIONALNI INDEKS KONKURENTNOSTI	100
4.4.	INOVACIJSKA SPOSOBNOST REGIJA.....	105
4.5.	INDEKS KONKURENTNOSTI NUTS II REGIJA U EUROPSKOJ UNIJI.....	105
4.6.	INDEKS GOSPODARSKE SNAGE.....	107
4.7.	OTOČNI RAZVOJNI POKAZATELJI	108
4.8.	NEKI OD SVJETSKIH POKAZATELJA STUPNJA RAZVIJENOSTI DRŽAVA	109
4.8.1.	Indeks globalne konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma	109
4.8.2.	Lakoća poslovanja u državama svijeta	114
4.8.3.	Indeks kvalitete života	114
4.8.4.	Indeks percepcije korupcije u društvu.....	115
4.8.5.	Komponente nacionalnog poduzetničkog kapaciteta.....	116
4.8.6.	Globalni inovacijski indeks	117
4.8.7.	Indeks digitalnog gospodarstva i društva	120
4.8.8.	Indeks razvijenosti srednjoškolskog obrazovanja	122
4.8.9.	Nacionalni indeks sreće	122
4.8.10.	Indeks siromaštva	123
5.	USTAV STRATEŠKOG PLANIRANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	124
5.1.	OSNOVNO O SUSTAVU STRATEŠKOG PLANIRANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	124

5.2. SUSTAV AKATA STRATEŠKOG PLANIRANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	125
5.2.1. Akti strateškog planiranja nacionalnog značaja	127
5.2.2. Akti strateškog planiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	128
5.2.3. Strateški dokumenti iz sektora regionalnog razvoja.....	129
5.2.3.1. Nacionalni plan regionalnog razvoja.....	130
5.2.3.2. Planovi razvoja županija	130
5.2.3.3. Plan razvoja urbanog područja	130
5.2.3.4. Teritorijalna strategija	131
5.2.3.5. Lokalna razvojna strategija	132
5.2.3.6. Program ukupnog razvoja	134
5.2.3.7. Program razvoja brdsko-planinskih područja.....	135
5.2.3.8. Program razvoja potpomognutih područja	135
5.2.3.9. Plan razvoja otoka	136
5.2.3.10. Razvojni sporazum.....	137
5.3. TIJELA U PROVEDBI POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA.....	138
5.3.1. Vijeće za regionalni razvoj.....	138
5.3.2. Regionalni koordinatori	139
5.3.3. Lokalni koordinatori	141
5.3.4. Otočni koordinatori	143
5.3.5. Lokalne akcijske grupe.....	143
5.3.6. Partnerska vijeća	147
6. METODOLOGIJA IZRADU STRATEŠKIH RAZVOJNIH DOKUMENATA	151
6.1. PRIPREMA ZA IZRADU STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA	152
6.1.1. Definiranje prostornog obuhvata strateškog razvojnog dokumenta	152
6.1.2. Formiranje organizacijske strukture za izradu strateškog razvojnog dokumenta.....	153
6.1.3. Dinamika izrade strateškog razvojnog dokumenta	157
6.1.3.1. Minimalni uvjeti za osiguranje sveobuhvatnog participativnog postupka izrade strateškog razvojnog dokumenta	158
6.1.3.2. Formalna procedura izrade strateškog razvojnog dokumenta	160
6.2. SADRŽAJ STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA	161
6.2.1. Analiza i ocjena postojećeg stanja	164
6.2.1.1. Izrada analitičkih podloga	165
6.2.1.2. SWOT analiza	168
6.2.1.3. PESTEL analiza	170
6.2.1.4. Rezultati provođenja prijašnjih strategija.....	172
6.2.2. Logički okvir za strateško planiranje.....	172

6.2.2.1.	Vizija razvoja	174
6.2.2.2.	Razvojni smjerovi	175
6.2.2.3.	Ciljevi razvoja	175
6.2.2.4.	Prioriteti razvoja.....	178
6.2.2.5.	Mjere razvoja	179
6.2.2.6.	Horizontalna načela.....	182
6.2.3.	Politika županije prema teritorijalnom i urbanom razvoju	184
6.3.	DODACI STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA.....	184
6.3.1.	Komunikacijska strategija	184
6.3.2.	Provedbeni programi.....	185
6.4.	PROVEDBA STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA.....	187
6.4.1.	Financijski okvir	187
6.4.2.	Fiskalna procjena učinka	188
6.4.3.	Institucionalni okvir.....	189
6.4.4.	Strateški projekti	190
6.5.	PRAĆENJE PROVEDBE STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA	191
6.5.1.	Ključni pokazatelji provedbe ciljeva/mjera.....	192
6.5.2.	Provedbeni mehanizmi strateškog razvojnog dokumenta	196
6.6.	VREDNOVANJE STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA	196
6.6.1.	Vrednovanje strateškog razvojnog dokumenta tijekom izrade (prethodno vrednovanje)	198
6.6.2.	Vrednovanje tijekom provedbe strateškog razvojnog dokumenta	199
6.6.3.	Vrednovanje nakon provedbe strateškog razvojnog dokumenta	199
7.	ZAKLJUČAK.....	200
	BIBLIOGRAFIJA.....	203
	POGOVOR	211
	SAŽETAK.....	213
	SUMMARY.....	214
	POPIS SHEMA	215
	POPIS TABLICA	216
	POPIS GRAFIKONA	217
	POPIS ZEMLJOVIDA	218
	KAZALO KRATICA.....	219
	PRILOZI.....	225
	BILJEŠKA O AUTORU.....	241

1. UVOD

Kako bi se omogućilo konzistentno praćenje sadržaja ove edicije, u Uvodu je posebna pozornost posvećena sljedećim tematskim jedinicama: **1) znanstveni problem, znanstveni projektni zadatak i objekti istraživanja; 2) temeljna znanstvena hipoteza i pomoćne hipoteze; 3) svrha i ciljevi istraživanja; 4) ocjena dosadašnjih istraživanja; 5) znanstvene metode; 6) struktura djela; 7) očekivani znanstveni doprinos istraživanja.**

1.1. ZNANSTVENI PROBLEM ISTRAŽIVANJA, ZNANSTVENI PROJEKTNI ZADATAK I OBJEKTI ISTRAŽIVANJA

Republika Hrvatska oduvijek je gravitirala i gospodarski, sociološki i kulturno pripadala zemljama zapadnog svijeta. Kao i ostale države članice EU-a, Republika Hrvatska prihvatila je egzaktan metrički sustav praćenja stanja i razine društvenog i gospodarskog razvoja.

Generalni pokazatelj gospodarskog razvoja često se svodi na praćenje razine bruto domaćeg proizvoda (BDP) u odnosu na prosjek Europske unije. Temeljem ovog pokazatelja razvidno je kako Republika Hrvatska, trenutno, značajno zaostaje za europskim prosjekom. Ulaskom u Europsku uniju stvorene su temeljne pretpostavke dostizanja europskog životnog standarda, upravo kroz provođenje niza programa konvergencije često prepoznate kroz sintagmu „ujednačeni regionalni razvoj“.

U skladu s iznijetim determiniran je i **znanstveni problem istraživanja:**

Sustavni pristup strateškom planiranju razvoja temeljen na kvalitetnim, vjerodostojnim i stručnim podlogama i pokazateljima te iskusnim stručnjacima obavezan je u svim državama članicama EU-a. Republika Hrvatska u proteklom je periodu aktivno strukturirala obaveznu regulativu kojom se sustav strateškog planiranja razvoja mora provoditi po svim upravljačkim razinama (nacionalna, regionalna i lokalna) što zahtijeva izuzetna suvremena stručna znanja i spoznaje. Upravo nedostatak ovih znanja predstavlja jedan od čimbenika značajnog

ograničenja kasnijeg dosezanja ciljeva uravnoteženog gospodarskog razvoja.

Spomenuti problem istraživanja definiran je prostorno, vremenski i pojmovno. Prostorne granice problema istraživanja određene su unutar unaprijed zadanih granica obuhvata (EU, Republika Hrvatska te jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave). Vremenska granica problema istraživanja odnosi se na razdoblje od kolovoza 2013. godine, odnosno od ulaska Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije. Pojmovne granice problema istraživanja determiniraju istraživanje valorizacije pojedinih planskih rješenja s obzirom na obilježja područja koje se razmatra (gospodarsko, društveno, geografsko, kulturno...).

Orijentacija u analizi problema istraživanja u ovoj znanstvenoj knjizi temeljena je na već poznatim saznanjima i dosadašnjim istraživanjima problema valorizacije stupnja regionalnog razvoja te s tim u vezi izradi odgovarajućih strateških razvojnih dokumenata.

Iz istaknutog problema istraživanja determinira se **znanstveni projektni zadatak**:

Sustavno i znanstveno utemeljeno istražiti i analizirati te formulirati model implementacije mjera ujednačenog regionalnog razvoja kroz implementaciju ciljeva, prioriteta i mjera definiranih strateškim razvojnim dokumentima po svim razinama.

Na temelju ovako definiranog znanstvenog problema istraživanja i znanstvenog projektnog zadatka proizlazi da su **primarni objekti istraživanja**: modeli i alati provođenja kohezijske politike.

1.2. TEMELJNA ZNANSTVENA HIPOTEZA I POMOĆNE HIPOTEZE

U sklopu tako determiniranog znanstvenog problema istraživanja, znanstvenog projektnog zadatka i objekata istraživanja, uvažavajući iskustva, dosadašnja saznanja i istraživanja, ali i rezultate vlastitih istraživanja i smjernica za daljnja istraživanja postavljena je i **znanstvena hipoteza**:

Bez primjerenoga znanja i vještina o metodama i metodologiji određivanja i definiranja razvojnih problema, o regionalnom razvoju te međuodnosu gospodarskih i demografskih kretanja, nije moguće donositi dobre (prave) odluke o mjerama regionalnog razvoja. Sustavnim i konzistentnim pristupom promicanja europskih

vrijednosti i znanja u domeni regionalnog razvoja, osigurat će se dinamika i kvaliteta implementacije mjera kohezijske politike diljem EU-a. Kvalitativno i kvantitativno planiranje regionalnog razvoja u funkciji zadovoljenja gospodarskih, ekoloških, urbanističkih, prometnih, ekonomskih, energetske, tehničkih, tehnoloških, organizacijskih, sigurnosnih i drugih aspekata razvoja osnova je za osiguranje dostizanje željenog razvojnog cilja.

Mnogobrojni znanstveno utemeljeni argumenti podupiru glavnu znanstvenu hipotezu.

Posljednjih godina u svijetu pa i u Europi došlo je do snažnog globalizacijskog procesa. U vezi s time mnogi su se razvojni problemi pooštrili, a neki su se prvi put pojavili. Osiguranje mogućnosti dinamične mobilnosti ljudi i kapitala uzrokuje značajne demografske promjene pri čemu, u pravilu, kapital ide iz razvijenih zapadnih država spram nerazvijenih područja u vidu kreditnih i inih pomoći, dok jeftinija radna snaga migrira iz siromašnijih država u razvijenije uzrokujući značajne demografske promjene.

Upravo dobro i sveobuhvatno planiranje regionalnog razvoja, sukladno razvojnim stečevinama EU-a, preduvjet je za osiguranje dostizanja željenih razvojnih ciljeva, a time i osiguranje opstojnosti država i društva. Zato svi nositelji strateškog regionalnog planiranja u velikim, malim i globalnim sustavima moraju imati primjeren kvantum eksplicitnih, implicitnih, disciplinarnih i višedisciplinarnih znanja o suvremenim fenomenima sveobuhvatnog regionalnog razvoja.

1.3. SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA

Usporedno s problemom, predmetom i objektima znanstvenog istraživanja te postavljenom znanstvenom hipotezom istraživanja i pomoćnim hipotezama, određeni su svrha i cilj istraživanja.

Ideja o promoviranju temeljnih načela i metoda strateškog regionalnog planiranja posljedica je ne samo nedostatka sustavnog pristupa općem, pa potom i regionalnom planiranju, nego i potrebi da se strateške smjernice u procesu regionalnog planiranja definiraju na temelju egzaktnih pokazatelja, a provedu temeljem jasno određenih metoda i modela.

Svrha ovoga djela je da se kroz odgovarajuća znanstvena i stručna obrazloženja dokaže potreba sustavnog strateškog regionalnog planiranja.

Na temelju kritičkih analiza postojećih strateških razvojnih dokumenata u Republici Hrvatskoj, dan je znanstveni doprinos razvoju regionalnog planiranja uopće.

Cilj istraživanja je na stručno i znanstveno utemeljenoj metodologiji predstaviti model koji bi implementacijom u strateške razvojne dokumente pridonio dinamici i kvaliteti implementacije mjera kohezijske politike EU-a. Poseban je naglasak na stvaranju preduvjeta za korištenje bespovratnih sredstava osiguranih kroz različite izvore financiranja (fondovi EU-a, bilateralni sporazumi...) te ostalih financijskih alata kojima se podupire regionalni razvoj.

Za ostvarenje cilja istraživanja postavljeni su sljedeći zadaci:

- analizirati i sistematizirati dosadašnja teorijska i empirijska znanja, saznanja i spoznaje o proučavanju aktualnih pojava i problema regionalnog razvoja,
- predstaviti modele vrednovanja razvijenosti pojedinih područja,
- obrazložiti strukturu regionalnog planiranja na razini Europske unije,
- predstaviti administrativnu strukturu Republike Hrvatske,
- definirati sustav strateškog regionalnog planiranja na razini Republike Hrvatske te
- obrazložiti metodologiju izrade i vrednovanja strateških razvojnih dokumenata.

Postavljanje svrhe i cilja istraživanja bilo je potrebno da bi se primjereno riješio znanstveni problem istraživanja i znanstveni projektni zadatak u vezi s objektom istraživanja, da se dokaže postavljena znanstvena hipoteza, a sve kako bi se dali znanstveno utemeljeni odgovori na brojna pitanja vezana uz sustav planiranja regionalnog razvoja.

1.4. OCJENA DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA

Istraživanja znanstvenih i stručnih djela domaćih i stranih autora svjedoče o opsegu i zanimanju za proučavanje pojedinih problema koji se ističu u sklopu implementacije mjera regionalnog razvoja.

U pripremi ovog izdanja javile su se određene poteškoće koje proizlaze iz strukture i obuhvatnosti pojedinih edicija. Naime dio njih se vrlo detaljno bavi makroekonomskim pokazateljima i kretanjima te mjerama za dosizanje odgovarajućeg ekonomskog rasta. Drugu grupu

edicija pak čine one vezne uz općeniti sustav korištenje bespovratnih sredstava fondova Europske unije, no bez cjelovitog osvrta na sve pretpostavke potrebne za to da se na potencijalno dostupne izvora financiranja aplicira, odnosno da se osigura bespovratno financiranje razvojnih projekata. Spomenuta se problematika regionalnog razvoja obrađuje kao značajna tema na brojnim simpozijima i skupovima kao i u mnogi znanstvenim i stručnim člancima.

Prilikom proučavanja literature i građe iz područja regionalnog razvoja treba prije svega analizirati odrednice općih razvojnih prioriteta. Temeljna načela regionalne ekonomike obrađena su u ediciji: Bogunović, Aleksandar. 2011. *Regionalna ekonomika i politika*. Ekonomski fakultet u Zagrebu. Zagreb.

Osnove odrednice nacionalnog gospodarstva osim u nizu statističkih godišnjaka obrađene su i kvalitetno elaborirane u ediciji: *Gospodarstvo Hrvatske*. 2011. Ur. Knežević, Radule. Politička kultura. Zagreb.

Poseban osvrt spram općeg sustava regionalnog planiranja dan je u ediciji: Mintzberg, Henry. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Prentice Hall. London. Nadalje, u ediciji: Devčić, Anton; Šostar, Marko. 2015. *Regionalni razvoj i fondovi Europske unije. Prilika i izazovi*. Veleučilište u Požegi. Požega. tretira se povezanost sustava regionalnog razvoja s korištenjem bespovratnih sredstava fondova EU-a.

Predstavljena djela sustavno obrađuju strateško planiranje. Dijelom se radi o teorijskim postavkama koje su nužne za cjelovito sagledavanje sustava planiranja, dok je jedan dio vrlo konkretan te služi kao podloga za sagledavanje ukupnih razvojnih problema i potreba te potencijala pojedinih područja.

Također je pretražen internet, njegovi dostupni forumi i radovi, pa i baze podataka od kojih se posebno ističe *ScienceDirect* baza. To je ujedno bila i analiza najsuvremenijih svjetskih iskustava i istraživanja iz domene regionalnog razvoja.

Niz je publikacija objavila Europska komisija u kojima je pojašnjen uspostavljeni sustav konvergencije te mjere ukupne europske kohezijske politike.

Osobito je obrađena ukupna nacionalna zakonska i podzakonska regulativa te strateški dokumenti kako bi se sam sustav cjelovito sagledao te kvalitetno opisao.

Iz svega proizlazi da u dosadašnjim svjetskim i hrvatskim znanstvenim istraživanjima problematika koja se tretira u ovoj ediciji nije integralno i u potpunosti obrađena, nego se radi o fragmentarnim istraživanjima pojedinog segmenta. S tim u vezi može se zaključiti da postoji teorijski i praktični doprinos istraživanja provedenog u ovoj knjizi.

1.5. ZNANSTVENE METODE

Kod izrade ove knjige istraživanje je provedeno kombinacijom općih i posebnih znanstvenih metoda.

Od općih znanstvenih metoda upotrebljava se metoda promatranja, a u sklopu nje metode deskripcije, sređivanja i komparacije; zatim matematička metoda, statistička metoda (grafičko prikazivanje statističkih podataka) te povijesna metoda (ovom metodom analizira se brojna suvremena znanstvena i stručna literatura domaćih i stranih autora i njihova kritična analiza i obrada, s ciljem da se prošire i prodube postojeća znanja). Osim ovih metoda, primjenjivane su i metoda modeliranja, metoda anketiranja i intervjua, kao i metode brojanja i mjerenja. U sklopu metode modeliranja primjenjivalo se više modela kao npr.: model idealnog u realnom, model apstraktnog u konkretnom, model stvarnog u idealnom, model strukture i dr.

Od posebnih znanstvenih metoda korištene su metode analize i sinteze, apstrakcije i konkretizacije, generalizacije i specijalizacije, indukcije i dedukcije, kao i metoda dokazivanja te komparativna metoda.

Informacije, spoznaje i podaci dobiveni upotrebom literarnog materijala i ostalih izvora obrađeni su primjenom spomenutih metoda uz korektno citiranje tuđih opažanja, stavova, zaključaka i spoznaja. U radu su za potrebe istraživanja pretraživane baze podataka na internetu, a značajne spoznaje prikupljene su i osobnim kontaktima s predstavnicima znanstvenih i stručnih institucija te s predstavnicima regionalne i lokalne samouprave koji obrađuju predmetnu problematiku.

1.6. STRUKTURA DJELA

Rezultati istraživanja u ovoj su knjizi predstavljeni u sedam međusobno povezanih dijelova.

U prvom dijelu, **Uvodu**, definira se znanstveni problem istraživanja, znanstveni projektni zadatak, znanstvena hipoteza te svrha i ciljevi istraživanja. Posebno se analiziraju i ocjenjuju dosadašnja istraživanja te se navodi doprinos istraživanja, znanstvene metode koje su korištene u radu, a obrazlaže se i struktura znanstvene knjige.

U drugom dijelu naslova **Modeli administrativnog ustroja** definiraju se osnovne razine administrativnog ustroja na razini EU-a, a napose u Republici Hrvatskoj. Predstavljaju se opće odrednice i zadaci po pojedinoj administrativnoj razini (nacionalna, regionalna, lokalna).

U trećem dijelu, **Regionalna politika Europske unije**, prezentiraju se okviri provedbe mjera kohezijske politike, njeni temeljni zadaci i ciljevi te alati koji stoje na raspolaganju državama članicama EU-a za implementaciju zadanih ciljeva.

Četvrti dio ima naslov **Modeli za vrednovanje razvijenosti država i regija**. U njemu su temeljni dostupni pokazatelji razvijenosti pojedinih država/regija po različitim područjima i indikatorima razvojnih kretanja.

U petom dijelu, **Sustav strateškog planiranja regionalnog razvoja u RH**, dan je pregled zakonodavnog okvira temeljem kojeg se nastoji dostići ujednačeni regionalni razvoj.

Metodologija izrade strateških razvojnih dokumenata je naslov šestog dijela. Daje pregled osnovnih metoda i procesa izrade strateške dokumentacije.

U **Zaključku** se formuliraju i prezentiraju najvažniji izvorni rezultati provedenih istraživanja koji su opširnije elaborirani u ovoj ediciji.

1.7. OČEKIVANI ZNANSTVENI DOPRINOS ISTRAŽIVANJA

Postignuti stupanj ostvarenja svrhe i cilja istraživanja ogleda se u analizi rezultata istraživanja iz kojih proizlazi deskriptivni model sustavnog strateškog razvojnog promišljanja. U vezi sa svrhom i postavljenim ciljevima istraživanja, potrebno je istaknuti i osnovni doprinos istraživanja koji se prije svega odnosi na predstavljenu metodologiju kao temeljni element izrade kvalitetnih regionalnih razvojnih dokumenata.

Rezultati istraživanja znanstveno i metodološki utemeljeno dokazuju isplativost sustavnog planiranja, primjenjivi su u praksi i mogu biti kvalitetna podloga osiguranja dinamičnog stupnja ujednačenog regionalnog razvoja. Svrha je istraživanja i primjena rezultata u praksi što će biti osobito vrijedno.

Na temelju provedene analize može se pokrenuti znanstvena diskusija koja će biti podloga daljnjem znanstvenom i stručnom usavršavanju u području regionalnog planiranja.

Ova je knjiga pokušaj da se pokrene i potakne sustavno rješavanje problema regionalnog planiranja i osiguraju preduvjeti za ujednačeni regionalni razvoj.

Znanstveni doprinosi u teorijskom smislu odnose se na:

- razvitak znanstvene misli o specifičnosti i uvjetovanosti optimalnog valoriziranja razvojnih rješenja u strateškim dokumentima,
- definiranje metodologije izrade strateških razvojnih dokumenata,
- utvrđivanje čimbenika koji primarno utječu na regionalne razvojne procese.

Doprinos u aplikativnom smislu odnosi se na:

- metode izrade regionalnih strateških dokumenata,
- konkretne rezultate istraživanja koji se mogu smatrati utvrđenim smjernicama za definiranje ciljeva, prioriteta i mjera razvoja pojedinog razmatranog područja,
- moguću primjenu spomenutih metoda kao univerzalnih u izradi strateške dokumentacije.

Rezultati istraživanja u ovoj knjizi potvrđuju postavljenu znanstvenu hipotezu.

2. MODELI ADMINISTRATIVNOG USTROJA

Razumijevanje razvojnog okvira te sustava izrade strateških razvojnih dokumenata jedna je od temeljnih premisa ove edicije. Da bi se razumjela hijerarhija strateških dokumenata, osobito u javnom sektoru, potrebno je prepoznati, a potom i razumjeti administrativno organizacijsko ustrojstvo po svim razinama koje imaju obavezu izrade strateške razvojne dokumentacije.

Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi utvrđeno je kako su jedinice lokalne samouprave jedan od temelja svakog demokratskog sustava. Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova. Pritom je prihvaćeno da će se temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica **odrediti ustavima ili zakonima** svake pojedine države članice EU-a.

Struktura i razine administrativnih podjela te ovlasti koje pojedina administrativno ustrojstvena razina ima predstaviti će se u nastavku kroz četiri tematske jedinice: **1) razine i uloga administrativnih podjela u Europskoj uniji, 2) administrativna podjela Republike Hrvatske, 3) područja od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, 4) nacionalna klasifikacija statističkih regija u Republici Hrvatskoj.**

2.1. RAZINE I ULOGE ADMINISTRATIVNIH PODJELA U EUROPSKOJ UNIJI

Europska unija zajednica je 27 država¹ koje se u bitnome razlikuju po površini, broju stanovnika, gustoći stanovanja, gospodarskoj i društvenoj razvijenosti, kulturnim i prirodnim obilježjima, povijesnom nasljeđu i dr. Sve to utječe na ustroj i djelovanje lokalne i regionalne samouprave svake od država članica.

¹ Uvaži li se činjenica da je Velika Britanija izašla iz Europske unije.

Stoga je i sustav te struktura administrativnog ustroja država Europske unije vrlo neujednačena. Dok pojedine države imaju vrlo „plitku“ strukturu od svega dvije administrativne razine poput Republike Slovenije (nacionalnu i lokalnu) druge imaju federalno uređenje, poput Savezne Republike Njemačke, odnosno vrlo složenu administrativnu strukturu koja se sastoji od četiri razine (nacionalna, regionalna, provincijalna/kotarska i lokalna) koja je prisutna primjerice u Francuskoj, Italiji ili Poljskoj.

Dio država, poput Danske, ima tri administrativne razine (nacionalna, okruzi te općine), dakle strukturu sustava sličnu Republici Hrvatskoj s bitnom razlikom značajno manjeg broja administrativnih jedinica.

Nadalje, u okviru pojedinih država članica EU-a koje imaju sličnu administrativnu strukturu (dvije, tri ili četiri administrativne razine) postoje bitne razlike u ovlastima i odgovornostima koje pojedina administrativna razina ima. Dodatno, postoje države koje su pojedinim gradovima dale ovlasti više administrativne razine, poput primjerice Republike Njemačke, ali i Republike Hrvatske u kojoj takvu ovlast ima Grad Zagreb.

Sve to rezultiralo je potrebom ujednačavanja pojedinih prostornih cjelina u želji za objektivnim sagledavanjem njihovih razvojnih pokazatelja i razvojnih kretanja. Jedan od načina generalnog tretiranja i razmatranja razvoja pojedinih područja proveden je i kroz sustav uvođenja „Nacionalnih klasifikacija statističkih regija“, tzv. NUTS područja.²

2.2. ADMINISTRATIVNA PODJELA REPUBLIKE HRVATSKE

Ustavom Republike Hrvatske definirano je ustrojstvo državne vlasti koje je temeljeno na trodiobi vlasti (zakonodavnoj, izvršnoj i sudbenoj). Dodatno, Ustavom se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pritom se kao jedinice lokalne samouprave nominiraju općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. Ustavom je također određeno (čl. 134) da se gradu Zagrebu može utvrditi položaj županije, dok se većim gradovima u RH mogu dati ovlasti županije. Također je istaknuto kako se u naselju ili dijelu naselja mogu osnivati oblici mjesne samouprave.

² Više o NUTS regijama Cf. poglavlje 2.4. Nacionalna klasifikacija statističkih regija.

Važna je činjenica da je člankom 137 Ustava određeno da: „U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **samostalne su** i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.“

Detaljan djelokrug poslova i ovlasti lokalne i područne (regionalne) samouprave određen je zakonom. Pritom je utvrđeno kako se prilikom određivanja djelokruga rada jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi određuje se djelokrug i ustrojstvo, način rada te druga pitanja važna za jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave. Općina, grad i županija samostalne su u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju **predstavničko i izvršno tijelo**. Predstavnička tijela su općinska vijeća, gradska vijeća i županijske skupštine. U Gradu Zagrebu, kao jedinici s posebnim statusom, predstavničko tijelo je Gradska skupština. Članovi predstavničkih tijela biraju se na neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, na mandat od četiri godine. Izvršno tijelo u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik, a u županiji župan. Općinski načelnici, gradonačelnici i župani biraju se neposredno na izborima, tajnim glasovanjem na mandat od četiri godine.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i povjerenih poslova državne uprave ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela).

U cilju detaljnijeg opisa ovlasti i uloge pojedinih administrativnih razina u Republici Hrvatskoj³ u nastavku se elaboriraju ove teme: **1) središnja Država i državne institucije, 2) jedinice područne (regionalne) samouprave, 3) jedinice lokalne samouprave, 4) jedinice mjesne samouprave, 5) naselja u RH te 6) registar prostornih jedinica u Republici Hrvatskoj.**

³ Republika Hrvatska je 31. ožujka 2011. godine imala 21 županiju (uključujući Grad Zagreb), 127 gradova, 429 općina te 7656 naselja; cf. *Popis stanovništva u RH 2011.* 2011. Državni zavod za statistiku. Zagreb.

2.2.1. Središnja država i državne institucije

Republika Hrvatska još je uvijek u fazi institucionalnog i inog razvoja koji karakterizira otvaranje i liberalizacija cjelovitog gospodarskog sektora i s tim u vezi prihvaćanje pravila, zakona, zakonitosti i normi koji su u zemljama Europe uvriježeni desetljećima.

Uvažavajući temeljna načela trodiobe vlasti, s državne razine izvršnu vlast predstavlja Vlada Republike Hrvatske te predsjednik Republike Hrvatske.

Vladu vodi predsjednik Vlade (premijer, prvi ministar). Sastoji se od potpredsjednika (jednog ili više) te od ministara koji za zadatak imaju upravljanje ministarstvima koja su resorno formirana.⁴ Dio razvojnih politika Vlada provodi i putem Ureda Vlade, središnjih državnih ureda i državnih upravnih organizacija.⁵

Vlada Republike Hrvatske odgovorna je Hrvatskom saboru te ima zadatak/ovlast da:

- predlaže zakone i druge akte Hrvatskom saboru,
- predlaže državni proračun i završni račun,
- provodi zakone i druge odluke Hrvatskoga sabora,
- donosi uredbе za izvršenje zakona,
- vodi vanjsku i unutarnju politiku,
- usmjerava i nadzire rad državne uprave,
- brine o gospodarskom razvitku zemlje,
- usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi,
- obavlja druge poslove određene Ustavom i zakonima.

Temeljem Ustava, Zakon o sustavu državne uprave i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija uređuju osnovna pitanja položaja, djelokruga, ustrojstva i međusobnih odnosa tijela državne uprave. Poslovi državne uprave su neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi. Za obavljanje tih poslova ustrojavaju se ministarstva, državne upravne organizacije i

⁴ Obavezna struktura i broj ministarstava nisu jednoznačno definirani te se od Vlade do Vlade mogu razlikovati. Nakon nacionalnih izbora 2020. godine broj ministarstava smanjen je s 20 na 16. Ministarstvo zaduženo za regionalni razvoj je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije.

⁵ Cf. <https://gov.hr/ministarstva-i-drzavna-tijela/58>

upravne organizacije u sastavu ministarstava. Ministarstvo predstavlja i njime uprava ministar te ima zadaću:⁶

- provoditi utvrđenu politiku Vlade RH,
- donositi propise za primjenu zakona,
- brinuti se o zakonitij i pravodobnoj primjeni zakona i drugih propisa,
- voditi računa o zajedničkim interesima,
- osigurati suradnju ministarstva s državnim tijelima, jedinicama lokalne samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

Nadalje svako od ministarstava u portfelju svoga rada ima cijeli niz javnih institucija (bilo da se radi o državnim zavodima, agencijama, ustanovama, trgovačkim društvima, itd.) čiji rad prati i za čiji rad odgovara.

2.2.2. Jedinice područne (regionalne⁷) samouprave

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi **obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa**.

Jedinica područne (regionalne) samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na⁸:

- obrazovanje/školstvo,
- zdravstvo,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- gospodarski razvoj,

⁶ Cf. Pusić, Eugen. 2007. *Država i državna uprava*. Pravni fakultet u Zagrebu - Društveno veleučilište u Zagrebu. Zagreb.

⁷ Za potrebe ove edicije nije se razmatrala funkcionalnost i opravdanost sustava regionalnih i lokalnih jedinica. Može se reći da generalno postoje različite metode provedbe regionalnog i lokalnog ustroja koje mogu imati političku, povijesnu, zemljopisnu, gospodarsku ili neku drugu osnovu. U pravilu nerazvijene zemlje regionalizaciju temeljno baziraju na prirodnim čimbenicima, dok razvijenija područja uključuju više različitih čimbenika od kojih se ističe potreba utvrđivanja temeljenih ekonomskih aglomeracija.

⁸ Temeljem Ustava i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

- promet i prometnu infrastrukturu te
- planiranje i razvoj mreže
 - obrazovnih,
 - zdravstvenih,
 - socijalnih i
 - kulturnih ustanova.
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada,
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti detaljnije se određuju poslovi čije je obavljanje županija dužna organizirati te poslovi koje županija može obavljati.

Zemljovid 1.: Jedinice područne (regionalne) samouprave u RH



Izvor: <https://moj.izzi.hr/DOS/1660/1753.html> (od 3. srpnja 2020.)

2.2.3. Jedinice lokalne samouprave

Prema Ustavu te Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jedinicama lokalne samouprave smatraju se:

- općine i
- gradovi.

Obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanja,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalne djelatnosti,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i sport,
- tehničku kulturu,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu.

Osim navedenog općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju i poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

- promet na svom području te
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti detaljnije se određuju poslovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.

Zemljovid 2.: Jedinice lokalne samouprave u RH



Izvor: <https://www.vecernji.hr/vijesti/evo-u-kojoj-bi-administrativnoj-upravi-zavrasio-vas-grad-ili-opcina-1396683/galerija-417216?page=2> (od 3. srpnja 2020.)

2.2.3.1. Gradovi u Republici Hrvatskoj

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi gradovi se nadalje dijele na:

- velike gradove i
- ostale gradove.

2.2.3.1.1. Veliki gradovi u Republici Hrvatskoj

Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno:

- gospodarska,
- financijska,
- kulturna,
- zdravstvena,
- prometna i
- znanstvena

središta razvitka šireg okruženja i koje imaju **više od 35 000 stanovnika.**

Veliki gradovi, kao i gradovi sjedišta županija, u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području,
- održavanje javnih cesta,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti detaljnije se određuju poslovi čije su obavljanje veliki gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati. Pritom veliki gradovi koji imaju više od 35 000 stanovnika i gradovi sjedišta županija mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije.

2.2.3.1.2. *Ostali gradovi u Republici Hrvatskoj*

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10 000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu.

U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski,

geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava ranije opisane uvjete.⁹

2.2.3.2. Općine u Republici Hrvatskoj

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.

2.2.4. Jedinice mjesne samouprave

Kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana, Statutom jedinice lokalne samouprave osnivaju se jedinice mjesne samouprave. Lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana osobito se smatraju briga o uređenju područja jedinice mjesne samouprave, provođenje manjih komunalnih akcija kojima se poboljšava komunalni standard građana na području jedinice, vođenje brige o poboljšavanju zadovoljavanja lokalnih potreba građana u oblasti brige o djeci, obrazovanja i odgoja te zdravstva, socijalne skrbi, kulture, tehničke i tjelesne kulture, športa, zaštite okoliša, njegovanja i obilježavanja mjesnih blagdana i drugih lokalnih potreba na svom području.

Statutom općine, odnosno grada može se jedinici mjesne samouprave povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine ili grada koji su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na području mjesnog odbora.

Jedinice mjesne samouprave u RH su mjesni odbori, gradski kotarevi ili gradske četvrti.

2.2.4.1. Mjesni odbori

Mjesni odbor osniva se statutom jedinice lokalne samouprave kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana.

Mjesni odbor¹⁰ osniva se za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja).

⁹ Primjerice Grad Hum u Istarskoj županiji.

Tijela mjesnog odbora su vijeće mjesnog odbora i predsjednik vijeća mjesnog odbora.

Zemljovid 3.: Mjesni odbori Grada Rijeke



Izvor: <http://www.lokalpatrioti-rijeka.com/forum/viewtopic.php?p=870> (od 17. ožujka 2020.)

2.2.4.2. Gradski kotarevi i gradske četvrti

U gradovima se mogu statutom osnivati gradski kotarevi ili gradske četvrti kao posebni oblici mjesne samouprave.

Gradski kotar¹¹, odnosno gradska četvrt¹² je oblik mjesne samouprave koji se osniva za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana.

Djelokrug, ovlasti i tijela gradskih kotareva, odnosno gradskih četvrti uređuju se statutom grada shodno odredbama koje se odnose na mjesnu samoupravu u mjesnim odborima. Gradski kotarevi i gradske četvrti mogu se dalje dijeliti na mjesne odbore¹³.

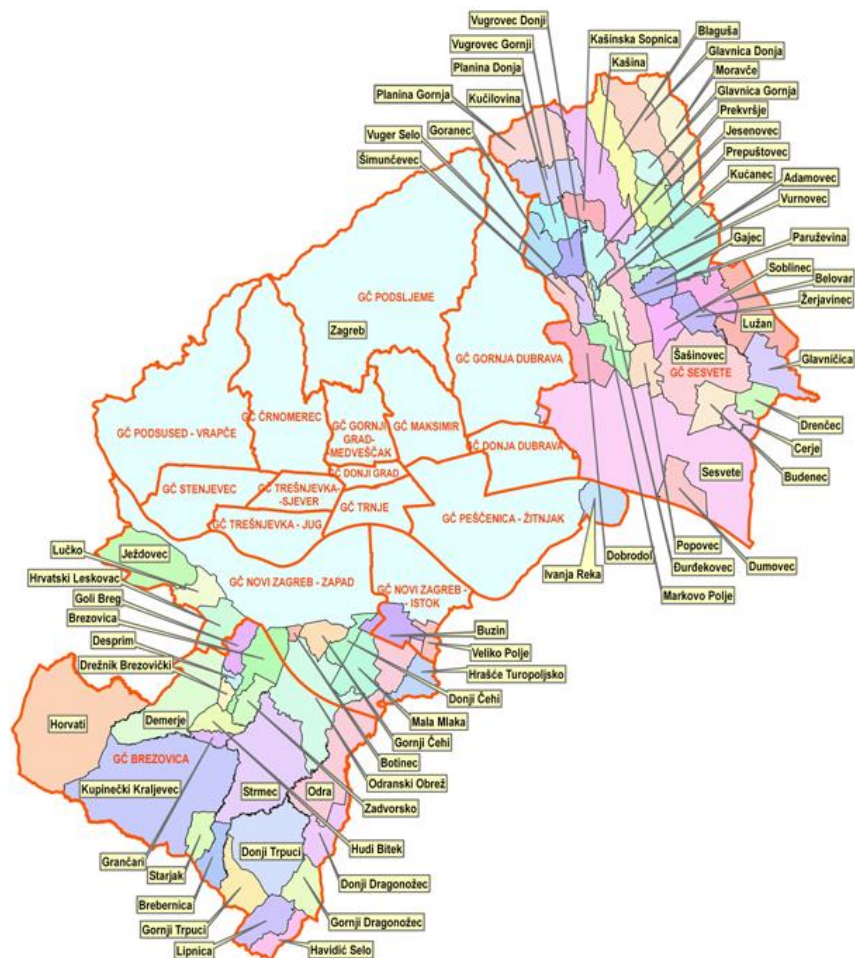
¹⁰ Grad Rijeka (2020.) ima ustrojena 34 mjesna odbora.

¹¹ Grad Split ima ustrojeno 27 gradskih kotara te 7 mjesnih odbora.

¹² Grad Zagreb ima ustrojeno 17 gradskih četvrti.

¹³ Navedeno je implementirano u gradskim četvrtima Grada Zagreba.

Zemljovid 4.: Gradske četvrti Grada Zagreba



Izvor: <https://www.zagreb.hr/granice-podrucja-gradskih-cetvrti/12917> (11. ožujka 2020.)

2.2.5. Naselja

Naselje je prostorna antropogeografska jedinica koja se sastoji od građevinskog područja i područja za druge namjene, a ima ime i vlastiti sustav obilježavanja zgrada unutar naselja ili unutar uličnog sustava u naselju. Naselje može pripadati samo jednoj općini, odnosno gradu. Granica naselja određena je granicama rubnih statističkih krugova¹⁴.

¹⁴ Više o statističkim i popisnim krugovima u edicijama Državnog zavoda za statistiku.

Unutar sustava regionalnog razvoja naselje predstavlja najnižu razinu razvojnih razmatranja s obzirom na mogućnost prikupljanja i analize relevantnih statističkih podataka.

2.2.6. Registar prostornih jedinica u Republici Hrvatskoj

Jedan od temeljnih razvojnih indikatora proizlazi iz elementarnih podataka o kretanjima stanovništva na nekom području, a što se kroz provođenje popisa stanovništva provodi u ciklusima svakih 10 godina.¹⁵ Navedeni popisi provode se temeljem službenih podataka iz **Registra prostornih jedinica**.

Opći uvjeti za osnivanje i definicije prostornih jedinica i odnos među njima u Republici Hrvatskoj regulirani su Pravilnikom o registru prostornih jedinica, Pravilnikom o katastru zemljišta, Pravilnikom o katastarskoj izmjeri i tehničkoj reambulaciji, Zakonom o naseljima, Pravilnikom o načinu označavanja imena naselja, ulica i trgova te o obilježavanju zgrada brojevima i drugim relevantnim propisima.

Općenito, prostorne jedinice dijele se na:

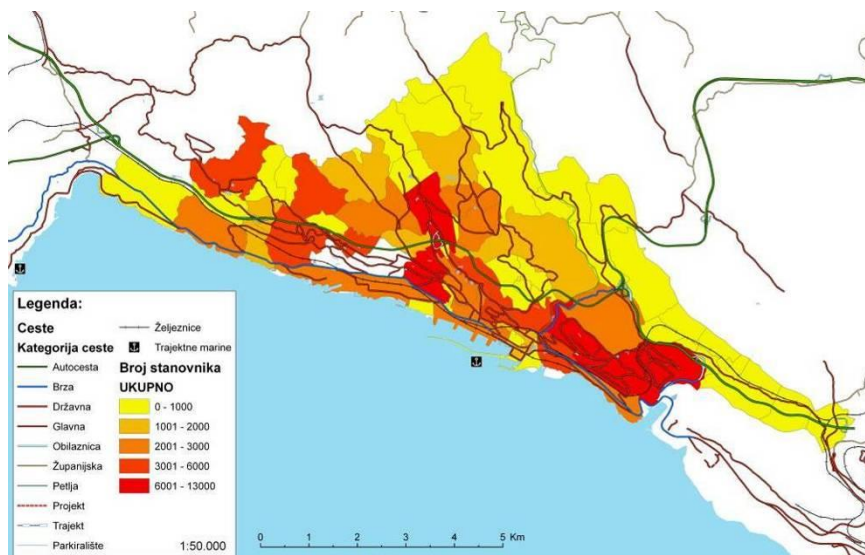
- normativne (ili institucionalne) prostorne jedinice koje su izraz političke volje; njihova su područja određena sudskim, upravnim, samoupravnim i drugim poslovima prenesenim na njih, a ustrojene su s obzirom na veličinu populacije za koju je potrebno provesti te poslove efikasno i ekonomično, ali i prema povijesnim, kulturnim i drugim čimbenicima,
- stručne ili tehničke, njihova područja određena su primjenom geodetsko-katastarskih, statističkih i drugih stručnih kriterija.

U Registru prostornih jedinica vode se prostorne jedinice:

- upravne prostorne jedinice (država, županija, Grad Zagreb),
- prostorne jedinice lokalne samouprave (grad, općina, naselje),
- katastarske prostorne jedinice (katastarska općina),
- statističke prostorne jedinice (država, županija i Grad Zagreb, grad, općina, naselje, statistički krug, popisni krug),
- adresne prostorne jedinice (dostavno područje poštanskog ureda, naselje i ulica, zgrada s pripadajućim kućnim brojem),
- prostorne jedinice mjesne samouprave (gradski kotar, gradska četvrt, mjesni odbor).

¹⁵ Posljednji popis stanovništva proveden je 2011. godine te se 2021. očekuje novi popis.

Zemljovid 5.: Podjela grada Rijeke na statističke krugove



Izvor: Crnjak, M. (voditelj Studije): Prostorno i prometno integralna studija Primorsko-goranske županije i Grada Rijeke, Institut IGH d.o.o., Zagreb, 2010.

Popisi stanovništva provode se temeljem zadanih pravila pri čemu su definirane razine statističkih prostornih jedinica:

- statistička prostorna jedinica 1. razine - Država,
- statističke prostorne jedinice 2. razine - županije i Grad Zagreb,
- statističke prostorne jedinice 3. razine - gradove i općine, jedinice mjesne samouprave – gradski kotari, gradske četvrti i područja mjesnih odbora, naselje, statistički krug, popisni krug, ulica i trg te zgrada s pripadajućim kućnim brojevima.

2.3. PODRUČJA OD POSEBNOG INTERESA ZA REPUBLIKU HRVATSKU

U Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske prepoznata su područja sa specifičnim obilježjima te će se u nastavku predstaviti: **1) urbana područja Republike Hrvatske, 2) područja s razvojnim posebnostima, 4) potpomognuta područja te 5) ruralna područja.**

2.3.1. Urbana područja Republike Hrvatske

Urbana područja ustrojavaju se s ciljem učinkovitijeg planiranja, usklađivanja i provedbe politike regionalnog razvoja s posebnim

naglaskom na urbanu dimenziju. Obuhvaćaju urbane aglomeracije¹⁶ i veća, odnosno manja urbana područja utvrđena Zakonom o regionalnom razvoju. Urbano područje obuhvaća urbane aglomeracije i veća, odnosno manja urbana područja (više, odnosno manje od 35 000 stanovnika).

Urbane aglomeracije sastoje se od više jedinica lokalne samouprave te su do 2020. u RH bile ustrojene urbane aglomeracije Zagreb, Split, Rijeka i Osijek.

Obuhvat urbanih aglomeracija obavezno primjenjuje kriterije:

1. postotak dnevnih migracija prema centru aglomeracije – razmatra se područje prema kriteriju udjela više od 30 % dnevnih migracija prema centru urbanog područja i
2. prostorni kontinuitet urbane aglomeracije.

Prilikom formiranja urbanih aglomeracija i urbanih područja (ako se sastoje od dvije i više jedinica lokalne samouprave) obavezno je provesti postupak savjetovanja s jedinicama lokalne samouprave. Osim obaveznih temeljnih kriterija mogu se uključiti i dodatni kriteriji¹⁷ kojim(a) se sagledavaju specifičnosti cijelog područja i nastoji se uključiti sve jedinice lokalne samouprave koje imaju zajedničke interese.

Veća urbana područja su gradovi¹⁸ koji prema posljednjem popisu stanovništva imaju više od 35 000 stanovnika i nisu uključeni u urbane aglomeracije.

Manja urbana područja su gradovi koji prema posljednjem popisu stanovništva imaju manje od 35 000 stanovnika, čija središnja naselja imaju više od 10 000 stanovnika i/ili su sjedišta županija.

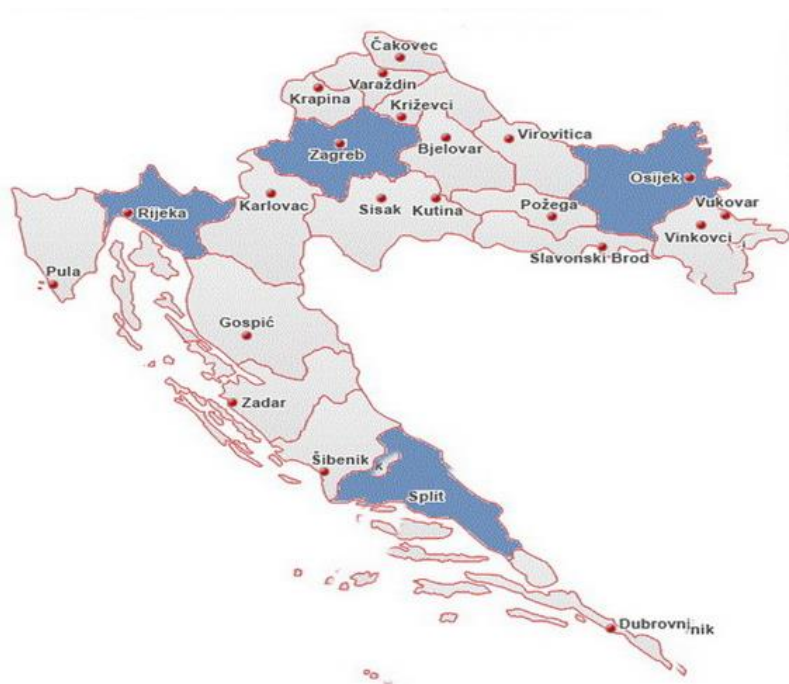
Urbana područja mogu obuhvaćati i susjedne jedinice lokalne samouprave. U slučaju da dva ili više urbanih područja neposredno graniče smatraju se jedinstvenim urbanim područjem.

¹⁶ Odluku o ustrojavanju urbane aglomeracije donosi ministar zadužen za regionalni razvoj Odlukom na prijedlog grada, sjedišta urbane aglomeracije, uz prethodno mišljenje svih jedinica lokalne samouprave uključenih u pojedinu aglomeraciju te mišljenja ministarstva nadležnog za prostorno uređenje.

¹⁷ Prilikom formiranja Urbane aglomeracije Rijeka primijenjen je dodatni kriterij: Održivost prometnog i infrastrukturnog sustava.

¹⁸ U veća urbana područja razvrstani su: Varaždin, Bjelovar, Slavonski Brod, Vinkovci, Sisak, Karlovac, Pula, Zadar, Šibenik i Dubrovnik.

Zemljovid 6.: Urbane aglomeracije u RH - 2020. godine



Izvor: <https://www.rijeka.hr/urbane-aglomeracije-osijek-rijeka-split-zagreb-usporedba-rezultata-poslovanja-poduzetnika-2014-godini/> (od 5. ožujka 2020.)

Urbana područja imaju vrlo važnu ulogu kao pružatelji usluga i pokretači razvoja za okolna područja (gradove manjih dimenzija i ruralna područja) i kao središta gospodarskih mogućnosti, inovacijskih potencijala, kulturnih vrijednosti i ljudskog kapitala. Istovremeno, zbog velike koncentracije društveno-gospodarskih aktivnosti, to su područja u kojima se koncentriraju problemi poput nezaposlenosti, socijalne isključenosti i siromaštva te velike potrošnje energije. Zato je potrebno uz osnaživanje urbanih područja kao pokretača rasta i razvoja, iskoristiti i njihov potencijal te se koncentrirati na rješavanje socijalnih pitanja, smanjenje potrošnje energije i ispušnih plinova te prelazak na ugljično-neutralno gospodarstvo.¹⁹

¹⁹ Prema *Smjernice za izradu strategije razvoja urbanih područja, praćenje njihove provedbe i vrednovanje*. 2015. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondove Europske unije. Zagreb.

2.3.2. Područja s razvojnim posebnostima

U svrhu prevladavanja razvojnih ograničenja, odnosno posebnosti s kojima se suočavaju, prepoznaju se područja s razvojnim posebnostima za koje se donosi posebna zakonska regulativa²⁰. Područja s razvojnim posebnostima su geografska područja koja se prema svojim prirodno-geografskim te društveno-gospodarskim i demografskim obilježjima mogu izdvojiti od ostalih područja Republike Hrvatske te kao takva zahtijevaju poseban programsko-planski pristup nositelja politike regionalnoga razvoja. U dvije tematske jedinice će se koncizno predstaviti temeljna područja s razvojnim posebnostima u Republici Hrvatskoj i to: **1) brdsko-planinska područja te 2) otoci.**

2.3.2.1. Brdsko-planinska područja

Brdsko-planinska područja, u smislu Zakona o brdsko-planinskom području, su područja od interesa i pod posebnom zaštitom Republike Hrvatske radi poticanja demografske obnove, naseljavanja i stvaranja pretpostavki da se prirodni i drugi gospodarski resursi što kvalitetnije koriste za gospodarski razvoj ovih područja i Republike Hrvatske u cjelini, uz očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti.

Pod brdsko-planinskim područjima razumijevaju se područja čija nadmorska visina, nagib, vertikalna raščlanjenost terena te njima uvjetovane pedološke, klimatske i druge prirodne osobitosti predstavljaju otežane uvjete za život i rad stanovnika. Status pripadnosti brdsko-planinskim područjima utvrđuje se na razini jedinica lokalne samouprave.

Za utvrđivanje obuhvata brdsko-planinskog područja primjenjuje se višekriterijska metoda odabira u kojoj se boduju:

- geomorfološki,
- klimatski,
- demografski,
- infrastrukturni kriteriji.

2.3.2.2. Otoci

Tretman otoka kao područja s razvojnim posebnostima posebno je obrađen Zakonom o otocima kojim se određuje način upravljanja razvojem hrvatskih otoka, zaštitom otoka i otočića u Jadranskom moru te poluotoka Pelješca, politika otočnog razvoja, tijela nadležna za upravljanje otočnim razvojem, razvrstavanje otoka u skupine i

²⁰ Zakon o brdsko-planinskim područjima i Zakon o otocima s nizom podzakonskih akata.

vrednovanje razvijenosti otoka, praćenje i izvještavanje o provedbi politike otočnog razvoja u svrhu učinkovitog korištenja sredstava državnog proračuna, fondova Europske unije i drugih izvora financiranja. (Članak 1; Zakon o otocima).

U svrhu planiranja i provedbe razvojnih programa provodi se i dodatna klasifikacija otoka. Otoci se razvrstavaju po:²¹

- geografskom kriteriju i teritorijalnoj nadležnosti obalno-otočnih jedinica područne (regionalne) samouprave na sedam područja,
- prema udaljenosti od kopna²² na:
 - pučinske – najudaljeniji od kopna,
 - kanalske – srednja udaljenost od kopna,
 - priobalne – najbliže kopnu,
 - premoštene otoke – otoci s mostovima koji ih povezuju s kopnom,
- prema specifičnom položaju.

Prema otočnim razvojnim pokazateljima otoci se razvrstavaju kao:

- nerazvijeni (I. skupina),
- manje razvijeni (II. skupina),
- razvijeni (III. skupina).²³

Radi učinkovitijeg planiranja, usklađivanja i provedbe politike otočnog razvoja ustrojavaju se i **otočna urbana područja**. Čine ga gradovi na otocima koji prema posljednjem popisu stanovništva imaju više od 2000 stanovnika i/ili su u sustavu prostornog uređenja određeni kao subregionalna, odnosno područna i lokalna središta.

Radi učinkovitog planiranja, usklađivanja i provedbe politike otočnog razvoja te radi fizičkog i gospodarskog razvoja i društveno-socijalne regeneracije otoka ustrojavaju se otočna prioritetna područja. Strateški ciljevi razvoja otočnih prioritetnih područja ugrađuju se u **Nacionalni plan razvoja otoka i planove razvoja otoka**.

²¹ Cf. Zakon o otocima.

²² Za svaku pojedinu skupinu Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU donosi Program mjera kroz Otočni godišnji program jednako kao i za otoke sa specifičnim položajem.

²³ Posebnu skupinu čine i povremeno nastanjeni i nenastanjeni otoci.

2.3.3. Potpomognuta područja Republike Hrvatske

Potpomognuta područja su područja Republike Hrvatske koja su na temelju indeksa razvijenosti ocijenjena kao područje koje prema stupnju razvijenosti zaostaje za nacionalnim prosjekom i čiji je razvoj potrebno dodatno poticati. Status potpomognutog područja stječe jedinica područne (regionalne) samouprave razvrstana u I. ili II. skupinu prema Indeksu razvijenosti te jedinica lokalne samouprave razvrstana u I., II., III. ili IV. skupinu prema Indeksu razvijenosti.²⁴

2.3.4. Ruralna područja Republike Hrvatske²⁵

Razmatranje ruralnog područja od posebnog je interesa za regionalni razvoj. S obzirom na globalne trendove urbanizacije²⁶ te značajne disproporcije u stupnjevima razvijenosti urbanih u odnosu na ruralna područja upravo poticanje ostanka stanovništva, kroz odgovarajuće mjere, na ruralnim područjima postaje istinski razvojni izazov. Europska unija je kroz niz svojih politika i mjera naglasak stavila upravo na ovo područje.²⁷

Istraživanja urbanih i ruralnih područja u Republici Hrvatskoj ukazuju na korištenje različitih definicija pri njihovom izdvajanju. To nije neuobičajeno - univerzalnu definiciju i metodologiju diferenciranja ruralnih i urbanih područja je praktički nemoguće odrediti jer ovisi o tome:

- tko definira i tumači urbano i ruralno (diskurs),
- s kojom svrhom (namjena),
- gdje i kada se o tome raspravlja (konkretan geografski prostor i vrijeme) te
- u kojoj se mjeri ruralno definira kao sve ono što nije urbano (urbano kao referentna točka).

S obzirom na namjenu, odnosno područje interesa, mogu se izdvojiti dvije osnovne skupine definicija urbanog i ruralnog područja:

- službene definicije,

²⁴ Više o Indeksu razvijenosti cf. dio: 4.2. Indeks razvijenosti.

²⁵ Preuzeto iz: *Regionalni razvoj, razvoj sustava naselja, urbani i ruralni razvoj i transformacija prostora (završna verzija)*. 2014. Institut za turizam. Zagreb.

²⁶ Više od 2/3 europske populacije živi u urbanim područjima.

²⁷ Više o Programu ruralnog razvoja RH vidi poglavlje cf. 3.5.2. Program ruralnog razvoja RH.

- definicije u znanstvene svrhe.

Službene definicije urbanih i ruralnih područja obuhvaćaju:

- upravne (zakonsko definiranje upravnih/administrativnih područja),
- popisne (definiranje urbanog i ruralnog prostora u popisnim statistikama) te
- ostale službene definicije (definiranje urbanog i ruralnog prostora od strane državnih institucija u cilju provedbi posebnih mjera i programa).

Postoji nekoliko službenih definicija koje implicitno obuhvaćaju i ruralna područja.

U Strategiji ruralnog razvoja Hrvatske 2008. - 2013. korištena je poznata OECD-ova metodologija temeljena na pragu gustoće naseljenosti od 150 st/km² na lokalnoj razini (jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj), kao najčešće upotrebljavana međunarodno priznata metodologija. No iako ona omogućuje statistički opravdanije međunarodne usporedbe podataka u odnosu na usporedbu temeljenu na nacionalnim definicijama, njeno temeljno ograničenje u Republici Hrvatskoj jest neosjetljivost na diferencijaciju urbanih i ruralnih područja na prostornim razinama nižim od jedinica lokalne samouprave.

U Programa ruralnog razvoja 2014. – 2020., za potrebe provedbe mjera ruralnog razvoja, ruralnim ili mješovitim područjima u Republici Hrvatskoj smatraju se sve jedinice lokalne samouprave koje pripadaju pretežito ruralnim ili mješovitim županijama (NUTS3) izdvojenim korištenjem izvorne OECD-ove metodologije. Izuzetak čine Grad Zagreb, Grad Split, Grad Rijeka i Grad Osijek. U njima se zbog izrazite veličine naselja sjedišta, ruralnim ili mješovitim smatraju sva naselja koja im administrativno pripadaju, izuzev samih naselja sjedišta (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek). Ona se smatraju gradskim područjima urbanih aglomeracija. Ovako određena ruralna i mješovita područja Republike Hrvatske obuhvaćaju prostor sela, mješovitih naselja, malih i srednjih gradova odnosno prostor složene društvene i gospodarske strukture te mozaičkog krajolika u kojem uz poljoprivrednu proizvodnju i šumarstvo postoji niz drugih djelatnosti i namjena.

Prema Izvješću Europske komisije (2013.)²⁸, navode se ključna obilježja ruralnih regija i poljoprivrede u Republici Hrvatskoj. U 2012. godini gotovo 80 % kopnene površine u Republici Hrvatskoj klasificirano je kao pretežito ruralno, što je značajno više od prosjeka EU-a koji iznosi 51,3 %. Iste je godine 56,7 % stanovništva živjelo u pretežito ruralnim regijama, što je značajno više od prosjeka EU-a koji iznosi 22,3 %²⁹.

DEGURBA metodologija izdvajanja gušće naseljenih, mješovitih i rjeđe naseljenih područja na LAU-2³⁰ razini – tipologija područja ima prvenstveni cilj klasificirati jedinice LAU2. Metodološki se sastoji od četiri koraka. Zemljovid iz nastavka prikazuje tipove područja Republike Hrvatske prema stupnju urbanizacije primjenom DEGURBA metodologije.

Pojedine jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj (općine i gradovi, LAU2) sastoje se od različitih tipova naselja. To je posebno često kod većih jedinica (npr. Grad Split, Grad Osijek) koje osim matičnog grada imaju i niz mješovitih i ruralnih naselja.

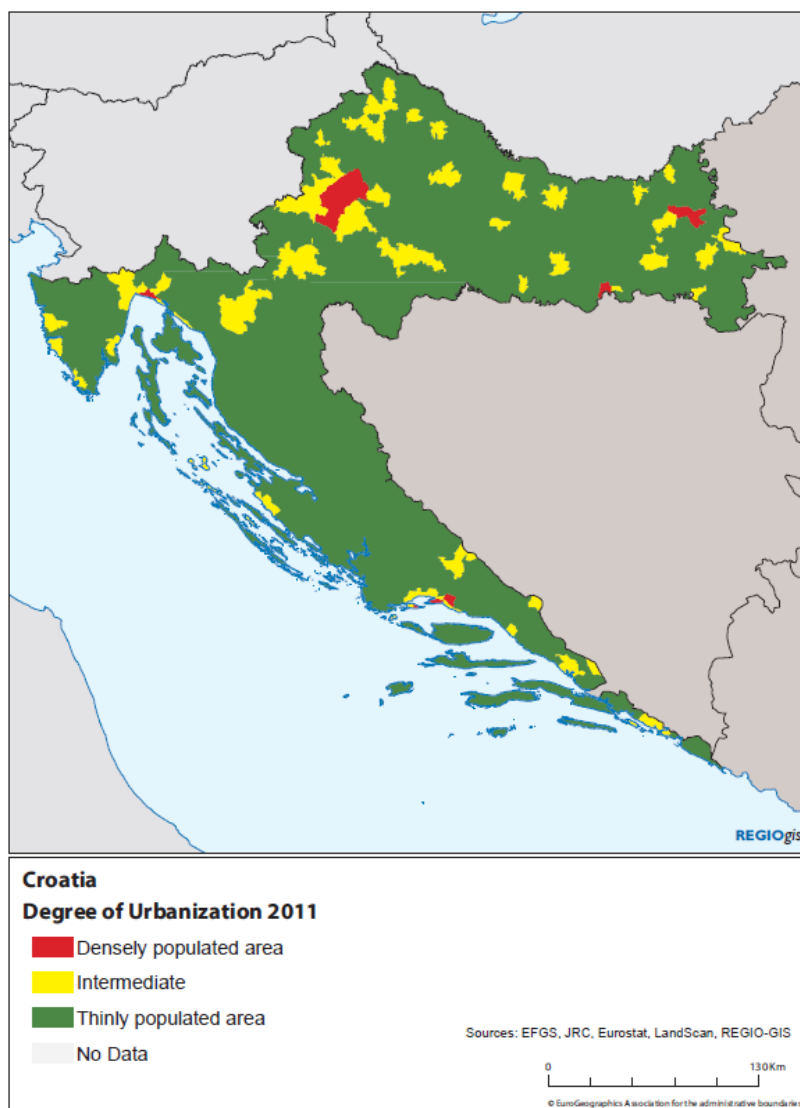
DEGURBA metodologija te prostorne jedinice klasificira, u ovom konkretnom slučaju, u skupinu 1 - Gušće naseljena područja (veći gradovi i velika urbana područja). Isti slučaj je i Grad Zagreb koji je posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina (čl. 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi), a metodološki se tretira kao LAU2. Time su i sva naselja koja pripadaju spomenutim JLS, a radi se u velikoj mjeri o prijelaznim i ruralnim naseljima, klasificirana kao LAU2.

²⁸Europska komisija - Opća uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj, prosinac 2013., Rural Development in the EU Statistical and Economic Information - Report 2013, Bruxelles: Europska komisija.

²⁹ Gustoća naseljenosti u Hrvatskoj je 78 stanovnika/km², što je nisko u usporedbi s prosjekom EU koji iznosi 117 stanovnika/km².

³⁰ LAU (lokalne administrativne jedinice; engl. *Local Administrative Units*) su uspostavljene kako bi se dobili statistički podaci lokalne razine. Predstavljaju sastavne dijelove NUTS područja i sastoje se od gradova i općina EU. Trenutno postoji samo jedna LAU razina koja se označava kao LAU 2 i podrazumijeva pojedinačnu jedinicu lokalne samouprave (općinu, odnosno grad).

Zemljovid 7.: Tipovi područja Republike Hrvatske prema stupnju urbanizacije primjenom DEGURBA metodologije (LAU2)



Izvor: Degree of Urbanisation (DEGURBA) - Local Administrative Units, Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/index.cfm?TargetUrl=DSP_DEGURBA, (od 12. lipnja 2020.)

2.4. NACIONALNA KLASIFIKACIJA STATISTIČKIH REGIJA

Nacionalna klasifikacija statističkih regija (NUTS; fr. *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) statistički je

standard koji se koristi za prikupljanje, upisivanje, obradu, analizu i diseminaciju podataka regionalne statistike prema razinama prostorne podjele. Predstavlja statističku osnovu za **učinkovito vođenje regionalne razvojne politike**, za socioekonomske analize i postizanje ciljeva socijalne i ekonomske kohezije za cjelokupno područje EU-a.

Razvrstavanje prema NUTS-u ustrojeno je hijerarhijski. Svaku državu članicu dijeli se na prostorne jedinice prve razine NUTS-a, od kojih se svaka još dalje dijeli na prostorne jedinice treće razine NUTS-a. Ako je broj stanovnika cijele države članice ispod najnižeg praga zadane razine prema NUTS-u, cijela je država članica jedna prostorna jedinica prema NUTS-u za tu razinu. Ovakva strukturacija provodi se s ciljem:

- prikupljanja, usklađivanja i publiciranja statističkih prostornih podataka regija na razini EU-a
- socioekonomske analize regija
 - NUTS 1: velike socioekonomske regije
 - NUTS 2: temeljne regije za provedbu regionalnih politika
 - NUTS 3: male regije za posebne (specifične) analize
- izradu okvira regionalnih politika EU-a
 - regije prihvatljive za primanje financijske pomoći iz Strukturnih fondova (u okviru Cilja 1 - Konvergencije) utvrđuju se na NUTS 2 razini.
 - prihvatljiva područja po drugim ciljevima uglavnom se utvrđuju na NUTS 3 razini.
 - kohezijsko izvješće do sada se pripremalo na temelju podataka NUTS 2.

Riječ je o višerazinskoj klasifikaciji kojom se prostorne jedinice razvrstavaju u različite razine temeljem broja stanovnika.

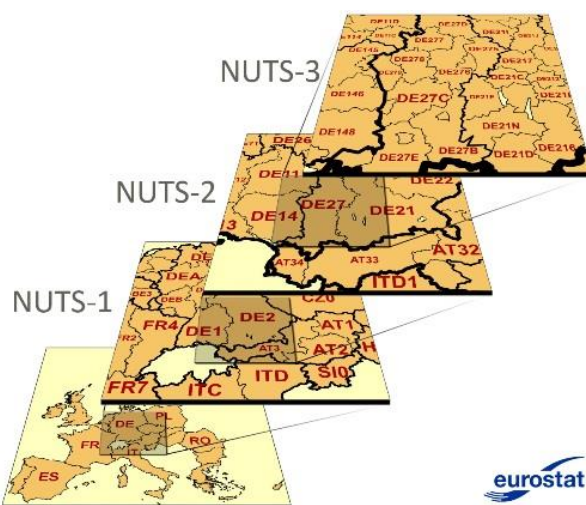
Tablica 1.: Uvjeti za definiranje NUTS razina

Razina NUTS regije	Minimum broja stanovnika	Maksimum broja stanovnika
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Izvor: pripremio autor

Razvrstavanje prema NUTS-u ograničeno je na gospodarski prostor država članica. Gospodarski prostor svake države, kako je definirano u Odluci Komisije 91/450/EEZ, također uključuje izvanregionalna područja koja se sastoje od dijelova gospodarskog područja koje se ne može pridružiti određenoj regiji (zračni prostor, teritorijalne vode i epikontinentalni pojas, teritorijalne enklave, osobito veleposlanstva, konzulati i vojne baze te nalazišta nafte, prirodnog plina itd. u međunarodnim vodama, izvan epikontinentalnog pojasa, podijeljene po rezidentnim jedinicama). Razvrstavanje prema NUTS-u mora također omogućiti izradu statistike za ova izvanregionalna područja.

Shema 1.: Prikaz NUTS razina



Izvor: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background> (od 27. veljače 2020.)

Utvrđivanje statističkih prostornih jedinica prema EU klasifikaciji (tzv. NUTS) dio je pravne stečevine EU-a. Klasifikacija statističkih regija utvrđuje se, prema NUTS metodologiji, propisanoj u Uredbi (EZ-a) br.

1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o donošenju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku (NUTS). Jednom predloženu NUTS klasifikaciju država članica EU-a ne može mijenjati sljedeće tri godine³¹.

NUTS klasifikacija predstavlja važan alat koji se primjenjuje za potrebe provedbe pojedinih EU politika, a posebno Kohezijske politike koja koristi NUTS klasifikaciju kako bi, između ostaloga, utvrdila prihvatljivost pojedinih područja za dobivanje financijskih potpora iz fondova Kohezijske politike.

2.4.1. Regionalne potpore na NUTS 2 razini

Jedna od važnih implikacija podjele države članice na NUTS 2 razini odnosi se na utvrđivanje **razine dopuštenih regionalnih potpora na NUTS 2 razini**.³² Pritom je važno naglasiti da se regionalne potpore odnose na potpore poduzetnicima na razmatranim područjima. Naime razina dopuštenih regionalnih potpora utvrđuje se na NUTS 2 razini temeljem vrijednosti BDP-a po stanovniku prema standardu kupovne moći u odnosu na prosjek Europske unije. Ovo je vrlo važan aspekt učinka NUTS 2 podjele, budući da su **regionalne potpore jedna od dozvoljenih oblika dodjele državnih potpora**.³³ Pritom je temeljna svrha regionalnih potpora promicati razvoj nerazvijenih područja tako da se rješavaju njihove gospodarske teškoće.

Najvažnije odrednice za dodjelu regionalnih potpora utvrđene su u Smjernicama Europske komisije za regionalne potpore. Regionalne potpore za ulaganja ključan su instrument za privlačenje i poticanje ulaganja u regionalni gospodarski razvoj.

³¹ Samo u slučajevima značajne promjene administrativnog ustroja država članica (promjena granica regija, formiranje novih regija i sl.) moguće je izmjene NUTS područja donijeti i u kraćem periodu od tri godine.

³² U praksi se često kod korištenja bespovratnih sredstava EU-a susreću i „**potpore male vrijednosti**“ (tzv. *de minimis* potpore). To su potpore izuzete od prijave i kontrole Europske komisije budući da, s obzirom na iznos u kojem se dodjeljuju, nemaju učinke na tržišno natjecanje i trgovinu na unutarnjem tržištu EU-a. Ukupni iznos *de minimis* potpore (u financijskoj perspektivi 2014. - 2020.) koja se po državi članici dodjeljuje jednom poduzetniku ne smije prelaziti 200.000 EUR tijekom bilo kojeg razdoblja od tri fiskalne godine (izuzeće za sektor cestovnih prijevoznika: 100.000 EUR).

³³ Više o načinu i mogućnosti dodjele državnih potpora dostupno je na internetskim stranicama Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja RH. Temeljem prihvaćenih stečevina EU-a i RH primjenjuje jedinstveni sustav zaštite tržišnog natjecanja i kroz opće ograničenje i zabranu državnih potpora. EU je detaljno razradila uvjete za izuzetke u mogućnosti dodjele državnih potpora.

Sljedeća tablica prikazuje da su Pravila za utvrđivanje dozvoljenih maksimalnih razina potpora u područjima čiji BDP po stanovniku prelazi 75% prilično komplicirana zbog brojnih izuzeća te primjena različitih metodologija za utvrđivanje prihvatljivih područja kao i intenziteta potpora.

Tablica 2.: Najviši dopušteni intenzitet ulaganja sukladno Smjernicama za regionalne potpore 2014. - 2020.

Područja za ulaganja	Kriteriji za utvrđivanje područja	Najviši dopušteni intenzitet ulaganja
Takozvana „a“ područja	NUTS 2 regija čiji je BDP po stanovniku prema PKM ³⁴ -u u odnosu na prosjek EU	
	do 45 %	50 % BEP ³⁵
	45 % - 60 %	35 % BEP
	60 % - 75 %	25 % BEP
Unaprijed definirana „c“ područja	Bivša „a“ područja: regije NUTS 2 koja su tijekom razdoblja 2011. - 2013. bila određena kao „a“ područja	10 % BEP + 5 % za razdoblje od 1. 7. 2014. do 31. 12. 2017.
	Rijetko naseljena područja: regije NUTS 2 s manje od 8 stanovnika po km ² ili regije NUTS 3 s manje od 12,5 stanovnika po km ²	15 % BEP
Unaprijed nedefinirana „c“ područja	Utvrđuje ih država članica na temelju čl. 167 - 170 Smjernica o regionalnim potporama	10 % BEP
Napomena: Ako je „c“ područje susjedno „a“ području, najviši intenzitet potpore u regijama NUTS 3 ili dijelovima regija NUTS 3 unutar toga „c“ područja, koji su susjedni „a“ područjima, može se prema potrebi uvećati tako da razlika u intenzitetima potpore između dvaju područja ne prelazi 15 postotnih bodova. Najviši intenziteti potpore utvrđeni navedeni u tablici mogu biti uvećani za najviše 20 postotnih bodova za male poduzetnike, odnosno najviše 10 postotnih bodova za srednje poduzetnike.		

Izvor: *Izrada prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije u Republici Hrvatskoj*. 2018. Institut za međunarodne odnose. Zagreb.

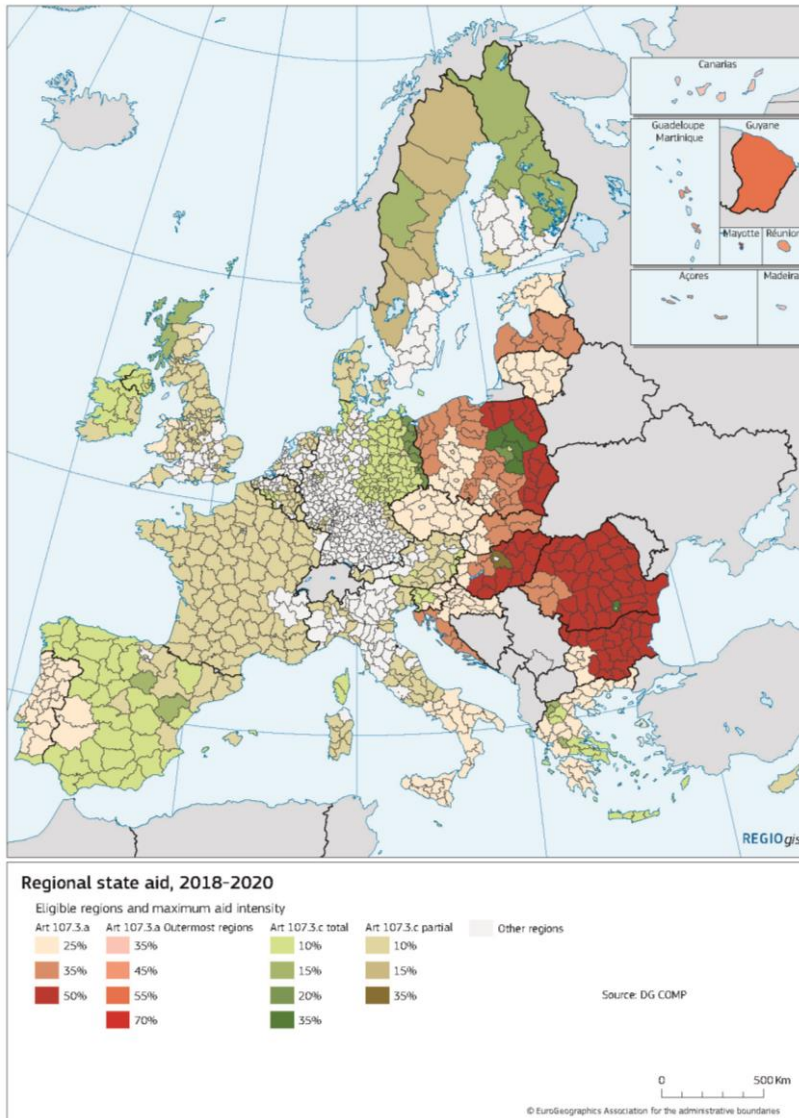
Kako bi se lakše moglo utvrditi koje područje ima koliku dopuštenu razinu intenziteta potpora, Europska komisija donosi tzv. kartu regionalnih potpora kojom se za svaku NUTS 2 i NUTS 3 regiju utvrđuju intenziteti potpora.

³⁴ Paritet kupovne moći.

³⁵ BEP – bruto ekvivalentna potpora (diskontirana vrijednost potpore izražena kao postotak diskontirane vrijednosti opravdanih troškova, prema izračunu u trenutku dodjele potpore na temelju referentne stope primjenjive na taj datum.

2. Modeli administrativnog ustroja

Zemljovid 8.: Karta regionalnih potpora na razini NUTS III regija EU u financijskoj perspektivi 2014. - 2020.



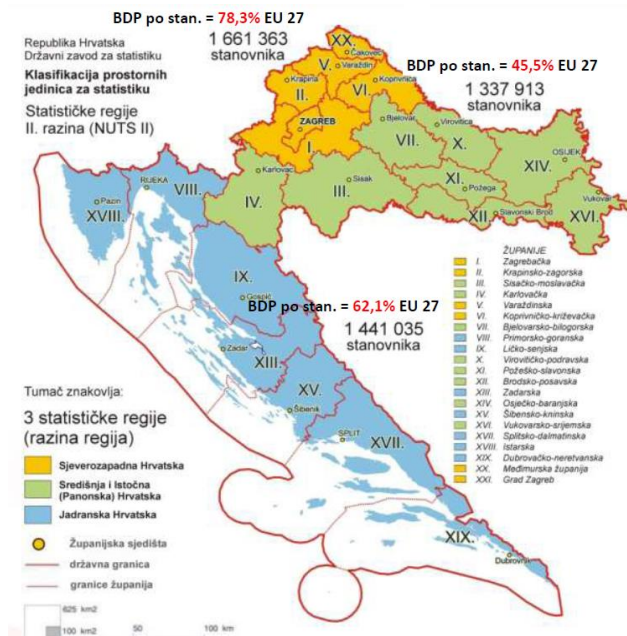
Izvor: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid_2018_2020.pdf (od 11. ožujka 2020.)

2.4.2. Statistička podjela Republike Hrvatske

Na temelju postupka za utvrđivanje statističkih jedinica predviđenog od strane EU, RH je prije pristupanja Europskoj uniji dostavila prijedlog statističkih jedinica, koje odgovaraju kriterijima iz navedene Uredbe, Europskoj komisiji (Eurostatu) na provjeru i potvrdu. U ožujku 2007. Europska komisija potvrdila je usklađenost prijedloga podjele RH na tri NUTS 2 regije (Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska i Jadranska Hrvatska), uspostavljena je nacionalna klasifikacija statističkih regija u Hrvatskoj (*Narodne novine*, br. 35/07), a Državni zavod za statistiku započeo je s prikupljanjem regionalnih statistika, u skladu sa strukturom uspostavljene klasifikacije.

Administrativna podjela Republike Hrvatske iz 2007. godine odgovarala je kriterijima statističke podjele na razinama NUTS I (cijela Hrvatska), NUTS II (Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska i Jadranska Hrvatska), NUTS III (županije) i LAU 2 (općine i gradovi).

Zemljovid 9.: Statističke regije NUTS II razine u RH do 2013.



Izvor: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske

Nepovoljni financijski učinci za županije Sjeverozapadne Hrvatske (SZH) temeljem klasifikacije iz 2007. godine:

- županije SZH – „taoci“ visokog BDP-a po stanovniku grada Zagreba,
- s obzirom na BDP po stanovniku, SZH bi u financijskoj perspektivi 2014. - 2020. izgubila status područja koje potpada pod cilj 1 Kohezijske politike (Konvergencija).

Tablica 3.: Temeljni pokazatelji NUTS II regija u RH do 2013.

	Stanovništvo (broj)	Stanovništvo (%)	BDP_{pc} (u €)	BDP_{pc} (prosjeak EU 27 = 100)
Istočna (Panonska) Hrvatska	1 351 517	30,46	6.926,26	36
Jadranska Hrvatska	1 427 008	32,16	9.584,31	50
Sjeverozapadna Hrvatska	1 658 935	37,38	12.681,00	66
HRVATSKA	4 437 460	100,00	9.932,44	52

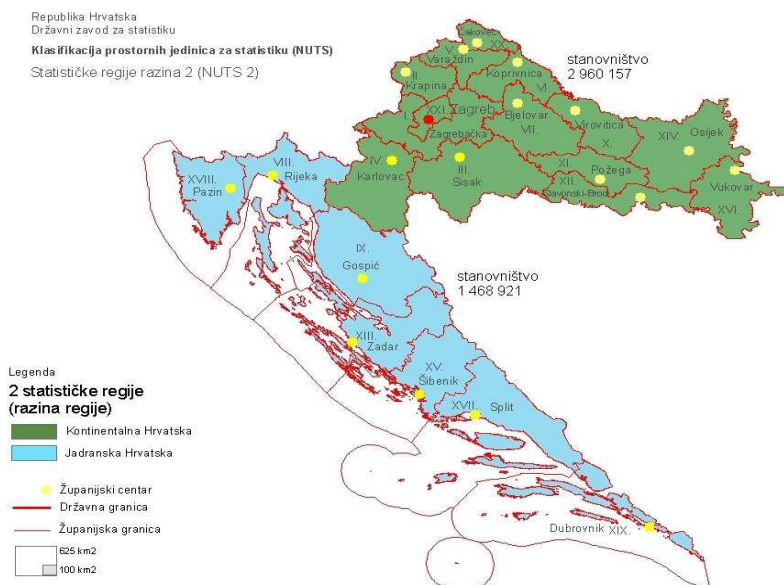
Izvor: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske

Posljedice takve kategorizacije za SZH bi bile:

- manji iznos dostupnih sredstava (otprilike 30 % manje nego u slučaju da zadrži status područja cilja 1),
- niža stopa sufinanciranja projekata iz Strukturnih fondova (oko 50 % umjesto prosječnih 75 – 80 %),
- niža razina dozvoljenih državnih potpora (tzv. „regionalnih potpora“) za gospodarstvo,
- smanjenje apsorpcijskog kapaciteta (grad Zagreb kao najrazvijenije područje ne bi više bio u prilici apsorbirati značajna sredstva),
- otežano praćenje provedbe Operativnog programa zbog potrebe vođenja posebne evidencije za projekte iz SZH.

Slijedom navedenoga Europskoj komisiji upućen je prijedlog prve izmjene NUTS 2 podjele Republike Hrvatske koja je usuglašena s Eurostatom tijekom 2012., a prema kojem 1. razinu prostornih jedinica čini cijela Hrvatska (nepromijenjeno u odnosu na 2007.); 2. razinu prostornih jedinica čine 2 statističke regije (Kontinentalna Hrvatska i Jadranska Hrvatska), a 3. razinu prostornih jedinica čini 21 županija (nepromijenjeno u odnosu na 2007.).

Zemljovid 10.: Statističke regije NUTS II razine u RH do 2019.



Izvor: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske

Tadašnje razmišljanje bilo je kako su prednosti nove podjele:

- sva područja RH moći će koristiti sredstva iz Strukturnih fondova s najvećim stupnjem povoljnosti najmanje do 2027. godine,
- omogućuje se veća razina državnih potpora korisnicima na području sjeverozapadne Hrvatske,
- olakšava planiranje i provedbu razvojnih projekata zbog jednakih pravila na cijelom teritoriju RH,

- zbog uključenosti grada Zagreba³⁶ povećava se ukupni apsorpcijski kapacitet RH,
- olakšava se administrativno praćenje provedbe Operativnih programa,
- i dalje omogućuje fleksibilnost u pogledu usmjeravanja sredstava na pojedina područja unutar statističkih regija.

Analizirajući rezultate predložene podjele, RH je tijekom 2019. godine pokrenula i drugu izmjenu NUTS II regija u RH te je predložena, a potom i usvojena podjela na četiri NUTS II regije:

- Sjeverna Hrvatska,
- Panonska Hrvatska,
- Jadranska Hrvatska i
- Grad Zagreb.³⁷

Zemljovid 11.: Statističke regije NUTS II razine u RH od 2020.



Izvor: HGK - Županije razvojna raznolikost gospodarskih potencijala, Zagreb, 2020., p. 48

³⁶ U to vrijeme Grad Zagreb nije imao preko 800 000 stanovnika te se nije mogao izdvojiti u zasebnu NUTS II regiju.

³⁷ U svim novim državama članicama EU-a i Hrvatskoj, kao i brojnim starim članicama EU-a - 15, znatan udio ekonomske aktivnosti koncentriran je u regijama koje uključuju i glavne gradove. To su ujedno i regije s najvišim BDP-om po stanovniku.

Tablica 4.: Temeljni pokazatelji NUTS II regija u RH od 2020.

	Stanovništvo (broj)	Stanovništvo (%)	BDPpc (prosjek EU 27 = 100)
Sjeverna Hrvatska	842 773	20,03 %	47,12 %
Istočna (Panonska) Hrvatska	1 166 287	27,72 %	40,69 %
Jadranska Hrvatska	1 398 260	33,22 %	57,40 %
Grad Zagreb	800 674	19,03 %	104,84 %
HRVATSKA	4 207 994	100,00 %	100,00 %

Izvor: *Izrada prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije u Republici Hrvatskoj*. 2018. Institut za međunarodne odnose. Zagreb. - prilagodio autor

3. REGIONALNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

Poticanje i provedba politike regionalnog i urbanog razvoja prije svega ima zadatak odgovoriti na sve snažnije suvremene ekonomske i društvene trendove.

Regionalni razvoj možemo razmatrati kao opća nastojanja da se smanje regionalne nejednakosti kroz podršku ekonomskim aktivnostima u regiji (zaposlenost, BDP...). To je proces putem kojeg akteri u okviru jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave rade zajedno s partnerima iz javnosti, poslovnog i nevladinog sektora s ciljem stvaranja boljih uvjeta za ekonomski rast i stvaranje radnih mjesta. Putem ovog procesa oni uspostavljaju i održavaju dinamičnu poduzetničku kulturu i stvaraju novo okruženje u cilju poboljšanja kvalitete života svih građana.

Uobičajeno se smatra da postoji “problem razvijenosti regije” kada neka regija odstupa od “nacionalnog prosjeka”. Divergentni regionalni gospodarski razvitak može se utvrđivati i mjeriti putem analize problema ili pokazatelja kao što su:³⁸

- visoka i trajna nezaposlenost,
- niska razina i mali porast BDP-a po stanovniku,
- visok stupanj ovisnosti o uskoj gospodarskoj strukturi,
- nagli pad proizvodnje,
- neodgovarajuća razina i struktura gospodarstvene infrastrukture,
- intenzivne migracije izvan regije i sl.

Politika regionalnog razvoja usmjerena je na postizanje razvoja pojedinih regija tako da osigura niz povoljnih uvjeta za prijenos znanja, tehnologije, poduzetništva, financijskih sredstava i, kroz to, postizanje cjelokupnog razvoja nacionalnih i nadnacionalnih država. Često je presudno važno prioritiziranje lokalnih razvojnih kapaciteta s obzirom na

³⁸ Prema Čavrak, Vladimir. 2002. Strategija i politika regionalnog razvoja Hrvatske. *Ekonomija* 9. 645-661.

to da uspjeh zajednice ovisi o njihovoj prilagodljivosti na tržišno okruženje.

Jedan od ključnih elemenata uspješnosti procesa regionalnog razvoja je i **osiguranje visoke konkurentnosti** ne samo u ekonomskim nego i u društvenim i socijalnim elementima, bilo na nacionalnoj ili globalnoj razini. Jedinstveni regionalni/lokalni uvjeti nekog područja mogu biti važan čimbenik razvoja. Isticanjem regionalnih/lokalnih snaga te osobitosti može biti važan temelj osiguranja konkurentnosti nekog područja. Kada se razmatra gospodarski razvoj, nesporno je da tvrtke koje rade na nekom području neposredno utječu na taj razvoj. Međutim isto tako nesporno je da regionalne i lokalne zajednice osiguranjem primjerenih i konkurentnih uvjeta te stvaranjem povoljnog investicijskog i poslovnog okruženja mogu bitno utjecati na broj tvrtki i razinu njihova poslovanja.

U prošlosti su nastojanja da se dosegne ujednačeni regionalni razvoj podrazumijevala značajna ulaganja u infrastrukturu i privlačenje stranih investicija. Kroz empirijsku analizu rezultata ovakvih politika razvidno je da nisu osigurale smanjenje regionalnih nejednakosti diljem EU.

Na međunarodnoj razini globalizacija povećava i ekonomsku i političku konkurenciju za investicije, financijsku pomoć i poslovnu privlačnost. Nudi mogućnosti lokalnim poduzetnicima za razvoj novih tržišta te predstavlja izazove od međunarodnih konkurenata koji stupaju na lokalna tržišta. Multinacionalne proizvodne, bankarske i uslužne korporacije koje se nalaze na više lokacija globalno se natječu kako bi locirale rentabilna područja za proizvodne operacije i operacije upravljanja uslugama. Tehnološki napredne industrije traže vrlo specijalizirane vještine i tehnološku infrastrukturu. Upravo regionalni i lokalni uvjeti određuju prednost zajednice i tako njenu sposobnost da privuče i zadrži investicije.

Ekonomska integracija može poticati koncentraciju nove industrije, kao i realokaciju postojeće u nekim industrijaliziranim područjima ekonomske unije koja nude izvrsnu infrastrukturu, raspoloživost obrazovane radne snage, blizinu velikih tržišta i niže transportne troškove. Proširenjem tržišta i rastuće konkurencije, najefikasnija će poduzeća ekspanzirati pod utjecajem integracijskog procesa, dok će ona manje učinkovita oslabiti ili biti istisnuta s tržišta. U pravilu su poduzeća na periferiji manje učinkovita, s nižom produktivnošću, od onih u

razvijenom centru. Ako transportni troškovi na integriranom tržištu nisu visoki, tada će centripetalne sile, s aglomeracijom ekonomija razmjera i eksternalijama poboljšati dominaciju centra te potaknuti koncentraciju ekonomske aktivnosti u postojećim dinamičkim polovima razvoja. Stoga sam proces integracije može imati negativni učinak na ekonomsku aktivnost na periferiji zajednice. Upravo navedena činjenica dokazuje potrebu promišljenog i racionalnog provođenja mjera konvergencije.

Državna regulativa, porezna i druge pravne strukture utječu na oblikovanje podneblja za domaće tvrtke, što može pomoći ili odmoći ciljevima regionalnog razvoja (npr. deregulacija telekomunikacija, standardi za okoliš).

Tvrtke se često odlučuju ulagati u područjima s naglašenim urbanim karakterom (urbanim aglomeracijama) zbog koristi od razmjene tržišta, infrastrukture, pulova radne snage i interakcije te mogućnosti suradnje s drugim tvrtkama. Dobit ekonomskog rasta urbanih područja ovisi o kvaliteti urbanog menadžmenta i o politikama koje utječu na dostupnost ili nedostatak električne energije, transporta, vode, kanalizacije, telekomunikacija i razvijenog urbanog zemljišta. Drugi čimbenici koji utječu na produktivnost radne snage u lokalnim privredama uključuju stambeni fond, zdravstvene i obrazovne usluge, raspoloživost vještina, sigurnost, prilike za obukom/edukacijom, javni prijevoz i sl.

Regionalnu politiku provodi država koja svojom intervencijom nastoji postići smanjivanje socioekonomskih dispariteta između različitih dijelova države, kako bi ubrzala ukupni napredak. Politički argumenti u podršci regionalnoj politici naglašavaju važnost jednakosti kao osnovnog elementa u koheziji između regija neke države. Socijalni argumenti s druge strane naglašavaju da će svi građani, ma gdje oni unutar države živjeli i radili, s razumnim udjelom sudjelovati u rastućem prosperitetu zemlje, ako nacionalno gospodarstvo bude postizalo rast.

Brojni su uzroci nejednakosti u regionalnoj razvijenosti diljem EU. Činjenica je da regije imaju svoje posebnosti u prirodnim i društvenim karakteristikama, uzimajući u obzir zemljopisna, demografska, kulturna, ekonomska i druga

Najvažnije je istaknuti kako se razvojna politika pojedine regije ne može provoditi u suprotnosti s razvojnim politikama države u kojoj se regija nalazi niti u suprotnosti s razvojnim politikama EU u cjelini.

obilježja regija. Te posebnosti značajne su za gospodarski razvoj pojedinih regija, pa samim time i za ukupni razvoj kako država članica EU tako i EU u cjelini. Uvažavanjem relevantnih čimbenika gospodarskog rasta svake regije postižu se bolji rezultati u razvoju pojedinačno za svaku regiju, a samim time i bolji rezultati na globalnoj razini.

Regionalni problemi Europske unije proizlaze iz dispariteta u razini dohodaka, stopa rasta BDP-a i zaposlenosti, što uzrokuje ekonomske nejednakosti između regija unutar EU. Pritom članstvo u EU treba značiti prednosti ne samo za najnerazvijenija područja.

Za provođenje uspješne regionalne razvojne politike potrebno je kvalitativno utjecati na ekonomsku, okolišnu i socijalnu razvojnu komponentu.

Najvažnija i najučinkovitija inicijalna aktivnost ekonomskog razvoja koju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu poduzeti je poboljšanje procesa i procedura kroz koje tvrtke moraju proći, unutar samih regionalnih i lokalnih administracija.

Konkurentnost je postala temeljna odrednica ekonomskih kretanja uz koju se povezuju sva ključna pitanja razvoja. Dugoročno ulaganje u obrazovanje i sustavno poticanje inovacija uz odgovarajuću institucionalnu podršku preduvjeti su gospodarskog rasta. Zato se u provedbi politike regionalnog razvoja **naglasak stavlja na poticanje inovacija i tehnološkog razvoja**.

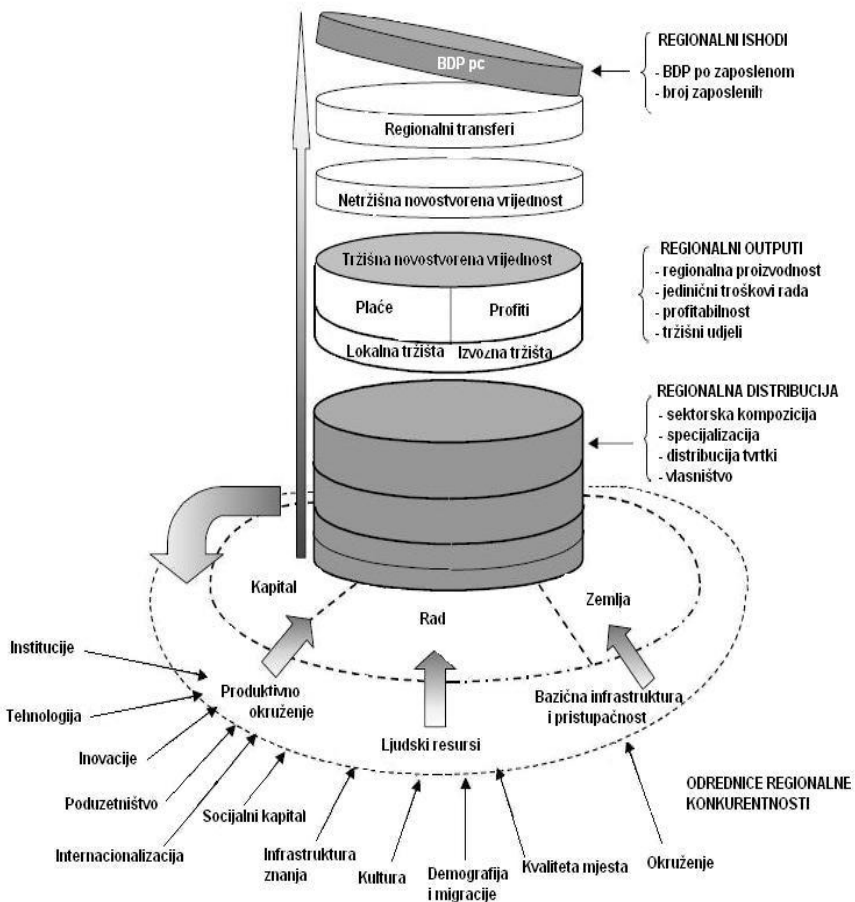
Suvremeni pristup regionalnom razvoju pretpostavlja efikasnije korištenje javnih resursa i značajno bolje rezultate. Podrazumijeva odmak od redistribucije javnih sredstava i subvencioniranja pojedinih razvojnih aktivnosti u korist **poticanja rasta konkurentnosti svih regija**. Suvremeni pristup regionalnom razvoju uključuje³⁹:

- razvojne strategije koje obuhvaćaju široki spektar direktnih i indirektnih čimbenika koji utječu na performanse lokalnih tvrtki,
- fokusiranost na specifične regionalne osobitosti i imovinu,
- naglasak na prilikama, a ne na nedostacima ili potrebama za pomoćima,

³⁹ Cf. <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm>

- snaženje uloge regionalne i lokalne zajednice u odnosu na nacionalne razine te daljnje poticanje načela partnerstva i suradnje.

Shema 2.: Šešir regionalne konkurentnosti



Izvor: Brykova, Iryna. 2007. Determinants of the International Competitiveness of National Regions in the Global Economic Environment. *Journal of International Economic Policy*. Kyiv.

3.1. TEORIJA REGIONALNOG RAZVOJA

Regionalni razvoj postaje jedna od najizazovnijih tema u doba globalizacije te je jedan od imanentnih čimbenika gospodarskog razvoja. Sve se veću odgovornost za ekonomski razvoj neke države preusmjerava s nacionalnog gospodarstva na regionalna.

Evolucija regionalne teorije počinje teorijom lokacije⁴⁰ Johanna Heinricha Von Thünena, Alfreda Webera⁴¹ i drugih koju slijedi začetak regionalne teorije razvoja (autora Waltera Isarda, Francoisa Perrouxa i drugih). Pritom je osnovna karakteristika teorije lokacija u mikroekonomskom pristupu, dok regionalna teorija ima makroekonomski karakter⁴² koji vodi računa o cjelovitom razvoju određene regije u okviru regionalne politike i strategije gospodarskog razvoja neke države.⁴³

Teoretska promišljanja mogu prepoznati regiju kao važan izvor konkurentske prednosti u globalnoj ekonomiji. Kroz poticanje ravnomjernog regionalnog razvoja cilj je identificirati, razvijati i jačati institucije sposobne uspješno kanalizirati regionalne razvojne politike te ih uključiti u kontekst nacionalnog upravljanja regionalnim razvojem. Pritom je posebno važno analizirati stanja i perspektive institucijske dinamike koja bi bila najprikladnija za razvoj uzimajući u obzir njezine tehnološke, institucionalne i kulturološke karakteristike.⁴⁴

Teoretska osnova regionalnog razvoja je u svojim začecima bila blisko povezana s teorijama gospodarskog rasta, odnosno modelima koji propituju dugoročne čimbenike društvenog razvoja.

Za razumijevanje regionalnog razvoja moraju se razmotriti temeljne ekonomske doktrine i utjecaj koji imaju na regionalni razvoj. Proces gospodarskog razvoja svake države obilježen je većim ili manjim varijacijama u stopama regionalnog rasta. Suvremena ekonomska teorija kod objašnjenja razlika u stupnju razvijenosti regija, polazi od **analize**

⁴⁰ Jedan od prvih primjera bili su „Thünenovi krugovi“ kao podloga teorije lokacije u području poljoprivrede.

⁴¹ Prvi postavlja teoriju lokacije u prerađivačkoj industriji definirajući temeljne čimbenike lokacije kao što su: prijevozni trošak, radna snaga, troškovi zemljišta i sl.

⁴² Teorija lokacije u fokusu ima individualnu tvrtku dok teorija regionalnog razvoja polazi od ukupnog aspekta određenog područja kao cjeline.

⁴³ Prema Đidara, Petar. 1993. Regionalna komponenta u teoriji gospodarskog razvoja i neke naznake za regionalnu politiku u Hrvatskoj. *Ekonomski vjesnik* 2 (6), Zagreb. 247-260.

⁴⁴ Cf. Barković, Ivana. 2019. *Teorija i praksa institucionalnog pristupa regionalnom razvoju*. Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku. Osijek.

čimbenika dugoročnog gospodarskog rasta kao značajnih determinanti u stupnju regionalnih razlika. Polazeći od dosadašnjih teorijskih spoznaja o čimbenicima gospodarskog rasta, moguće je identificirati nekoliko skupina razvojnih modela⁴⁵ i to:

1. tradicionalni modeli,
2. modeli nove ekonomske geografije,
3. prostorni inovacijski modeli,
4. model nove ekonomije.

Tradicionalni modeli gospodarskog rasta ističu da odnos između nacionalnog rasta i regionalnog razvoja može biti nelinearan. Regionalne razlike u dohocima rastu u početnim fazama razvoja, zatim se stabiliziraju i potom nestaju u zrelim periodima rasta. U ovoj skupini modela, posebni značaj imaju teorije polova rasta te kumulativnih i kružnih procesa prema kojima vodeće regije zbog lokacijskih prednosti privlače investicije i radnu snagu iz drugih područja.

Unutar **tradicionalnih modela gospodarskog rasta** razlikuju se:

- **klasična teorija ekonomskog rasta** koja se temelji na međuodnosu regionalnog rasta i regionalnih nejednakosti,
- **neoklasični pristupi rasta** koji naglašavaju značaj ponude proizvodnih faktora u procesu rasta u kratkom i srednjem roku, dok je u dugom roku stopa rasta određena tehnološkim napretkom i
- **pristupi endogenog rasta** prema kojima se izvori rasta nalaze u akumulaciji znanja.

U prošlosti se regionalni razvoj proučavao uglavnom u okrilju neoklasične teorije rasta koja obrazlaže smanjenje regionalnih razlika kroz proces konvergencije, no ne daje adekvatna tumačenja vezana za rast regionalnih razlika koje su prisutne u realnosti i ne pruža objašnjenja tehnološkog napretka.

U novije doba sve je veći interes za institucionalnom ekonomijom i endogenom teorijom rasta koja uspješnost regionalne ekonomske performanse procjenjuje na temelju mobiliziranja endogenih potencijala

⁴⁵ Više informacija o svakom od modela Cf. Puljiz, Jakša. 2010. Teorija regionalnog razvoja u ekonomskoj literaturi. *Godišnjak Titius: godišnjak za interdisciplinarna istraživanja porječja Krke* 3(3). 63-82.

neke regije koji proizlaze iz ekonomskih, političkih i društvenih specifičnosti regije. Drugim riječima, kod teorije endogenog rasta tehnološki napredak je „endogeniziran“ na više različitih načina, ali je kod svih **proces stvaranja i širenja znanja ključni mehanizam gospodarskog rasta.**

Geografski faktori mogu utjecati na koncentraciju ili prostornu disperziju gospodarskih aktivnosti te se nalaze u središtu modela **nove ekonomske geografije.**

Struktura gospodarstva može također biti jedan od čimbenika koji određuje regionalizaciju. Bitno je da regija ima industriju koja može biti okosnica (nositelj) rasta gospodarstva regije. Međutim značaj pojedinih grana industrije u pogledu rasta se mijenja. Tradicionalne grane industrije⁴⁶ nekada su bile nosioci rasta regije, ali kada je ta njihova snaga iscrpljena dolazi do usporavanja rasta. Bez uvođenja novih grana industrije koje mogu preuzeti ulogu nositelja rasta, ovakve regije zaostaju i stagniraju u razvoju. Zato se jedan od teoretskih koncepata regionalnog razvoja temelji i na **inovacijskim aktivnostima kao izvoru gospodarskog rasta.**⁴⁷ Pritom se regionalni rast temelji na koncentraciji visokoinovativnih

Lanac vrijednosti niz je međusobno povezanih aktivnosti koje dodajući vrijednost sudjeluju u preobrazbi ulaznih vrijednosti u izlazne te u konačnici omogućuju postizanje konkurentske prednosti. Prikazuje ukupnu vrijednost koja se po pojedinim fazama stvara od sirovine do krajnjega potrošača, a pritom kroz proces recikliranja zadnja faza postaje prvom fazom istog tog procesa. Lanac vrijednosti niz je međusobno povezanih poduzeća koja rade zajedno kako bi zadovoljila potrebe tržišta. Pristupi upravljanju lancem vrijednosti mogu varirati intenzitetom od manje izravnih do ugovorenih obveza sudionika lanca vrijednosti.

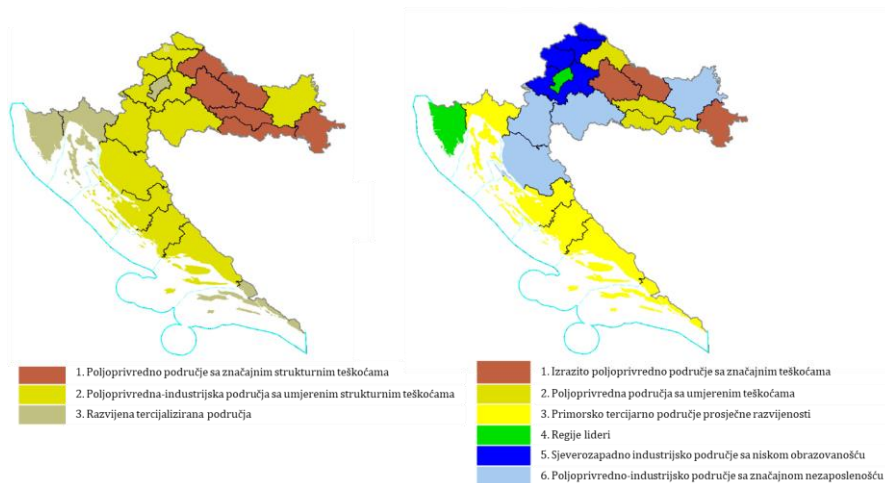
⁴⁶ Tradicionalne industrije u pravilu imaju relativno nizak tehnički progres pa osim što pomažu intenzivnijem zapošljavanju nemaju značajnijeg utjecaja na formiranje novih industrija, niti svojim razvojnim utjecajem niti svojom akumulacijom.

⁴⁷ Neki od tih novih koncepata poznati su kao „novi industrijski prostor“, „industrijski klasteri“, „inovativni milje“, „samoučeća regija“ ili „regionalni inovativni sustav“. Neki od spomenutih termina odnose se na nešto nižu teritorijalnu razinu poput industrijskih klastera, dok drugi ciljaju na cijele regije (regionalni inovacijski sustavi, samoučeća regija), ali se svi mogu svesti pod naziv „prostorni inovacijski sustavi“ (Cheshire).

poduzeća⁴⁸ koja neprestano ulažu u nove tehnologije i stvaranje novih proizvoda, a istovremeno održavaju bliske međusobne veze, kao i veze s ostalim važnim akterima u regiji kao što su obrazovne institucije, lokalna i regionalna uprava i dr. Prostorni inovacijski sustavi posebnu pažnju poklanjaju ulozi institucija. Pritom se pod institucijama najčešće uzimaju istraživački centri poduzeća, sveučilišta, javni istraživački centri, razvojne agencije pa čak i tehnološke politike.⁴⁹

U slučaju da regija, s obzirom na prirodne uvjete, specijalizaciju temelji na dijelu tradicionalnih primarnih gospodarskih djelatnosti (npr. šumarstvo, poljoprivreda ili ribarstvo) obavezno mora promišljati osiguranje formiranja „lanaca vrijednosti“ te temeljem primarnog razvoj sekundarnog sektora u navedenom gospodarskom području s ciljem povećanja dodatne vrijednosti navedenih gospodarskih aktivnosti.

Zemljovid 12.: Mogući modeli klasterizacije županija



Izvor: Puljiz, Jakša. 2008. *Čimbenici regionalnog razvoja i regionalnih nejednakosti u Republici Hrvatskoj*. Doktorski rad, neobjavljen. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu. Split.

U novije vrijeme često se spominje te koristi model „**nove ekonomije**“⁵⁰ koja podrazumijeva dinamičnu ekonomiju zasnovanu na

⁴⁸ Visoki tehnički progres, visoka stopa rasta i visoki kapitalni koeficijent zajedničke su karakteristike propulzivnih industrija.

⁴⁹ Postoje brojni dokazi o pozitivnom utjecaju povezanosti tvrtki (formalnim i neformalnim vezama) na stupanj inovativnosti i procese širenja znanja.

⁵⁰ Ne postoji nedvosmislena definicija „nove ekonomije“. No može ju se povezati s ekonomskim rastom i inovativnim uključenjem informacijsko-komunikacijskih tehnologija u sva područja.

poduzetništvu, znanju i na digitalnoj tehnologiji.⁵¹ Uz pojam „nova ekonomija“ u literaturi se nailazi i na pojmove „informatičko društvo“, „društvo zasnovano na znaju“ i „digitalna ekonomija“. Rast bruto domaćeg proizvoda i proizvodnost glavni su ciljevi ovog novog promišljanja. Za razliku od dosadašnjih stajališta ekonomista koji nisu bili jedinstveni u razgraničavanju uloge i značaja države u vođenju privrede, odnosno u tome je li potrebno da država, osim upravljanja poslovnim ciklusima, mora imati još koju funkciju i kakvu, ova nova promišljanja sasvim jasno definiraju mjesto države u podupiranju dugoročnog ekonomskog rasta. Ona predstavljaju pomirbu konzervativnih i liberalnih stajališta, naglašavajući slobodno tržište, konkurenciju i inovacije s jedne strane, ali i državne investicije ponajprije u znanost, u tehnologiju, obrazovanje i u vještine ljudi i posebno ističu potrebu fiskalne discipline. Za razliku od tradicionalnog pristupa u kojem se rast i model rasta temeljio na sirovini, materijalu, energiji i kapitalu, u modelu „nove ekonomije“ ekonomija obujma zamjenjuje se znanjem i tehnološkim promjenama. Nova ekonomija pokušava odgovoriti na izazove današnjice, a ti su kako upravljati državom i voditi ju u uvjetima kontinuiranih tehnoloških promjena i inovacija.

U znanstvenoj i stručnoj literaturi često se može pronaći niz općih modela regionalnog razvoja, koji se primarno ne baziraju na temeljnim teorijama regionalnog rasta, od kojih su najučestaliji:⁵²

- polarizirani razvoj,
- integrirani razvoj,
- održivi razvoj,
- ekološki razvoj,
- neoklasična teorija,
- postkeynes teorija,
- endogeni razvoj.

Kada se promišljaju modeli za ujednačavanje regionalnih razvojnih nejednakosti u ekonomskoj teoriji, u konačnici postoje dva primarna, oprečna, pristupa:⁵³

⁵¹ Cf. Škufić, Lorena; Vlahinić-Dizdarević, Nela. 2003. Koncept nove ekonomije i značaj informacijsko-komunikacijske tehnologije u Republici Hrvatskoj. *Ekonomski pregled* 54 (5-6). Zagreb.

⁵² Detaljnije o navedenim modelima Cf. Sekula, Alicja. 2001. *Globalizacija i regionalizacija gospodarstva. Models of regional development*. Politehnika Rzeszowska. Rzeszov-Polanczyk. 315-320.

⁵³ Ibidem. p. 2

- neoliberalna ekonomska teorija,
- državno-intervencionistička ekonomska teorija.

Zastupnici **neoliberalne ekonomske teorije** ove razlike smatraju privremenim i, u biti, kratkoročnim, jer će, po njihovom mišljenju, s vremenom tržišne snage utjecati na uravnoteženje razine razvijenosti regija (**teorija konvergencije**). Prema ovoj teoriji, slobodna konkurencija i faktor mobilnosti donose tendenciju ujednačavanja unutar države, seljenjem proizvodnje i zaposlenosti u regije s višim prinosom, pa bi se dugoročno regionalne nejednakosti same po sebi korigirale. Ovo bi se zaista moglo dogoditi u slučaju da dođe do seljenja tvrtki u regije niže zaposlenosti i manjeg dohotka koje bi tamo privukli niži troškovi radne snage.⁵⁴ Istovremeno bi se moglo dogoditi seljenje radne snage iz siromašnijih regija u relativno bogatije gdje su ponuda rada, zaposlenost i plaće na većoj razini. Iz ovoga slijedi da bi uz pretpostavku da su rad i kapital savršeno mobilni, bez ikakvih ograničenja napuštanja ili ulaženja u regije, regionalne razlike trebale nestati. Međutim u praksi rad i kapital nisu savršeno mobilni tako da i zastupnici neoliberalne teorije prihvaćaju potrebu jednog stupnja državne intervencije u cilju osiguranja ujednačenog regionalnog razvoja.⁵⁵

Drugačiji način razmišljanja (keynesijanski, intervencionistički) prepoznaje čak i veću potrebu za intervencijom države jer se smatra da slobodno tržište djeluje tako da povećava, umjesto da smanjuje, regionalne razlike (**teorija divergencije**). Naime pad proizvodnje i zaposlenosti u nekoj regiji smanjit će veličinu regionalnog tržišta i time smanjiti djelovanje ekonomije razmjera. U pravilu iz siromašnijih regija migrira mlađa i obrazovanija radna snaga, a ostaje starija i manje produktivna. Nove tvrtke više ne žele locirati svoju djelatnost u takvoj regiji usprkos nižim troškovima rada (češće im je važnija razina produktivnosti nego sami troškovi rada). Pad proizvodnje i zaposlenosti u regiji smanjuje prihode i otežava održavanje razine osnovne infrastrukture i ponude javnih dobara što dotičnu regiju gura u još veće siromaštvo. U tom slučaju državna intervencija nije više dodatak tržištu, već mora biti toliko snažna da spriječi stalnu divergenciju regija, odnosno

⁵⁴ Pritom je temeljena pretpostavka da se kapital seli iz visokorazvijenih regija u kojima je stopa profita niska prema slabije razvijenim regijama s visokom stopom profita, što se u mnogim slučajevima nije pokazalo točno!

⁵⁵ Cf. Jovančević, Radmila. 2012. Izazovi kohezijske politike Europske unije 2014-2020. Razvojna strategija malog nacionalnog gospodarstva u globaliziranom svijetu. Ur. Družić, Gordan; Družić, Ivo. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti - Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb. 179-207.

da spriječi migracije radne snage i potiče nove tvrtke da lociraju svoje poslovne aktivnosti u takvim regijama.

3.2. UPRAVLJANJE RAZVOJEM NA RAZINI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Upravljanje razvojem, napose gospodarskom politikom, u demokratskom, tržišno orijentiranom društvu vrlo je izazovan zadatak. U suvremenim demokracijama gospodarstvenici, nositelji gospodarskog rasta, uživaju visoki stupanj slobode ponašanja i djelovanja i nije ih lako usmjeravati. Nositelji gospodarske pa i ukupne razvojne politike ne mogu im uvjetovati što će i gdje proizvoditi, odnosno koju će uslugu poduzetnici pružati, gdje će i od koga nabavljati sirovine te na koji će način finalni proizvod i uslugu plasirati na tržište.

Pritom valja imati na umu da je Republika Hrvatska ulaskom u Europsku uniju preuzela i pravo tržišnog natjecanja kao jednog od temelja tržišnog gospodarstva. Svrha mu je osigurati ravnopravan položaj poduzetnika na tržištu, bez obzira na veličinu, tržišnu snagu i druga obilježja. Zaštita tržišnog natjecanja podrazumijeva također **sustav nadzora i politiku državnih potpora na razini središnje države i na regionalnoj i lokalnoj razini.**⁵⁶

Svrhovito usmjeravanje gospodarstvenika podrazumijeva prethodno razrađenu ciljnu gospodarsku strukturu, ciljne razine proizvodnje i produktivnosti, tempo kojim se te razine žele doseći, mjere kojima će se sve to potaći itd. Baveći se time nositelji razvojne politike na raspolaganju imaju razne instrumente, zadirat će u odlučivanje gospodarstvenika o ulaganjima pa i u njihovu poslovnu svakodnevicu, trošit će znatna proračunska sredstva i sl. **s ciljem poduzimanja mjera kojima će utjecati na odluke ulagača, usmjeravati ih u određene sektore ili u pojedine dijelove prostora.**⁵⁷ Za to moraju imati legitimitet što znači da **gospodarsku politiku treba formulirati kao razvojnu strategiju.**⁵⁸

U suvremenom strateškom planiranju podrazumijeva se da sve strateške razvojne dokumente treba izrađivati participativno, dakle javno i uz sudjelovanje svih razvojnih dionika, te da treba izraditi i detaljnije

⁵⁶ Regulirano Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja te podzakonskim aktima. Praćenje provedbe provodi Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja.

⁵⁷ Primjerice kroz dokumente prostornog uređenja te akte zaštite okoliša mogu preferirati gdje se koja aktivnost može provoditi i kako.

⁵⁸ Cf. poglavlje 5.2.3.2. Planovi razvoja županija.

provedbene dokumente (često se koristi izraz akcijski plan ili program razvoja i sl.) koji točno određuju poslove i zadatke nositelja, rokove izvršenja i financijske izvore. Participativno izrađena strategija daje legitimitet nositeljima razvojne politike, a građanima i samim gospodarstvenicima omogućuje praćenje i vrednovanje svega što nositelji rade.⁵⁹

To znači da se svaka od razina upravljanja mora postaviti kao nositelj razvojne politike, iskoristiti sve svoje ovlasti i provoditi mjere kojima će poticati gospodarstvenike u sektorima koje odluči poticati, olakšati provođenje ulaganja u pojedinim područjima i sl.

3.3. POTREBA FUNKCIONALNE I FISKALNE DECENTRALIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE

Administrativno institucionalne uloge pojedine samoupravne razine su diferencirane. Vertikalna organizacijska piramida stvara i uloge u razvojnom procesu pa visokocentralizirana društva imaju zadaću stvaranja interventnih sustava za rješavanje strukturnog nesklada, ali zbog pasivizacije regionalnih struktura konačni je ishod takvog intervencionizma neizvjestan. Decentralizirani model utjecaja na razvoj regionalne objekte pretvara u **subjekte kreiranja i ostvarivanja vlastitog razvoja** pa je od takve sinergije za očekivati bolje rezultate u odnosu na centralizirani model i treba ju snažno poticati.⁶⁰

Decentralizacija podrazumijeva prenošenje prava na odlučivanje o pitanjima od interesa za građane s najviše razine državne vlasti na neku nižu razinu. Decentralizacija, dakle, u političkom smislu, znači slabljenje političke moći središnje države i jačanje moći države na lokalnoj ili regionalnoj razini, što implicira i veću participaciju građana u donošenju odluka. Kako bi se mogla provesti decentralizacija u političkom smislu, nužno je da središnja država dodijeli nižim razinama pravo odlučivanja o određenim pitanjima, odnosno da na njih prenese nadležnost za određene javne usluge ili funkcije države. To prenošenje nadležnosti na niže razine vlasti zove se **funkcionalna decentralizacija**. Niže razine vlasti ne mogu

⁵⁹ Prostorni planovi županija izrađuju se za vremenski horizont 15 - 20 godina, a planovi razvoja županija prate vremenski horizont europskog financijskog okvira (7 godina). Nesporno je da se ciljevi i mjere koje se provode temeljem planova razvoja županija (županijskih razvojnih strategija) tiču i prostora županije i strukture njenog gospodarstva. Kako se radi o dva temeljna strateška dokumenta regionalne samouprave, jasna je potreba njihove međusobne usklađenosti.

⁶⁰ Cf. Bogunović, Aleksandar. 2011. *Regionalna ekonomika i politika*. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb. 164.

obavljati poslove koje su joj dane u nadležnost u procesu funkcionalne decentralizacije ako ne mogu upravljati lokalnim javnim financijama. Stoga funkcionalna decentralizacija zahtijeva i **fiskalnu decentralizaciju**, odnosno prijenos prava na određivanje visine i strukture rashoda te prava na prikupljanje poreza i određivanje visine poreza na niže razine vlasti.

Metodologijom za lokacijsku klasifikaciju prihoda i rashoda po odabranim ključevima razrađenom u Institutu za financije moguće je utvrditi **neto fiskalni položaj svake županije**⁶¹ (prihodi koji se prikupljaju prema rashodima koji se troše na području pojedine županije) i pružiti okvir za procjene vladinih politika i reformi usmjerenih prema regionalnom razvoju, ali i ocijeniti njihov utjecaj na prihode i rashode. Rezultati analize pokazali su određene neučinkovitosti u postojećem regionalnom ustroju. Takav model regionalnog ustroja u kojemu se na području većine županija troši više od uplata, nije dugoročno održiv.

Analize su pokazale značajne razlike u fiskalnim kapacitetima županija, gradova i općina, i to i na prihodnoj i na rashodnoj strani proračuna. Županije imaju daleko manji fiskalni kapacitet mjeren prosječnom razinom ukupnih prihoda i ukupnih rashoda po stanovniku od gradova i općina. Također se može primijetiti velika ovisnost županija, gradova i općina o primljenim pomoćima koje su im nužne za pružanje javnih usluga.⁶²

Republika Hrvatska je visokocentralizirana država. Udio izdataka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ukupnim izdacima opće države iznosio je 2013. godine 13,5 %. Drugim riječima, oko 86,5% ukupnog javnog proračuna je proračun kojim se raspolaže na nacionalnoj razini. Pritom je važno istaknuti da od ukupnog javnog novca dostupnog jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave oko 50 % otpada na Grad Zagreb, a svi ostali imaju preostalih 50 %. Izdaci jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u BDP-u u Hrvatskoj iste su

⁶¹ Neto fiskalni položaj županija podrazumijeva razliku ukupnih prihoda i rashoda poslovanja na području pojedine županije. Pritom prihodi koji se prikupljaju na području županije ne podrazumijevaju samo prihode koji se evidentiraju u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, već sve prihode koji lokacijski pripadaju području određene županije (čak i one koji se evidentiraju u proračunu središnje države). Isto vrijedi i za rashode.

⁶² Cf. *Istraživačke podloge za raspravu o prijedlozima mjera za funkcijsku, fiskalnu i administrativnu reformu i za ostvarivanje ciljeva decentralizacije u Republici Hrvatskoj. Analiza izvršenja lokalnih proračuna i ciljevi decentralizacije*. 2013. Ekonomski institut. Zagreb.

godine iznosili 5,7 %, pa je Hrvatska prema tom pokazatelju stupnja decentralizacije bila među zemljama s **najmanjim stupnjem decentralizacije u EU-u**. Osim niske razine rashoda nad kojima upravljaju JLP(R)S, problem predstavlja i činjenica da su dominantan izvor sredstva za pokriće tih rashoda porezi, prije svega porez na dohodak. U Hrvatskoj su regionalne razlike u stopi zaposlenosti i razlike u visinama dohodaka zaposlenih značajne, što utječe na nejednakost fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Financiranje rashoda JLP(R)S ponajprije porezima, a tek manjim dijelom pomoćima koje proizlaze iz sustava fiskalnog izravnjanja, dovodi do razlika u opskrbljenosti lokalnim javnim dobrima i uslugama u različitim dijelovima zemlje. Drugim riječima, sustav fiskalnog izravnjanja⁶³ ne uspijeva bitno utjecati na ujednačavanje regionalne razvijenosti u Hrvatskoj.

Zemljovid 13.: Neto fiskalna pozicija županija, po stanovniku – prosjek za razdoblje 2011. - 2013. (u kn)

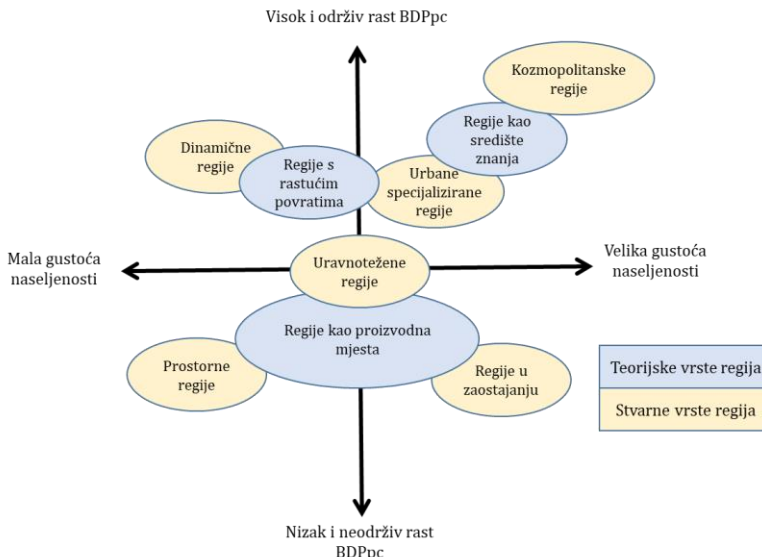


Izvor: Bajo, Anto; Primorac, Marko; Sopek, Petar; Vuco, Marin. 2015. *Neto fiskalni položaj županija od 2011. do 2013.* Institut za financije. Zagreb.

⁶³ Pojam fiskalno izravnjanje označava mehanizam kojim središnja država ublažava nejednakosti proizašle zbog nejednakog rasporeda prihoda na regionalnoj i lokalnoj razini.

Iz navedenog proizlazi kako bi se Republika Hrvatska obavezno morala decentralizirati i to u najširem smislu te riječi, uvažavajući najbolja iskustva sličnih (po broju stanovnika, veličini...) razvijenijih država. Decentralizacija bi imala višestruko pozitivne učinke koji bi se očitovali u stabilnijem i ravnomjernijem razvitku svih dijelova Republike Hrvatske. Decentralizacija odlučivanja o fiskalnim prihodima (a ne samo decentralizacija rashoda) omogućila bi formuliranje konkurentskih poreznih politika s ciljem privlačenja proizvodnih faktora, odnosno smanjivanja odljeva faktora (rada i kapitala). Lokalni donositelji odluka bi pritom pridavali pozornost elastičnosti njihovih poreznih prihoda s obzirom na porezne stope koje bi sami kontrolirali pa bi to bila osnova za međuregionalnu **poreznu konkurenciju**. To bi bila i realna, materijalna osnovica za primjenu različitih marketinških koncepcija gradova/općina i županija. Decentralizacija središnje države koja podrazumijeva da se dio prihoda državnog proračuna samo spusti na niže razine (jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) ne omogućuje kvalitetno regionalno i lokalno upravljanje razvojem. I to zato što odlučivanje o fiskalnim prihodima i rashodima u biti i dalje ostaje centralizirano. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne bi dobile veći prostor za autonomne odluke i vlastitu konkurentsku gospodarsku politiku, a time im se smanjuje i mogućnost direktnog utjecaja na odluke o mjerama vlastitog razvoja.

Grafikon 1.: Tipologija regija



Izvor: Prilagodeno prema Martin, Ronald L. 2004. *Study on the Factors of Regional Competitiveness*. European Commission. Brussels. 2.38

U Hrvatskoj postoje izrazite regionalne razlike u pogledu razine i stupnja gospodarskog razvitka. Ove razlike utemeljene su na različitim prirodnim i povijesnim okolnostima te na provođenju različitih regionalnih strategija i politika.

3.4. KOHEZIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

Regionalna politika predstavlja instrument financijske solidarnosti i kohezije Europske unije čiji je cilj smanjenje razvojnih razlika među regijama država članica. Usmjerena je na poboljšanje uvjeta života i rada građana najmanje razvijenih dijelova Europske unije, ali i na smanjenje razlika u bogatstvu među pojedinim regijama. Napori regionalne politike usmjereni su na tri temeljna pravca:⁶⁴

- **Konvergenција:** cilj je podupiranjem gospodarskog rasta i zaposlenosti ubrzati konvergenciju najslabije razvijenih država članica EU i njihovih regija. Ti se napori financiraju sredstvima ERRF-a, ESF-a i Kohezijskog fonda i za taj se cilj izdvaja 81,5 % ukupnih sredstava navedenih fondova.
- **Konkurentnost:** cilj je razvoj ekonomskih i socijalnih promjena, poticanje inovacija, poduzetništva, zaštite okoliša i razvoj tržišta rada u regijama koje nisu obuhvaćene ostvarenjem cilja konvergencije. Financiranje se provodi putem ERRF-a i ESF-a te čini 16 % tih fondova.
- **Kooperacija:** cilj je jačanje kooperacije na međugraničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj razini na području urbanoga, ruralnoga i obalnog razvoja te ubrzanje razvoja ekonomskih odnosa među malim i srednjim poduzećima. Financiranje se provodi putem ERRF-a i za to se troši 2,5 % njegovih sredstava.

Jedan od najznačajnijih ekonomskih ciljeva EU je smanjivanje razlika u razvijenosti pojedinih regija za što je uspostavljena jedinstvena **kohezijska politika**. Slabije razvijene regije imaju mogućnost korištenja značajnih financijskih izvora iz proračuna EU kako bi financirale projekte i programe kojima se ubrzava njihov razvoj.

Kohezijska politika (ili regionalna politika) Europske unije pruža okvir za financiranje širokog spektra projekata s ciljem poticanja gospodarskog rasta u državama članicama Europske unije. Pritom za

⁶⁴ Prema Kesner-Škreb, Marina. 2009. *Regionalna politika Europske unije*. Institut za javne financije. Zagreb.

implementaciju kohezijske politike svaka država članica mora predložiti te usvojiti temeljne razvojne okvire. Okvir za izradu plansko-programskih dokumenata definiran je na razini Europske unije i jednak je za sve države članice. Unutar zadanih okvira, svaka država članica određuje svoje specifične ciljeve i prioritete ulaganja prema unaprijed definiranim ciljevima u pojedinoj financijskoj perspektivi.⁶⁵

Kohezijska politika iznimno je značajna u gospodarstvima sa sporijim razvojem i niskom akumulativnosti. Također je dragocjeni poticaj za dinamične ekonomije jer usmjerava sredstva na zapostavljene regije ili djelatnosti u razvijenim regijama.

Svaka država članica je dužna, u dijalogu s Europskom komisijom, pripremiti **Partnerski sporazum** skicirajući svoju strategiju i prioritete ulaganja sukladno Zajedničkom strateškom okviru i ciljevima strategije Europske unije za odgovarajuću financijsku perspektivu. Partnerski sporazum je krovni plansko-programski dokument u kojem država članica obrazlaže svoju strategiju i opravdanje za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova za postizanje zajedničkih europskih ciljeva i nacionalne prioritete.

Primjerice u Partnerskom sporazumu za financijsku perspektivu 2014. - 2020. istaknuto je kako se Republika Hrvatska suočava sa **šest glavnih izazova** vezanih za ispunjavanje zajedničkih ciljeva Europske unije za pametan, održiv i uključiv rast. To su:

1. gospodarska konkurentnost,
2. zaštita okoliša te učinkovitost resursa,
3. razvoj održive i suvremene prometne i mrežne infrastrukture,
4. sudjelovanje na tržištu rada te kvaliteta obrazovanja,
5. siromaštvo, nejednakost i diskriminacija te
6. učinkovitost javne uprave.

Operativni programi su plansko-programski dokumenti u kojima se detaljnije opisuju i razrađuju mjere i aktivnosti za učinkovitu provedbu i korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova. Moraju proizaći iz usvojenog Partnerskog sporazuma. Dakle raspodjela sredstava iz fondova EU-a odvija se temeljem (operativnih) programa. Programi koji su bili na snazi u financijskom razdoblju 2014. – 2020. godine za

⁶⁵ Više o EU financijskoj perspektivi cf. Poglavlje 3.4.2. Višegodišnji financijski okvir EU.

Europske strukturne i investicijske fondove su:

- Operativni program Konkurentnost i kohezija,
- Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali,
- Program ruralnog razvoja,
- Operativni program za pomorstvo i ribarstvo.

Osim navedenih programa koji obuhvaćaju područje Europskih strukturnih i investicijskih fondova, na snazi su i programi koji definiraju uvjete korištenja fondova prekogranične i međuregionalne suradnje kao što su u financijskoj perspektivi 2014. - 2020. bili:

- Program prekogranične suradnje Slovenija – Hrvatska,
- Program prekogranične suradnje Italija – Hrvatska,
- Program transnacionalne suradnje Središnja Europa,
- Program transnacionalne suradnje Mediteran,
- Program transnacionalne suradnje Dunav,
- Jadransko-jonski program transnacionalne suradnje,
- Program međuregionalne suradnje INTERREG EUROPE,
- Program međuregionalne suradnje INTERACT,
- Program međuregionalne suradnje URBACT,
- Program međuregionalne suradnje ESPON.

Kao rezultat takve politike na razini EU-a 27 u razdoblju od 2001. do 2007. godine **indeks disperzije** smanjen je s 35,2 na 32,7. Praćenjem utjecaja fondova EU-a na razvijenost i gospodarsku snagu država članica uočava se razlika u utjecaju indeksa disperzije u starim državama članicama značajno različita od kretanja u novim članicama. Dok se u većini starih zemalja članica nejednakosti smanjuju, u novim članicama rastu. To se može objasniti

Indeks disperzije izračunava se kao zbroj apsolutnih razlika između BDP-a po stanovnika svake regije (u ovom slučaju NUTS III razine koje odgovaraju hrvatskim županijama) i prosječnog BDP-a po stanovniku za ukupno područje, pri čemu su razlike ponderirane veličinom regije (brojem stanovnika) i iskazane u terminima prosječnog BDP-a po stanovniku za područje. Viša razina ovog pokazatelja implicira višu razinu nejednakosti u gospodarskoj razvijenosti pojedinih regija.

činjenicom da je gospodarska struktura razvijenijih regija u novim članicama pogodnija u smislu korištenja prednosti uključivanja u veliko tržište EU-a, ali i da su razvijenije regije uspješnije u korištenju programa EU-a. Naime, iako razvijenije u nacionalnim okvirima, i najuspješnije regije novih članica u prvim su godinama članstva još uvijek bile ispod praga razvijenosti za korištenje strukturnih fondova i mogle su dio razvojnih programa financirati europskim sredstvima. Države članice koje sredstva financijske pomoći koriste dva ili tri financijska ciklusa mogu očekivati znatnije približavanje prosjeku razvijenosti regijama EU-a.

3.4.1. Proračun Europske unije

Proračun Europske unije financira se, među ostalim, dijelom bruto nacionalnog dohotka svih država članica. Dakle svaka država članica obavezna je uplatiti dio svojeg proračuna u zajednički proračun Europske unije.

Prihod Europske unije ne čine samo doprinosi država članica,⁶⁶ nego i uvozne carine na proizvode iz država izvan Unije te postotak poreza na dodanu vrijednost koji se ubire u svakoj zemlji.

Tri su osnovna izvora prihoda⁶⁷:

- mali postotak **bruto nacionalnog dohotka** (uglavnom oko 0,7 %) koji odvajaju sve države članice i koji je najveći izvor proračunskih prihoda; temelji se na načelu solidarnosti i platne sposobnosti, iako se iznos može prilagoditi u cilju izbjegavanja preopterećivanja određenih država,
- mali postotak standardiziranih prihoda od **poreza na dodanu vrijednost** svake države članice, koji najčešće iznosi otprilike 0,3 %,
- veliki dio **uvoznih carina** na proizvode iz trećih zemalja (država koja naplaćuje carinu zadržava mali postotak).

Europska unija ubire i poreze na dohodak od plaća svojeg osoblja, doprinose trećih država za određene programe EU-a i novčane kazne određene društvima koja krše pravila i propise Unije.

⁶⁶ Svaka država članica plaća, u pravilu, udio od oko 0,3 % prihoda od PDV-a, oko 0,7 % od BND-a te dio prihoda od carina koje je dotična država fakturirala u zajednički proračun EU-a.

⁶⁷ Republika Hrvatska je imala obavezu uplate oko 500 milijuna EUR godišnje u financijskoj perspektivi 2014. - 2020.

Posebno je važno razumjeti, osim što svaka država članica ima obavezu uplate određenog dijela sredstava u zajednički proračun EU, ima pravo i na priljeve iz EU proračuna kroz uplate predujmova i refundacije troškova za programe i instrumente koje ima na raspolaganju.

Iz proračuna Europske unije financiraju se brojne aktivnosti, od ruralnog razvoja i zaštite okoliša do zaštite vanjskih granica i promicanja ljudskih prava. Komisija, Vijeće i Parlament⁶⁸ zajednički odlučuju o iznosu i raspodjeli proračuna. Međutim za stvarno trošenje nadležne su Komisija i države članice.

3.4.2. Višegodišnji financijski okvir Europske unije

Pojam financijska perspektiva⁶⁹ označava okvir za rashode Europske unije tijekom određenoga višegodišnjeg razdoblja. Europska komisija doručuje financijsku perspektivu na godišnjoj razini kako bi uzela u obzir cijene i rast BNP-a u Uniji. Cilj višegodišnjeg financijskog okvira je osigurati kretanje troškova u granicama predviđenoga, podsjećajući Europsku uniju na ograničenost vlastitih izvora financiranja.

Svaki godišnji proračun Europske unije dio je proračunskog ciklusa koji se naziva i „**financijskom perspektivom**“. Financijske perspektive sastavlja Europska komisija, a moraju ih jednoglasno prihvatiti države članice nakon pregovora i sporazuma s Europskim parlamentom.

Do danas je zaključeno šest međuinstitucionalnih sporazuma ovoga tipa (1988., 1992., 1999. i 2006.):

- financijska perspektiva za razdoblje od 1988. do 1992. godine (Delorov paket I),
- financijska perspektiva za razdoblje od 1993. do 1999. godine (Delorov paket II),
- financijska perspektiva za razdoblje od 2000. do 2006. godine (Agenda 2000),
- financijska perspektiva za razdoblje od 2007. do 2013. godine,
- financijska perspektiva 2014. - 2020. godine,
- financijska perspektiva za razdoblje 2021. do 2027. godine.

⁶⁸ Više o strukturi EU-a na https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_hr

⁶⁹ Financijska perspektiva nije višegodišnji proračun, budući da je godišnja proračunska procedura ključna u određivanju stvarne visine rashoda i strukture različitih poglavlja europskog proračuna.

Financijska perspektiva 2014. – 2020. na raspolaganju je imala 959 988 milijuna eura.⁷⁰

U provedbu dolazi i nova financijska perspektiva koja također ima sedmogodišnji period od 2021. do 2027. godine.

3.4.3. Ciljevi kohezijske politike EU

Kohezijska politika strategija je Europske unije za promicanje i podupiranje „ukupnog skladnog razvoja“ njezinih država članica i regija. Utemeljena u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, kohezijska politika EU-a ima cilj učvrstiti gospodarsku i socijalnu koheziju smanjenjem nejednakosti u razini razvoja između regija. Politika je usmjerena na ključna područja koja će EU-u pomoći da se suoči s izazovima 21. stoljeća i ostane globalno konkurentan.

Ciljevi kohezijske politike EU određuju se periodično za svaku od financijskih perspektiva. U nastavku su opisani temeljni ciljevi za financijske perspektive u kojima je Republika Hrvatska imala punopravno članstvo u EU, a time i pravo korištenja bespovratnih sredstava Europskih strukturnih i investicijskih fondova kao pomoći za dostizanje navedenih ciljeva.

3.4.3.1. Financijska perspektiva 2007. - 2013.

U financijskoj perspektivi 2007. - 2013. ciljevi kohezijske politike EU bili su:

- **Konvergencija** – usmjeren je na promicanje gospodarskog rasta za nerazvijene države i regije članice čiji BDP *per capita* ne premašuje 75 % prosjeka EU.
- **Regionalna konkurentnost i zapošljavanje** – usmjeren je na jačanje konkurentnosti i zapošljavanja kroz programe za promicanje inovacija i društva znanja, poduzetništva, zaštite okoliša i održivog razvoja te investiranja u ljudske potencijale.
- **Europska teritorijalna suradnja** – usmjeren je na jačanje prekogranične suradnje kroz realizaciju zajedničkih lokalnih i regionalnih inicijativa, transnacionalnu suradnju s ciljem ostvarenja integriranog teritorijalnog razvoja i međuregionalnu suradnju i razmjenu iskustva.

⁷⁰ Više na <https://uprava.gov.hr/print.aspx?id=14036&url=print>

3.4.3.2. Financijska perspektiva 2014. - 2020.

Kohezijska politika Europske unije predstavlja i okvir za postizanje ciljeva strategije „**Europa 2020**“ koja iznosi viziju europske socijalne i tržišne ekonomije za financijsku perspektivu 2014. - 2020. „Europa 2020“ postavlja ciljeve za koje se očekivalo da će biti postignuti do 2020. godine u pet glavnih područja:

- **Zapošljavanje** – zaposlenost 75 % populacije starosti od 20 do 64 godine;
- **Inovacije** – ulaganje 3 % BDP-a Europske unije u istraživanje i razvoj;
- **Klimatske promjene** – smanjenje emisija stakleničkih plinova za 20 % u odnosu na razine iz 90-ih godina, postizanje udjela energije proizvedene iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji od 20 %, poboljšanje u energetske učinkovitosti od 20 %;
- **Obrazovanje** – smanjivanje udjela učenika koji napuštaju obrazovni proces na manje od 10 %, postizanje udjela od 40 % osoba starosti od 30 do 34 godina koje su završile tercijarnu ili neku drugu dodatnu edukaciju;
- **Siromaštvo** – smanjenje siromaštva, barem 20 milijuna ljudi manje podložno riziku siromaštva ili socijalne isključenosti.

Financijskim instrumentima koji podupiru kohezijsku politiku dodijeljeno je približno 32,5 % proračuna EU-a za razdoblje od 2014. do 2020. Njima zajednički upravljaju Europska komisija, države članice i dionici na lokalnoj i regionalnoj razini.⁷¹ Pritom je Europska komisija u Financijskoj perspektivi 2014. - 2020. planirala rashode u iznosu 376 milijardi eura za ekonomsku, teritorijalnu i socijalnu koheziju, raspoređene na sljedeća strateška područja:

- Konvergencija – 162,6 milijardi eura,
- Regije u tranziciji – 39 milijardi eura,
- Konkurentnost regija – 53,1 milijarda eura,
- Teritorijalna suradnja – 11,7 milijardi eura,
- Kohezijski fond – 68,7 milijardi eura,
- Dodatna alokacija za najudaljenije i rijetko naseljene regije – 926 milijuna eura,

⁷¹ Cf. https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/glossary/c/cohesion-policy

- Program Connecting Europe za financiranje projekata izgradnje nedostajućih karika u energetskom, prometnom i digitalnom lancu Europe – 40 milijardi eura.

Važno je napomenuti kako je za financijsku perspektivu 2014. - 2020. cilj „Konvergencije“ usmjeren na promicanje gospodarskog rasta za nerazvijene države i regije članice čiji BDP *per capita* ne premašuje 75 % prosjeka EU. Sredstva koja su bila na raspolaganju za ostvarenje ovog cilja iznosila su 283,3 milijardi EUR. Maksimalna stopa sufinanciranja EU sredstvima u okviru navedenog cilja iznosi:

- 75 % javnih troškova ako je izvor sredstava ERDF ili ESF. Ovaj se postotak može podići na 80 % ako se prihvatljive regije nalaze u državama članicama pokrivenima Kohezijskim fondom (u kojima je BDP manji od 90 % EU prosjeka),
- 85 % javnih troškova sufinancira se ako je izvor sredstava Kohezijski fond.

3.4.3.3. Financijska perspektiva 2021. - 2027.

Politike EU obuhvaćene prijedlogom Uredbe o zajedničkim odredbama u programskom razdoblju 2021. – 2027. su:

- Kohezijska politika,
- Zajednička ribarstvena politika,
- Migracije i unutarnji poslovi.

Za ciljeve Kohezijske politike EU 2021. – 2027. definirani su:

- **Pametnija Europa** promicanjem inovativne i pametne gospodarske preobrazbe,
- **Zelenija Europa** s niskom razinom emisija ugljika promicanjem prelaska na čistu i pravednu energiju, zelenih i plavih ulaganja, kružnog gospodarstva, prilagodbe klimatskim promjenama i upravljanja rizikom i njegova sprječavanja,
- **Povezanija Europa** jačanjem mobilnosti i regionalne povezanosti informacijsko-komunikacijskim tehnologijama (IKT),
- **Europa s istaknutijom socijalnom komponentom** provedbom europskog stupa socijalnih prava,
- **Europa bliža građanima** poticanjem održivog i integriranog razvoja urbanih, ruralnih i obalnih područja te lokalnih inicijativa.

Za financijsku perspektivu 2021. - 2027. planirano je da se proračun⁷² EU sastoji od sedam dominantnih tema:

- kohezija i vrijednosti,
- prirodni resursi i okoliš,
- migracije i upravljanje granicama,
- sigurnost i obrana,
- susjedstvo i svijet,
- europska javna uprava.

Nastavak ulaganja u ujednačeni regionalni razvoj planira se, kao i do sada, na osnovi tri kategorije (manje razvijene, tranzicijske i razvijenije regije). Pritom je BDP_{pc} i dalje glavni kriterij dodjele sredstava uz uvođenje dodatnih kriterija kao što su nezaposlenost mladih, niska razina obrazovanja, klimatske promjene te prihvaćanje i integracija migranata.

Uredba o zajedničkim odredbama (CPR) regulira zajedničke odredbe za sedam sljedećih fondova u okviru podijeljenog upravljanja:

- Europski fond za regionalni razvoj (EFRR),
- Kohezijski fond (KF),
- Europski socijalni fond plus (ESF+),
- Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR),
- Fond za azil i migracije (FAMI),
- Fond za unutarnju sigurnost (FUS),
- Instrument za upravljanje granicama i vize (BMVI).

U odnosu na razdoblje 2014. – 2020. Uredba o zajedničkim odredbama (CPR) ne obuhvaća Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), a Europski socijalni fond (ESF) mijenja naziv u Europski socijalni fond plus (ESF+).

⁷² Ukupni sedmogodišnji planirani proračun iznosi oko 1,15 milijardi eura.

3.5. FONDOVI EUROPSKE UNIJE U FINANCIJSKOJ PERSPEKTIVI 2014. - 2020.

Bespovratna sredstva EU-a predstavljaju snažan razvojni instrument. Financijska „težina“ politike kroz fondove odražava težinu socioekonomskih razlika unutar EU-a, ali i politički značaj „kohezije“ za projekt ujedinjene Europe. Dodatna razvojna sredstva putem fondova EU-a predstavljaju način da se sva područja i stanovništvo EU-a ojačaju za mogućnost korištenja svih prednosti zajedničkog tržišta roba, kapitala, radne snage i usluga: veće tržište, veća mobilnost u radu i obrazovanju, veći izbor usluga itd.

Strategija Europa 2020. desetogodišnja je strategija Europske unije za rast i zapošljavanje. Pokrenuta je 2010. kako bi se stvorili uvjeti za pametan, održiv i uključiv rast. Europa 2020. kao strategija Europske unije slijedi Lisabonsku strategiju (poznatiju kao Lisabonska agenda ili proces) koja je predstavljala strateški razvojni plan Europske unije za razdoblje od 2000. do 2010. godine. Europska unija ulaže napore u konačni izlazak iz krize i stvaranje uvjeta za konkurentnije gospodarstvo s većom zaposlenosti. Strategija ima ambiciozne ciljeve u pet područja: zapošljavanje, inovacije, obrazovanje, smanjenje siromaštva i klima/energetika.⁷³ Strategijom Europa 2020. nastoji se potaknuti:

- **pametan** rast, odnosno razvijanje ekonomije utemeljene na znanju i inovaciji,
- **održiv** rast, odnosno promicanje ekonomije koja učinkovito iskorištava resurse i „zelene“ ekonomije te
- **uključiv** rast, odnosno njegovanje ekonomije s visokom stopom zaposlenosti te društvenom i teritorijalnom povezanosti.

Pametan rast predstavlja:

- unaprjeđenje učinkovitosti Europske unije u obrazovanju kroz poticanje građana na učenje i unaprjeđenje njihovih vještina,
- stvaranje novih proizvoda i usluga koji stvaraju rast i radna mjesta i pomažu prepoznavati društvene izazove,
- korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija u digitalnom društvu.

⁷³ Cf. <https://vlada.gov.hr/europa-2020/19454>

Održiv rast uključuje:

- izgradnju ekonomije s konkurentnim gospodarstvom i održivom uporabom resursa s malim emisijama ugljika,
- zaštitu okoliša i sprečavanje gubitka bioraznolikosti,
- iskorištavanje europske tehnološke naprednosti u novim zelenim tehnologijama i proizvodnim metodama,
- uvođenje učinkovitih pametnih električnih mreža,
- iskorištavanje mreža europskih razmjera za dodatnu komparativnu prednost,
- poboljšanje poslovnog okruženja, posebice za male i srednje poduzetnike,
- potpora potrošačima u donošenju informiranih odluka na tržištu.

Uključiv rast obuhvaća:

- povećanje stope zaposlenosti, posebice za žene, mlade i starije radnike,
- pomoć ljudima svih dobi u predviđanju i upravljanju promjenama kroz ulaganje u znanja i vještine,
- osuvremenjivanje tržišta rada i sustava socijalne sigurnosti,
- osiguranje dosega rasta u svim dijelovima Europske unije.

Napredak u ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. potiče se i prati u okviru Europskog semestra, EU-ova godišnjeg ciklusa koordinacije ekonomskih i proračunskih politika. Uspjeh strategije Europa 2020. u velikoj mjeri ovisi o sposobnosti država članica EU-a da osiguraju svoju ulogu u provedbi potrebnih reformi na nacionalnoj razini radi poticanja rasta (primjerice povećanja ulaganja u istraživanje i stope zaposlenosti). Svaka je država članica prihvatila vlastite nacionalne ciljeve u svakom od navedenih područja. Strategiju određuju konkretne aktivnosti na razini EU-a i pojedinih država članica.

Vlade država članica EU-a moraju svake godine u travnju dostaviti dva izvješća u kojima objašnjavaju kako se nastoje približiti ostvarenju nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Programi stabilnosti/konvergenije⁷⁴ podnose se prije nego što vlade donesu

⁷⁴ Više o Programu stabilnosti/konvergenije Cf.: <https://ec.europa.eu/info/node/4287/>

nacionalne proračune za sljedeću godinu. Sadržaj programa mora omogućiti smislene rasprave o javnim financijama i fiskalnoj politici.

Nacionalni programi reformi⁷⁵ predaju se istovremeno s programima stabilnosti/konvergencije. Sadrže elemente nužne za praćenje napretka u ostvarenju nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast.

Oba izvješća trebala bi biti potpuno integrirana u nacionalne proračunske postupke i Europski semestar⁷⁶ koji je uveden kako bi se unaprijedila koordinacija ekonomskih i proračunskih politika u EU-u. Kako bi se osigurala široka potpora provedbi tih politika, u pripremu izvješća moraju biti uključena i regionalna/lokalna tijela, socijalni partneri i drugi dionici.

Dakle ukupna strukturacija i programiranje za korištenje bespovratnih sredstava EU-a mora biti sukladno strateškom okviru EU-a te mora dokazati spremnost dostizanja zajedničkih razvojnih ciljeva i prioriteta.

3.5.1. Europski strukturni i investicijski fondovi

U svrhu ostvarenja ciljeva iz strategije Europa 2020. oformljeni su na razini EU-a **Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF)**⁷⁷:

- Europski strukturni fondovi su:
 - Europski fond za regionalni razvoj (EFRR ili ERDF),
 - Kohezijski fond (KF ili CF) i
 - Europski socijalni fond (ESF).
- Njima su komplementarni Europski investicijski fondovi:
 - Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR ili EAFRD) namijenjen za provedbu Zajedničke poljoprivredne politike te

⁷⁵ Više o Nacionalnom programu reformi Cf.: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en

⁷⁶ Europski semestar je godišnji ciklus koordinacije gospodarske i proračunske politike EU-a u kojem se usmjeravaju države članice EU-a prije nego donesu političke odluke na nacionalnoj razini. Jedna od zadaća mu je osigurati provedbu strateških europskih dokumenata te osigurati makroekonomsku stabilnost EU-a.

⁷⁷ Definirano Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u razdoblju 2014. - 2020. (*Narodne novine* 2014., 92).

- Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR ili EMFF) namijenjen za provedbu Zajedničke ribarstvene politike Europske unije.

Sredstva iz **Europskog fonda za regionalni razvoj** usmjeravaju se u jačanje ekonomske i socijalne kohezije u Europskoj uniji te smanjenje razvojnih razlika između njenih regija. U okviru njega financiraju se i programi europske teritorijalne suradnje.

Europski socijalni fond usmjeren je na poboljšanje mogućnosti zaposlenja i obrazovanja diljem Europske unije.

Kohezijski fond mogu koristiti države članice čiji je bruto nacionalni dohodak po stanovniku manji od 90 % prosjeka Europske unije te financira projekte iz područja prometa i okoliša.

Pritom se sredstva Europskih strukturnih i investicijskih fondova koriste na temelju sljedećih programa:

- Programi kojima se podržava cilj „Ulaganje za rast i radna mjesta“:
 - Operativni program „Konkurentnost i kohezija“, financiran iz Europskog fonda za regionalni razvoj i kohezijskog fonda te
 - Operativni program „Učinkoviti ljudski resursi“, financiran iz Europskog socijalnog fonda.
- Programi kojima se podržava cilj „Europska teritorijalna suradnja“, uključujući programe u okviru vanjskih financijskih instrumenata Europske unije, financirani iz Europskog fonda za regionalni razvoj:
 - IPA program prekogranične suradnje Hrvatska-Bosna i Hercegovina-Crna Gora,
 - IPA program prekogranične suradnje Mađarska-Hrvatska,
 - IPA program prekogranične suradnje Slovenija-Hrvatska,
 - IPA program prekogranične suradnje Italija-Hrvatska,
 - Program transnacionalne suradnje Središnja Europa,
 - Program transnacionalne suradnje Mediteran,
 - Program transnacionalne suradnje Dunav,
 - Program međuregionalne suradnje INTERREG EUROPE,
 - Program međuregionalne suradnje INTERACT,

- Program međuregionalne suradnje URBACT,
- Program međuregionalne suradnje ESPON.
- Operativni program za ribarstvo kojim se podržava cilj „Zajedničke ribarstvene politike i Integrirane pomorske politike“ financiran iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, kao i
- „Program ruralnog razvoja“ kojim se podražavaju ciljevi Europske unije za ruralni razvoj, financiran iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj.

Europski strukturni i investicijski fondovi su u financijskoj perspektivi 2014. - 2020. stavili na raspolaganje preko **12,5 mlrd. eura** (uključen i obvezni nacionalni doprinos u provođenju programa dodjele europskih sredstava) za projekte u Republici Hrvatskoj sa svrhom poticanja gospodarstva, poduzetništva, inovacija, energetske učinkovitosti, zaštite okoliša, bolje prometne povezanosti, zapošljavanja, obrazovanja, socijalne uključenosti, razvoja poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja.

Pet posto (5 %) Europskog fonda za regionalni razvoj mora biti uloženo u projekte urbanog razvoja u svakoj zemlji članici Europske unije kroz mehanizam **integriranog teritorijalnog ulaganja** (ITU mehanizam), a u Republici Hrvatskoj on se provodi putem Operativnog programa Konkurentnost i kohezija i Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali i u financijskom razdoblju 2014. - 2020. obuhvaćao je **345 mil. eura**.

Sredstva iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova ulažu se i putem **financijskih instrumenata**.⁷⁸ Oni predstavljaju način korištenja sredstava fondova Europske unije, a dolaze u obliku:

- kreditnih linija,
- garancijskih shema i
- fondova rizičnog kapitala.

Financijski instrumenti predstavljaju povratna sredstava dostupna iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova. Jedan su od najučinkovitijih načina korištenja financijskih resursa radi ostvarivanja razvojnih ciljeva. Iz financijskih instrumenata primatelji mogu dobiti

⁷⁸ Više o financijskim instrumentima <https://strukturnifondovi.hr/financijski-instrumenti/> (od 26. ožujka 2020.)

kredite po kamatama daleko nižim od uobičajenih kredita komercijalnih banaka te vrlo povoljne garancije, a mlada i inovativna poduzeća mogu dobiti prijeko potrebna ulaganja u vlasnički kapital.

U financijskoj perspektivi 2014. - 2020. u Republici Hrvatskoj provodilo se **deset financijskih instrumenata**, u sklopu Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020.“ (OPKK) koje provode Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR), Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO) i Europski investicijski fond (EIF).

3.5.2. Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske

Program ruralnog razvoja 2014. – 2020. osigurao je jedinstvenu primjenu politike ruralnog razvoja na čitavom ruralnom teritoriju Republike Hrvatske. U skladu je sa strategijom i uporištem za ulaganja putem Europskih strukturnih i investicijskih fondova kako bi se doprinijelo postizanju ciljeva strategije Europa 2020. Financiranje provedbe mjera ovog programa u potpunosti je osigurano iz Europskog poljoprivrednog programa za ruralni razvoj (do maksimalnog iznosa sufinanciranja od 85 %, odnosno minimalno 15 % nacionalnog učešća).

Programom je definirano 18 mjera⁷⁹ čiji je cilj povećanje konkurentnosti poljoprivrede, šumarstva i prerađivačke industrije, ali i unaprjeđenja životnih i radnih uvjeta u ruralnim područjima uopće. S obzirom na veliku važnost ruralnih područja i male poljoprivredne posjede, u kombinaciji s niskom produktivnosti rada u poljoprivredi i relativno visokim udjelom starijih poljoprivrednih gospodarstva, program omogućava provedbu niza mjera kako bi se otklonile poteškoće u navedenim područjima razvoja. Na čitavom zemljopisnom području Republike Hrvatske koristi se jednaka stopa doprinosa kroz Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (engl. *Agricultural Fund for Rural Development*, EAFRD).

3.5.3. Operativni program za pomorstvo i ribarstvo

Europski fond za pomorstvo i ribarstvo doprinosi promicanju konkurentnog, okolišno i gospodarski održivog i društveno odgovornog ribarstva i akvakulture, potiče provedbu Zajedničke ribarstvene politike, promiče uravnotežen i uključiv teritorijalni razvoj ribarstvenih područja i područja u akvakulturi te potiče razvoj i provedbu Integrirane pomorske

⁷⁹ Opis mjera iz Programa ruralnog razvoja dostupan je na <https://ruralnirazvoj.hr/mjere/>

politike na način koji nadopunjuje kohezijsku politiku i Zajedničku ribarstvenu politiku.

Jedinstveni dokument koji sadrži odabrane prioritete i ciljeve koji se trebaju ostvariti uz pomoć mjera strukturne politike u ribarstvu sufinanciranih sredstvima potpore iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo je Operativni program za pomorstvo i ribarstvo Republike Hrvatske za programsko razdoblje 2014. – 2020.⁸⁰

Prioritetna područja ulaganja za Operativni program za pomorstvo i ribarstvo Republike Hrvatske za programsko razdoblje 2014. – 2020. su:

- poticanje okolišno održivog, resursno učinkovitog, inovativnog, konkurentnog i na znanju utemeljenog ribarstva,
- poticanje okolišno održive, resursno učinkovite, inovativne, konkurentne i na znanju utemeljene akvakulture,
- poticanje provedbe zajedničke ribarstvene politike putem prikupljanja i upravljanja podacima u svrhu poboljšanja znanstvenih spoznaja kao i pružanjem potpore za praćenje, kontrolu i provedbu te jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovite javne uprave bez dodatnog administrativnog opterećenja,
- povećanje zaposlenosti i teritorijalne kohezije putem promicanja gospodarskog rasta, društvene uključenosti, stvaranja radnih mjesta i pružanja podrške zapošljivosti i mobilnosti radne snage u obalnim i kontinentalnim zajednicama koje ovise o ribolovu i akvakulturi, uključujući diversifikaciju aktivnosti u ribarstvu te prema ostalim sektorima pomorskog gospodarstva,
- poticanje stavljanja na tržište i prerade kroz poboljšanje organizacije tržišta za proizvode ribarstva i akvakulture i kroz poticanje ulaganja u sektore prerade i stavljanja na tržište i
- poticanje provedbe Integrirane pomorske politike.

3.5.4. Instrument za povezivanje Europe

Instrument za povezivanje Europe (*Connecting Europe Facility*, CEF) namijenjen je ulaganju u infrastrukturne prioritete Europske unije u području prometa, energetike i digitalne tehnologije.

⁸⁰ <https://euribarstvo.hr/operativni-program-za-pomorstvo-i-ribarstvo-rh-za-programsko-razdoblje-2014-2020/> (od 26. ožujka 2020.)

Novi je instrument kreiran za razdoblje od 2014. do 2020. godine. Osmišljen je u svrhu jačanja i modernizacije trenutne mrežne infrastrukture na području Europske unije. Također utvrđuje uvjete, načine i postupke pružanja europske financijske potpore za transeuropske mreže kako bi potporu dobili projekti od zajedničkog interesa. Drugi cilj CEF-a je omogućiti Uniji da do 2020. godine postigne smanjenje emisije stakleničkih plinova za 20 % te povećanje energetske učinkovitosti za 20 % i podizanje udjela obnovljivih energije za 20 %. U programskom razdoblju od 2014. do 2020. godine raspolaže proračunom u iznosu od **30,44 mlrd. eura** (od čega se na transport odnose 24,05 mlrd.; energiju 5,35 mlrd. i telekomunikacijske mreže 1,04 mlrd.).

3.5.5. Programi Unije

Jednu od mogućnosti sufinanciranja projekata sredstvima iz europskih fondova nude i **Programi Unije**. Predstavljaju integrirani niz aktivnosti koje usvaja Europska unija u svrhu promicanja suradnje između država članica u različitim područjima povezanim sa zajedničkim politikama Europske unije.

Većina **Programa Unije** provodi se prema centraliziranom modelu provedbe u kojem su za financijsko upravljanje i provedbu odgovorna tijela Europske komisije, tj. Opće uprave zadužene za pojedini program koje odlučuju o vrsti i trajanju programa, raspoloživom proračunu te raspisuju pozive na dostavu projektnih prijedloga. Programi Unije u financijskoj perspektivi 2014. - 2020. su sljedeći:

1. Kreativna Europa (kultura),
2. Zdravlje za rast - Treći višegodišnji program Europske unije u području zdravstva,
3. Obzor 2020. (istraživanje i razvoj),
4. COSME (Program za konkurentnost poduzetništva, malih i srednjih poduzetnika),
5. Program Europske unije za zaštitu potrošača 2014. - 2020.,
6. Mehanizam Unije za civilnu zaštitu,
7. Europa za građane,
8. Program za zapošljavanje i socijalne inovacije,
9. Erasmus + (obrazovanje, osposobljavanje, mladi i sport),
10. Program za pravosuđe,
11. Program o pravima, jednakosti i građanstvu,
12. LIFE program za zaštitu okoliša i klimatske akcije,
13. Customs 2020. (koordinacije rada carinskih uprava zemalja članica Europske unije),

14. Fiscalis 2020. (usklađivanja poreznog zakonodavstva),
15. Hercule III (zaštita financijskih interesa Europske unije i sprječavanje prijevara),
16. Interoperabilna rješenja za europsku javnu upravu (ISA) 2010. - 2015.

3.5.6. Teritorijalna suradnje Europske unije - međuregionalni, transnacionalni i prekogranični programi

Europska teritorijalna suradnja odnosi se na razvoj koordinirane, sustavne i strateški usmjerene suradnje na lokalnoj, regionalnoj i središnjoj državnoj razini s partnerima iz susjednih država i ostalih regija Europske unije. Time se kroz zajednički pristup na odgovarajućoj administrativno-teritorijalnoj razini smanjuje negativan utjecaj granica i promovira se društveno-gospodarska kohezija.

Republika Hrvatska sudjeluje u sva tri dijela europske teritorijalne suradnje:

- prekogranična suradnja,
- transnacionalna suradnja i
- međuregionalna suradnja.

Programi teritorijalne suradnje koji Republiku Hrvatsku uvažavaju kao prihvatljivo područje za ulaganje služe za procese izmjene dobrih praksi između različitih država, jačanje upravljačkih i provedbenih kapaciteta te pronalaženje i testiranje pilot projekata u različitim područjima (upravljanje kulturnom i prirodnom baštinom, jačanje prometne povezanosti, uvođenje inovacija, zaštita okoliša i dr.).

Zbog uključenosti više država i **ovlaštene institucije** koje prate ove programe su iz više država, a uključuju odbor za praćenje (sastavljen od predstavnika država članica programa), upravno tijelo, certifikacijsko tijelo, zajedničko tehničko tajništvo, tijelo za reviziju, nacionalne kontrolore i nacionalne info točke.

U nastavku su predstavljani temeljni elementi svakog od oblika teritorijalne suradnje.

3.5.6.1. Prekogranična suradnja

Programi prekogranične suradnje koji su Republici Hrvatskoj bili dostupni u financijskoj perspektivi 2014. - 2020. su:

- Italija - Hrvatska 2014. - 2020.,
- Slovenija - Hrvatska 2014. - 2020.,
- Mađarska - Hrvatska 2014. - 2020.,
- IPA program prekogranične suradnje Hrvatska - Srbija 2014. - 2020. i
- IPA program prekogranične suradnje Hrvatska - Bosna i Hercegovina - Crna Gora 2014. - 2020.

3.5.6.2. Transnacionalna suradnja

Programi transnacionalne suradnje koje je Republika Hrvatska mogla koristiti u financijskoj perspektivi 2014. - 2020. su:

- INTERREG V-B Mediteran 2014. - 2020. (MED),
- INTERREG V-B Dunav 2014. - 2020.,
- INTERREG V-B Jadransko-jonski program transnacionalne suradnje 2014. - 2020. i
- Program transnacionalne suradnje INTERREG Središnja Europa 2014. - 2020.

U **MED Programu 2014. - 2020.**, Hrvatska može ostvariti suradnju s 57 regija iz sljedećih zemalja: Cipar, Grčka, Francuska, Italija, Malta, Portugal, Slovenija, Španjolska, Velika Britanija, Albanija, Bosna i Hercegovina te Crna Gora.

Ukupan proračun programa raspoređen je na sljedeće prioritetne osi:

- Promocija inovacijskih kapaciteta Mediterana za razvoj pametnog i održivog rasta,
- Poticanje niskougličnih strategija i energetske učinkovitosti u specifičnim područjima Mediterana: gradovima, otocima i udaljenim područjima,
- Zaštita i promoviranje prirodnih i kulturnih resursa Mediterana te
- Zajedničko Mediteransko more.

Program **Dunav 2014. - 2020.** sadržajno se veže uz prioritetna područja **Strategije Europske unije za Dunavsku makroregiju**, odnosno jedan je od izvora financiranja te Strategije.

Dunavskom strategijom obuhvaćeno je 14 država dunavskog riječnog sliva: Njemačka (savezne pokrajine Baden-Württemberg i Bavarska), Austrija, Slovačka, Mađarska, Hrvatska, Srbija, Rumunjska, Bugarska, Moldavija, Ukrajina, Češka, Slovenija, Bosna i Hercegovina te Crna Gora. Strategija ne odobrava osnivanje novih institucija, izvora financiranja i zakonodavstva.

Ciljevi Dunavske strategije su:

1. povezivanje Dunavske regije,
2. očuvanje okoliša u Dunavskoj regiji,
3. izgradnja prosperiteta u Dunavskoj regiji i
4. jačanje institucionalnih kapaciteta i sigurnosti u Dunavskoj regiji.

Prioritetna područja ove strategije su:

1. jačanje mobilnosti i intermodalnosti prometa,
2. poticanje razvoja održivih izvora energije,
3. jačanje kulturne suradnje, turizma i kontakata među ljudima,
4. očuvanje kvalitete voda,
5. upravljanje rizicima za okoliš,
6. očuvanje bioraznolikosti, krajolika i kvalitete zraka i tla,
7. razvoj društva znanja kroz istraživačku djelatnost, obrazovanje i informacijske tehnologije,
8. jačanje konkurentnosti poduzetništva i razvoj gospodarskih klastera,
9. ulaganje u ljude i vještine,
10. jačanje institucionalnih kapaciteta i suradnje i
11. zajedničko razmatranje sigurnosnih pitanja i suzbijanje organiziranog kriminala.

Ukupan proračun programa je 262.989.835,60 EUR. Sljedeća tablica sadrži prioritetne osi s raspodjelom sredstava.

Tablica 5.: Operativni program Dunav 2014. - 2020. - raspodjela planiranih sredstava prema prioritetima (uključena nacionalna sredstva)

Prioriteti	Planirana sredstva/EUR
Inovativna i društveno odgovorna Dunavska regija	72.829.297,30
Za okoliš i kulturu odgovorna Dunavska regija	83.230.816,51
Bolje povezana i za energiju odgovorna Dunavska regija	54.618.473,70
Bolje upravljana Dunavska regija	33.810.769,57
Tehnička pomoć	18.500.478,52

Izvor: Danube Transnational Programme 2014-2020 (Transnacionalni program Dunav 2014-2020)

Jadransko-jonski program suradnje 2014. - 2020. potiče suradnju sljedećih država: Grčka, Italija, Slovenija, Hrvatska, Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija.

Ukupan proračun programa je 117.917.379 eura. Sljedeća tablica sadrži prioritetne osi s raspodjelom sredstava.

Tablica 6.: Prijedlog Jadransko-jonskog programa suradnje 2014. - 2020. - raspodjela planiranih sredstava prema prioritetima (uključena nacionalna sredstva)

Prioriteti	Planirana sredstva/EUR
1. Inovativna i pametna regija	23.330.968
2. Održiva regija	53.661.227
3. Povezana regija	20.997.872
4. Podrška upravljanju Strategijom Europske unije za Jadransko-jonsku regiju (EUSAIR)	11.665.484
5. Tehnička pomoć	8.261.828

Izvor: Adriatic Ionian Cooperation Programme 2014-2020 (Program Jadransko-jonska suradnja 2014-2020)

U programu **Središnja Europa 2014. - 2020.** Hrvatska može ostvariti suradnju s Austrijom, Njemačkom, Poljskom, Slovačkom, Češkom, Slovenijom, Mađarskom i Italijom.

3.5.6.3. Međuregionalna suradnja u financijskoj perspektivi 2014. - 2020.

Međuregionalna suradnja promiče se putem sljedećih programa:

1. INTERACT III 2014. - 2020. - namijenjen je razmjeni iskustava upravljačkih struktura i ujednačavanju provedbenih alata u programima teritorijalne suradnje. Mogući podnositelji su članice Europske unije, Švicarska i Norveška. Program je usredotočen na poboljšanje tri specifična područja:

1. upravljanje i kontrola kapaciteta programa europske teritorijalne suradnje,
2. kapaciteti u području europske teritorijalne suradnje u dostizanju i komuniciranju programskih rezultata,
3. upravljačka sposobnost za provođenje inovativnih pristupa, npr. kroz Europsku skupinu za teritorijalnu suradnju, makroregionalne strategije i suradnje s ostalim programima.

2. INTERREG VC 2014. - 2020. - namijenjen je za razmjenu iskustava upravljačkih i provedbenih tijela nacionalnih operativnih programa te razmjenu dobre prakse u području zaštite okoliša, prometa i energetskog sektora. Mogući podnositelji su članice Europske unije, Švicarska i Norveška. Prioritetna područja su:

1. istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije,
2. konkurentnost malih i srednjih poduzetnika,
3. niskouglijična ekonomija,
4. okoliš i resursna učinkovitost i
5. tehnička pomoć.

Za svaki prioritet planirani proračun, uključujući i nacionalni doprinos, iznosi 99.344.629 eura, osim za prvi gdje je planirani proračun 99.344.632 eura te posljednji za koji je planirano 28.931.099 eura (ukupno 426.309.618 eura).

3. ESPON 2014. - 2020. - namijenjen razmjeni iskustava u području prostornog planiranja te općenitoj suradnji sveučilišta, odnosno visokoobrazovnih i znanstvenih institucija. Mogući podnositelji su članice Europske unije, Švicarska, Island, Lihtenštajn i Norveška. Specifični ciljevi programa su:

1. teritorijalni rezultati primijenjenih istraživanja,

2. nadogradnja transfera znanja i podrške korisnicima u ciljanim analizama i upravljačkim sažecima/radnim papirima,
3. poboljšanje teritorijalne opservacije Europe i alata za analizu,
4. širenje doseg a i usvajanje teritorijalnih analiza i
5. isporuka modernije administrativne strukture za promptno obavješ tavanje o procesima upravljanja.

Planirana sredstva su, uključujući i nacionalni doprinos, 51.721.250,00 eura.

4. URBACT 2014. - 2020. - namijenjen je razmjeni iskustava gradova u izradi razvojnih strateških dokumenata kao i povezivanju s nacionalnim prioritetima i strategijama. Mogući podnositelji su članice Europske unije, Švicarska i Norveška.

Planirana sredstva su, uključujući i nacionalni doprinos, 96.324.550 eura.

3.5.7. Bilateralni programi suradnje

Republika Hrvatska osim bespovratnih sredstava fondova Europske unije ima na raspolaganju sredstva koja se osiguravaju temeljem programa bilateralne suradnje, između ostalog i s europskim državama koje nisu članice Europske unije (poput Švicarske ili Norveške).

Republika Hrvatska je sa **Švicarskom** sredinom 2015. godine sklopila sporazum za švicarsko-hrvatsku suradnju u svrhu izjednačavanja regionalnog razvoja u Europskoj uniji. Temeljem istog Republici Hrvatskoj dodijeljeno je **45 mil. CHF (oko 340 mil. kn)**.

Nacionalna koordinacijska jedinica za provođenje ovog sporazuma je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije koje, između ostalog, raspisuje javne pozive za izbor projekata te izabire projekte. Konačnu odluku o tome hoće li projekte koje je izabralo Ministarstvo financirati donosi Švicarska agencija za razvoj (*Swiss Agency for Development* (SDC)) ili Državni sekretarijat za ekonomske poslove (*State Secretariat for Economic Affairs* (SECO)). Ne podržavaju se komercijalni projekti.

Vlada Republike Hrvatske osigurava nacionalno sufinanciranje u iznosu 15 % od ukupne vrijednosti projekata. Švicarsko-hrvatski program suradnje provodit će se do prosinca 2024. godine.

Švicarsko–hrvatski program suradnje podupire aktivnosti koje na direktan način omogućuju boljitak građana Republike Hrvatske putem poticanja znanosti, razvoja komunalne infrastrukture i civilnog društva.

Norveška, Island i Lihtenštajn potpisale su sporazum o novom razdoblju financiranja s Europskom unijom prema kojemu 15 zemalja članica Europske unije stječe pravo sufinanciranja projekata sa svrhom smanjenja društvenih i ekonomskih nejednakosti i jačanja bilateralnih odnosa s državama donorima. Republici Hrvatskoj će u razdoblju od 2014. - 2021. godine biti na raspolaganju **103,4 mil. eura**.

Prioriteti za razdoblje financiranja 2014. - 2021. odražavaju glavne izazove s kojima se Europa suočava:

- inovacije, istraživanje, obrazovanje i konkurentnost,
- društvena uključenost, zapošljavanje mladih i smanjenje siromaštva,
- okoliš, energija, klimatske promjene i smanjenje stakleničkih plinova,
- kultura, razvoj civilnog društva, dobro upravljanje i temeljna ljudska prava,
- pravosuđe i unutarnji poslovi.

Ključne teme podrške za Hrvatsku su:

- promicanje obrazovanja, istraživanja i poslovanja unutar inovacija „zelene industrije“ u suradnji s norveškim partnerima,
- poboljšanje infrastrukture i učinkovitosti sudskog sustava,
- promicanje povećanja razumijevanja između etničkih skupina u postkonfliktnim zajednicama,
- povećanje doprinosa civilnog društva pravdi, demokraciji i održivom razvoju,
- jačanje uvjeta za rad kroz tripartitni dijalog.

Detaljnija područja ulaganja bit će definirana potvrđivanjem sporazuma od strane Republike Hrvatske.

3.5.8. Europski fond za strateška ulaganja

Kako bi se poboljšalo investicijsko i financijsko okruženje na prostoru Europske unije te stvorio okvir za snažnije investicije, Europska

komisija pokrenula je inicijativu pod nazivom **Plan ulaganja za Europu**, poznatu i kao „**Junckerov plan**“.

Jedna od ključnih financijskih mjera Plana ulaganja za Europu je i uspostavljanje **Europskog fonda za strateška ulaganja** (u daljnjem tekstu: EFSU), s ciljem stvaranja veće društvene i ekonomske vrijednosti, i to dopunjavajući projekte koji se trenutno financiraju sredstvima Europske investicijske banke (u daljnjem tekstu: EIB) ili u okviru postojećih programa Europske unije.

Cilj Europskog fonda za strateška ulaganja je mobilizirati privatni kapital za strateške investicije te dati potporu premošćivanju investicijskog jaza Europske unije. Osnovan je kao garancijski instrument unutar EIB-a koji se sastoji od 16 mlrd. eura iz proračuna Europske unije i 5 mlrd. eura od EIB-a.⁸¹

Izravno financiranje uz podršku EFSU-a moguće je isključivo kod projekata većih od 50 mil. eura, dok će projekti malih i srednjih poduzetnika te srednje kapitaliziranih poduzeća, ukupnog iznosa do 50 mil. eura biti razmatrani putem posrednika.

Fokus EFSU-a je na projektima koji imaju veću rizičnost od projekata koji su prihvatljivi za kreditiranja u uobičajenom poslovanju. **Ključni sektori ulaganja u okviru EFSU-a su:**

- istraživanje, razvoj, inovacije,
- razvoj energetskog sektora,
- razvoj prometne infrastrukture i opreme te inovativnih prometnih tehnologija,
- financijska podrška Europskog investicijskog fonda (EIF) i EIB-a subjektima koji zapošljavaju do 3000 osoba, s posebnim naglaskom na mala i srednja poduzeća te mala poduzeća srednje tržišne kapitalizacije,
- razvoj i primjena informacijskih i komunikacijskih tehnologija,
- okolišna i resursna učinkovitost, održivi razvoj urbanih i ruralnih sredina, aktivnosti vezane uz klimatske promjene i
- ljudski kapital, obrazovanje, kultura, kreativne industrije, zdravlje, socijalna infrastruktura i turizam.

⁸¹ Očekivalo se da potakne ulaganje u više od 315 milijardi eura.

Sukladno Odluci Vlade Republike Hrvatske od 23. rujna 2015. godine, poslovi vezani uz provedbu Plana ulaganja za Europu na području Republike Hrvatske povjereni su HBOR-u.

Još jedan instrument Plana ulaganja za Europu je **Europski portal projekata ulaganja** (u daljnjem tekstu: EPPU) koji je zamišljen kao poveznica između predlagatelja projekata koji nude ulagačke mogućnosti i potencijalnih investitora. Putem internetskog portala omogućuje se predlagateljima projekata iz Europske unije (koji mogu biti subjekti javnog sektora, privatne tvrtke, javno privatna partnerstva i dr.) „oglašavanje” svojih investicijskih prijedloga ako istovremeno traže vanjsko financiranje. EPPU također omogućuje ulagačima iz svih krajeva svijeta pretraživanje ulagačkih prilika u Europskoj uniji (npr. prema veličini, sektoru, lokaciji). EPPU predstavlja učinkovit oblik predstavljanja novih projektnih ideja tržištu. **Uvrštavanje projekata u EPPU podliježe sljedećim kriterijima:**

- vrijednost projekta (ili programa kojim su obuhvaćeni manji projekti) u smislu zatraženih ulaganja iznosi najmanje 10 mil. eura,
- projekt se odnosi na jedan od prethodno navedenih sektora,
- promotor projekta pravni je subjekt s poslovnom nastanom u državi članici,
- projekt je u skladu s pravom Europske unije i pravom relevantne države članice,
- očekuje se da će provedba projekta započeti najkasnije tri godine nakon njegova podnošenja EPPU-u.

3.6. ORGANIZACIJSKO-UPRAVLJAČKI ASPEKTI PROCESA IZRADE I VOĐENJA PROJEKATA SUFINANCIRANIH BESPOVRATNIM SREDSTVIMA STRUKTURNIH I INVESTICIJSKIH FONDOVA EU-A

Ovo poglavlje opisuje nacionalni institucionalni okvir za sufinanciranje projekata sredstvima iz europskih fondova, regionalni i lokalni institucionalni okvir za iniciranje, osmišljavanje i provođenje projekata.

3.6.1. Institucionalni okvir za upravljanje i financiranje projekata

Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u

financijskom razdoblju 2014. - 2020. određene su ovlasti u upravljanju fondovima koje uključuju više nacionalnih tijela⁸²:

- **Koordinacijsko tijelo** odgovorno je za uspostavu sustava upravljanja i kontrole korištenja sredstava programa kroz određivanje tijela, usklađenost nacionalnog zakonodavstva u svrhu učinkovitog i ispravnog korištenja Europskih strukturnih i investicijskih fondova, dostavu podataka Europskoj komisiji vezano za provedbu programa i rad tijela u sustavu upravljanja i kontrole itd.
- **Upravljačko tijelo** upravlja operativnim programom, osigurava odabir projekata za financiranje sukladno kriterijima i njihovu usklađenost s nacionalnim i europskim propisima te osigurava prikupljanje podataka o provedbi koji su potrebni za financijsko upravljanje, nadzor, provjeru, reviziju i vrednovanje. Njegovu funkciju obavljaju sektorska ministarstva, odnosno Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava te Ministarstvo poljoprivrede.
- **Posredničko tijelo razine 1** planira sredstva, provodi mjere informiranja i vidljivosti, priprema natječajnu dokumentaciju za odabir projekata, inicira strateške projekte, sudjeluje u izboru projekata koji će se financirati, sudjeluje u procesima plaćanja korisnicima i povrata sredstava kod nepravilnosti itd.
- **Posredničko tijelo razine 2** sudjeluje u pripremi natječajne dokumentacije i izboru projekata, zaključuje ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava s korisnikom, „dnevno” surađuje s korisnikom i savjetuje ga, provjerava izvršenje ugovornih obveza korisnika i nadzire napredak projekta, ispituje sumnje na nepravilnosti, odlučuje o prihvatljivosti troškova tijekom provedbe i inicira financijske korekcije (prva razina kontrole trošenja sredstava Europskih strukturnih i investicijskih fondova na razini projekta) itd.
- **Posredničko tijelo integriranih teritorijalnih ulaganja** jest grad središte urbanog područja u kojem se provode integrirana teritorijalna ulaganja. Obavlja poslove

⁸² Definirano Uredbom o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“, *Narodne novine*, 2014., 197, 2015, 23, 129, 2017., 15, 18

ocjenjivanja kvalitete projektnih prijedloga, sudjeluje u izradi uputa za odabir projekata i dr.

- **Tijelo za ovjeravanje i plaćanje** odgovorno je za pripremu i podnošenje Europskoj komisiji zahtjeva za plaćanje uz jamstva pouzdanosti i ispravnosti podataka, sastavljanje godišnjih računa, razmjenu informacija s Europskom komisijom i donošenje odluka vezanih uz financijska pitanja. Ujedno je odgovorno i za upravljanje bankovnim računima i evidencijama te prijenos sredstava korisnicima, povrate pogrešno uplaćenih sredstava, ovjeravanje dodatnosti u korištenju sredstava, koordinaciju aktivnosti upravljanja nepravilnostima i postupanje u pitanjima državnih potpora.
- **Tijelo za reviziju** odgovorno je za vanjsku reviziju učinkovitosti i ispravnosti rada Sustava putem provedbe revizija pravilnog funkcioniranja sustava, provedbe revizija operacija te pripreme godišnjeg i završnog kontrolnog izvješća.

U sustavu upravljanja i kontrole tijela za provedbu prethodno spomenutih programa teritorijalne suradnje utvrđuju se Nacionalno tijelo, Nacionalno revizijsko tijelo i Tijelo za kontrolu, a u programima u kojima je Republika Hrvatska preuzela upravljačke ovlasti, uz ta tijela imenuju se još i Upravljačko tijelo, Tijelo za ovjeravanje i Tijelo za reviziju.

U sustavu upravljanja i kontrole Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo utvrđuju se Upravljačko tijelo, Tijelo za ovjeravanje i Tijelo za reviziju.

U sustavu upravljanja i kontrole Programa ruralnog razvoja utvrđuju se Upravljačko tijelo, Tijelo za ovjeravanje, akreditirana Agencija za plaćanja i Tijelo nadležno za akreditaciju Agencije za plaćanja.

U svrhu praćenja provedbe programa osnivaju se odbori za praćenje provedbe.

Dio ovlasti u izboru projekata za sufinanciranje iz europskih fondova prenesen je na regionalnu i lokalnu razinu. Primjerice **u izboru projekata koji će se financirati iz europskih fondova prema određenim programima, ključnu ulogu imaju lokalne akcijske grupe**

(u daljnjem tekstu: LAG-ovi), lokalne akcijske grupe u ribarstvu (u daljnjem tekstu: LAGUR-i) i urbana područja.⁸³

3.6.2. Izazovi u upravljanju i financiranju projekata

Izazovi u upravljanju i financiranju projekata mogu se sagledati na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, ali i na razini institucije/projektneog tima.

Na **nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini** oni obuhvaćaju:

- Veliki broj i nejasna hijerarhijska struktura strateških dokumenata.
- Nedovoljne ovlasti regionalnih koordinatora statističkih regija u izboru strateških nacionalnih projekata.
- Slabija mogućnost apsorpcije europskih sredstava iz sljedećih razloga:
 - jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s natprosječnim indeksom razvijenosti, koje prema indeksu razvijenosti spadaju u razvijenije, prilikom evaluacije projekata u startu dobivaju znatno manje bodova što otežava povlačenje europskih sredstava,
 - za potpomognuta područja dosad su se formirale posebne darovne sheme na koje se ne mogu javiti jedinice područne (regionalne) samouprave koje su iznad prosjeka razvijenosti,
 - nedovoljno uvažavanje razvojnih specifičnosti (npr. Gorskog kotara koji se prema indeksu razvijenosti ne ubraja u potpomognuto područje, a realno stanje ukazuje na iznimnu depopulaciju što je zasigurno pokazatelj potrebe za dodatnom pomoći) i
 - nedostatan broj javnih poziva za infrastrukturu, a jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nedostaju sredstva upravo za infrastrukturne projekte (ostale projekte uglavnom uspijevaju financirati vlastitim sredstvima).
- Nacionalni model sufinanciranja europskih projekata koji nije prilagođen za manje projekte.

Na razini **institucije/projektneog tima** oni obuhvaćaju:

- Nemogućnost nagrađivanja voditelja i članova projektneih timova koji su zaposleni u regionalnoj samoupravi.

⁸³ Više Cf. poglavlje 5.3.5. Lokalne akcijske grupe.

- Preklapanje redovnih poslova unutar institucije s poslovima na projektu, pri čemu voditelj projekta nema ovlasti nad članovima projektnog tima.
- Temeljem „Uredbe fonda u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“ o izmjeni i dopuni Uredbe o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda“, kao Posredničkim tijelima integriranih teritorijalnih ulaganja određuju se gradovi - središta urbanog područja u kojem se provodi integrirano teritorijalno ulaganje. Upravo u svrhu postizanja temeljnog cilja, ujednačenog regionalnog razvoja na razini Republike Hrvatske, potrebno je decentralizirati dio poslova na županije po uzoru na predložen model upravljanja projektima u urbanim aglomeracijama. Potrebno je ovlastiti županije/regionalne razvojne agencije s pravima u odlučivanju u izboru projekata prikladnih za sufinanciranje iz EU fondova.

4. MODELI ZA VREDNOVANJE RAZVIJENOSTI DRŽAVA I REGIJA

Sve države i regije pa i sve zajednice općenito kontinuirano teže većoj kvaliteti života, odnosno višoj razvijenosti. Pritom si u okviru razvojnih promišljanja zadaju određene razvojne ciljeve koji se nerijetko povezuju s dostignutom razinom razvijenosti drugih, sličnih, država, regija ili jedinica lokalne samouprave. Upravo kako bi se osigurala mogućnost objektivnog sagledavanja razina, odnosno stupnjeva razvijenosti nekog područja, potrebno je jasno i nedvosmisleno nominirati atribute koji će se pritom razmatrati, odnosno koji će stupanj dostignute razvijenosti najvjernije prikazati. Važno je istaknuti da se pritom **razvoj razmatra kao proces, a razvijenost kao stanje regije.**

Raspoloživost materijalnih dobara nije dovoljan uvjet za ispunjavanje ljudskih želja. Poznata su društva s visokom razinom razvoja i relativno niskom razinom dohotka po stanovniku. Pritom prosječan rast dohotka može, ali i ne mora nužno voditi i smanjivanju siromaštva. Dakle **rast je potreban, ali i nedovoljan uvjet razvoja.**⁸⁴

Razvijenost gospodarstva nekog područja primarno se mjeri razinom i kretanjem **bruto domaćeg proizvoda (BDP)**⁸⁵ te strukturnim karakteristikama, posebno kretanjem zaposlenosti i proizvodnosti rada, kao i visine i efikasnosti investicija.

⁸⁴ Cf. Bogunović, Aleksandar. 2011. *Regionalna ekonomika i politika*. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb. 151.

⁸⁵ Bruto domaći proizvod (BDP) je vrijednost svih dovršenih roba i usluga koji su bili proizvedeni unutar jedne države u određenom vremenskom razdoblju (najčešće na kvartalnom, ali godišnjem nivou). Bruto domaći proizvod je izražen u novčanim jedinicama, a uključeni su samo oni proizvodi i usluge koji su dovršeni i spremni za neposrednu potrošnju. BDP isključuje proizvode i usluge koji su namijenjeni za daljnju preradu i proizvodnju proizvoda i usluga (intermedijama dobra). To se čini s ciljem da se izbjegne dvostruko obračunavanje istih proizvoda i usluga. Prilikom izračunavanja bruto domaćeg proizvoda obično se uzima u obzir tržišna vrijednost uključenih elemenata.

Makroekonomisti često kao temeljnu odrednicu razvoja ističu upravo **proizvodnost**⁸⁶. Pritom se misli na razlike u proizvodnji i potrošnji.⁸⁷

U uvjetima relativno niske konkurentnosti Republike Hrvatske i njenih regija u usporedbi s državama Europske unije, **investicije** koje impliciraju i porast tehnološke razine gospodarstva ključne su za uspješan proces konvergencije. Stoga se kao važan pokazatelj često prikazuju i dosadašnji trendovi u **iznosima i strukturi investicija** te uspoređuje njihova efikasnost s efikasnošću ukupnog nacionalnog gospodarstva. Kao pokazatelj **efikasnosti investicija** koristi se omjer investicija i prirasta BDP-a (u stalnim cijenama prethodne godine) koji je po svom konceptu blizak graničnom kapitalnom koeficijentu.⁸⁸

Nadalje, osnovna obilježja gospodarske strukture utvrđuju se izračunom **indeksa specijalizacije**, to jest udjela bruto dodane vrijednosti (BDV)⁸⁹ po djelatnostima u ukupnoj bruto dodanoj vrijednosti razmatranog područja i usporedbom s istom strukturom na državnoj razini.

Ostvarena proizvodnja i ukupne ekonomske aktivnosti nisu same sebi svrhom, nego su prije svega podloga rastu blagostanja društva. Temeljem navedenog, ukupno sagledavajući **ključni faktor razvoja regije je životni standard građana**. Pritom treba biti svjestan da je model regionalnog razvoja dvosmjernan i uključuje utjecaj okruženja na razvoj regije, ali i utjecaj regije na okruženje.

U pravilu se životni standard aproksimira razinom BDP po stanovniku. Međutim prilikom transformacije dohotka u materijalna i socijalna dobra značajna za kvalitetu življenja, razvidna su različita kretanja ovisno o visina samog BDP po stanovniku. Rastom dohotka

⁸⁶ Proizvodnost rada često se prikazuje kao omjer BDP-a u tekućim cijenama i broja zaposlenih. Radno sposobnim stanovništvom smatra se stanovništvo u dobi 15 do 65 godina. Proizvodnost se također može mjeriti korištenjem BDP-a u stalnim cijenama, no podaci o regionalnom BDP-u u pravilu su dostupni u tekućim cijenama.

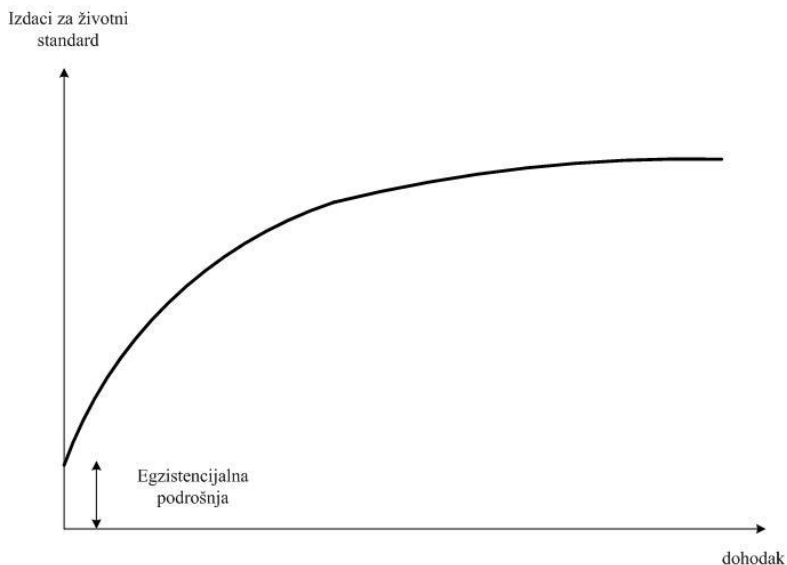
⁸⁷ Kretanje proizvodnosti i efikasnost i inače su razlikovne osobine koje u najvećoj mjeri određuju dinamiku rasta pojedinih hrvatskih regija.

⁸⁸ Niži pokazatelj implicira višu razinu efikasnosti investicija, budući da za dodatnu jedinicu BDP-a treba manji iznos novih investicija što podrazumijeva njihovu efikasniju uporabu. Službeni statistički podaci o visini ukupnog fonda kapitala nisu dostupni ni na razini ukupnog gospodarstva niti na regionalnoj razini. Stoga se kao približni pokazatelj prirasta kapitala uzima vrijednost investicija. Zbog deprecijacije postojećeg fonda kapitala, prirast bruto kapitala bio bi niži od iznosa novih investicija.

⁸⁹ Više o bruto dodanoj vrijednosti cf. poglavlje 4.1.10. Bruto dodana vrijednost.

dolazi do zasićenja životnih potreba pa se višak dohotka sve manje upotrebljava na potrošnju i rast standarda, a sve više usmjerava u štednju i investicije.

Shema 3.: Odnos rasta dohotka i životnog standarda



Izvor: Bogunović, Aleksandar. 2011. *Regionalna ekonomika i politika*. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb. 159.

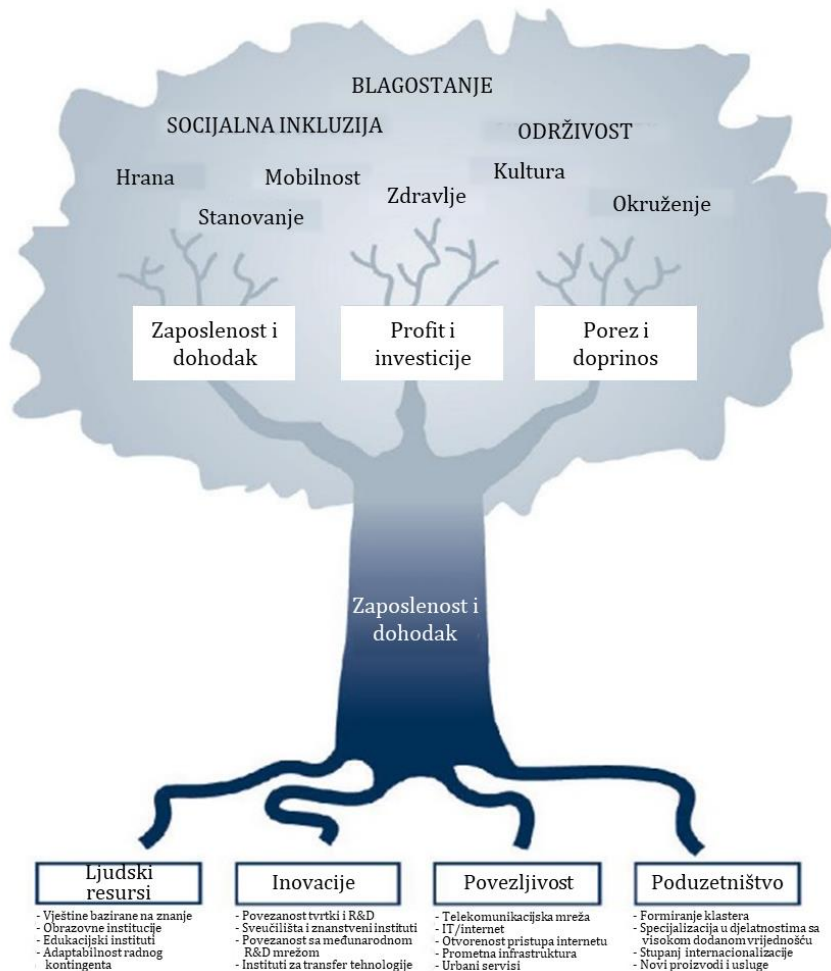
Zbog arbitražnih procjena i potencijalnih razlika koje iz toga slijede, dohodak po stanovniku kao mjera razvijenosti često se dopunjuje drugim pokazateljima. Najčešće se primjenjuju stupanj **industrijalizacije**⁹⁰ i **indeks kvalitete života**⁹¹ zasnovan na pokazateljima o smrtnosti novorođenčadi, očekivanom trajanju životnog vijeka, obrazovanju, prehrani, stanovanju, putovanjima i sl. Uz stanje i strukturu ljudskog kapitala, zaposlenost i nezaposlenost⁹², to svakako upotpunjuje sliku i objašnjava stanje i mogućnosti rasta i razvijanja regionalnih ekonomija.

⁹⁰ Stupanj industrijalizacije prikazuje odnos broja industrijskih radnika u odnosu na broj stanovnika (npr. broj industrijskih radnika na 1000 stanovnika).

⁹¹ Više o Indeksu kvalitete života cf. poglavlje 4.8.3. Indeks kvalitete života.

⁹² Suvremeni razvitak stavlja sve veći naglasak na razinu zaposlenosti i eliminiranje nezaposlenosti kao ključne pokazatelje uspješne ekonomske politike. Pritom se stupnjem zaposlenosti smatra odnos stvarne i potencijalne zaposlenosti.

Grafikon 2.: Stablo konkurentnosti: nositelji urbane konkurentnosti



Izvor: *State of European Cities Report, Adding value to the European Urban Audit*. 2007. European Union. Brussels. 83.

Mjerenje razine razvijenosti vrlo je složena i značajna aktivnost. U ovom poglavlju predstaviti će se temeljni pokazatelji regionalne razvijenosti kroz sljedeća poglavlja: 1) Osnovni čimbenici društveno - ekonomskog razvoja, 2) indeks razvijenosti, 3) regionalni indeks konkurentnosti, 4) inovacijska sposobnost regije, 5) indeks konkurentnosti NUTS II regije u Europskoj uniji, 6) indeks gospodarske snage, 7) otočni razvojni pokazatelji te 8) neki od svjetskih pokazatelja stupnja razvijenosti država, temeljni makroekonomski pokazatelji.

4.1. OSNOVNI ČIMBENICI DRUŠTVENO-EKONOMSKOG RAZVOJA

Za definiranje ključnih pokazatelja uspješnosti dostizanja pojedinih razvojnih ciljeva ili ulaznih varijabli za analizu društveno-ekonomskog razvoja nekog područja potrebno je odabrati set raspoloživih podataka/pokazatelja na razini područja koje se analizira. Prilikom odabira vodi se računa o tome da varijable kao mjere osnovnih obilježja društveno-ekonomskog razvoja budu raspoložive, vjerodostojne, prihvatljive, usporedive i jednoznačne. Kod odabira varijabli nužno je osigurati da se sve varijable odnose na isti vremenski trenutak, što u praksi često nije moguće ispuniti.⁹³ Primjeri temeljnih varijabli za analizu društveno-ekonomskog razvoja dani su u nastavku.

Razina ostvarenog razvoja rezultat je procesa koji su se odvijali na prostoru regije u direktnoj ili indirektnoj interakciji s demografskim kretanjima. Demografiju regije obilježava brojnost te dobna, obrazovna i socijalna struktura stanovništva. Upravo broj, razmještaj i strukturalna obilježja stanovništva predstavljaju osnovu procjene razvojnih potencijala nekog područja, ali i socijalne dimenzije ekonomske politike. Stanovništvo je osnovni okvir za formiranje radne snage i osnovni je nositelj društveno-ekonomskog razvoja. Stoga se u okviru demografske grupe pokazatelja uključuju pokazatelji ravnomjernosti razmještaja stanovništva, mehaničkog kretanja stanovništva, urbanizacije te pokazatelji starosne i obrazovne strukture stanovništva. Dio varijabli koje se razmatraju može biti:

- gustoća naseljenosti,
- indeks starenja,
- doseljeni/odseljeni,
- urbanizacija,
- udio visokoobrazovnog stanovništva s najmanje višom školom,
- (...).

Slijede varijable uobičajene u gospodarskoj analizi: nezaposlenost, BDP, prihodi JLS-a i tako dalje. Podjela na sektore temelji se na područjima djelatnosti Nacionalne klasifikacije djelatnosti (NKD).

⁹³ Primjerice podaci o brojanju stanovništva (i sve izvedenice koje iz njega proizlaze) provode se svakih 10 godina, službeni podaci o BDP-u dostupni su s vremenskim odmakom od tri godine i slično.

Gospodarske varijable koje se učestalo koriste su:

- stopa nezaposlenosti,
- stopa zaposlenosti,
- tekući izdaci za zaštitu okoliša po stanovniku,
- udio primarnog sektora u strukturi gospodarstva,
- udio sekundarnog sektora u strukturi gospodarstva,
- udio tercijarnog sektora u strukturi gospodarstva,
- bruto domaći proizvod po stanovniku,
- ukupni prihodi proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave umanjeni za pomoći po stanovniku,
- prosječne mjesečne neto plaće,
- aktivne pravne osobe po stanovniku,
- vrijednost građevinskih radova po stanovniku,
- (...).

Opis dijela temeljnih demografskih i gospodarskih varijabli dan je u nastavku.

4.1.1. Gustoća naseljenosti

Gustoća naseljenosti pokazatelj je ravnomjernosti razmještaja stanovništva. Može se dobiti kao omjer broja stanovnika razmatranog područja s pripadajućom površinom tog područja. Razmještaj i prerazmještaj stanovništva pod utjecajem su geografskih (geografski položaj, klima, prirodni resursi), društveno-gospodarskih (gospodarska razvijenost nekog prostora, struktura stanovništva, razvijenost infrastrukture itd.), političkih, čistih demografskih i ostalih faktora.

4.1.2. Opće kretanje stanovništva

Opće kretanje stanovništva⁹⁴ izračunava se kao omjer usporedivog broja stanovnika jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u dva zadnja popisa stanovništva Republike Hrvatske (desetogodišnjem razdoblju).

4.1.3. Indeks starenja

Indeks starenja pokazatelj je dobne strukture stanovništva, a računa se kao udio osoba starih 60 godina i više u stanovništvu do 19 godina (od 0 do 19 godina) starosti. Indeks starenja može se izračunati na temelju

⁹⁴ Opće kretanje stanovništva, stopa obrazovanosti te indeks starenja izračunavaju se temeljem podataka Državnog zavoda za statistiku.

podataka o starosnoj strukturi stanovništva po županijama koje objavljuje DZS.⁹⁵

4.1.4. Omjer doseljenog i odseljenog stanovništva

Na kretanje stanovništva pored prirodnih, utječu i mehaničke, odnosno migracijske komponente. Iako se kao pokazatelj mehaničkog kretanja stanovništva najčešće koristi **migracijski saldo**, iz metodoloških se razloga može koristiti i pokazatelj dobiven stavljanjem u omjer stanovništva doseljenog u pojedino područje i stanovništva odseljenog iz tog područja.

4.1.5. Postotak stanovništva koje živi u gradovima

Postotak stanovništva koje živi u gradovima pokazatelj je (ne)ravnomjernosti razmjestaja stanovništva te stupnja urbanizacije. Čak oko dvije trećine stanovništva Hrvatske živi u gradovima dok gradsko stanovništvo čini više od polovice stanovništva u gotovo svim županijama.

4.1.6. Stopa obrazovanosti

Obrazovna struktura stanovništva jedan je od pokazatelja pomoću kojeg se ocjenjuje stupanj zaostajanja nekog prostora (države, regije, administrativno-teritorijalne jedinice) u odnosu na razvijeniye države, odnosno referentne jedinice. Današnji društveno-ekonomski razvoj zasnovan je na sve bržoj podjeli rada i specijalizaciji te je izravno ovisan o razini znanja koje neko društvo posjeduje. Potrebe za obrazovanom radnom snagom, posebice visokoobrazovanim stručnjacima, sve su veće i učestalije.

Obrazovna se struktura stanovništva najčešće prikazuje udjelima stanovništva određene kategorije stečenog obrazovanja u stanovništvu starijem od 15 godina.

Stopa obrazovanosti izračunava se kao udjel stanovništva sa završenim visokim obrazovanjem u ukupnom stanovništvu, u dobi između 20 i 65 godina, na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.⁹⁶

⁹⁵ Temeljem Uredbe o indeksu razvijenosti. 2018. *Narodne novine* 131. Članak 8.

⁹⁶ Temeljem Uredbe o indeksu razvijenosti. 2017. *Narodne novine* 131. Članak 7.

4.1.7. Stopa nezaposlenosti

Stopa nezaposlenosti izračunava se kao omjer broja nezaposlenih⁹⁷ i ukupno aktivnog stanovništva (zbroja svih zaposlenih⁹⁸ te nezaposlenih osoba) na području pojedine jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Stopa nezaposlenosti izračunava se kao omjer broja nezaposlenih i ukupno aktivnog stanovništva. Broj nezaposlenih može se preuzeti od Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, a podaci o zaposlenim osobama iz Državnog zavoda za statistiku.

4.1.8. Tekući izdaci za zaštitu okoliša po stanovniku

Tekući izdaci za zaštitu okoliša obuhvaćaju interne tekuće izdatke i eksterne tekuće izdatke. Interni tekući izdaci namijenjeni su za rad *end-of-pipe* opreme: materijala, energije, održavanja, troškova radne snage (samo onih zaposlenih na zaštiti okoliša) i drugi interni tekući izdaci (osposobljavanje, informacije, opća administracija za zaštitu okoliša). U interne izdatke ne uključuje se kupovanje usluga zaštite okoliša od javnog sektora ili specijalnih proizvođača. Eksterni tekući izdaci obuhvaćaju plaćanja trećim stranama za usluge zaštite okoliša iz javnog sektora ili specijalnim proizvođačima koji mogu biti javni ili privatni (za eksterne naknade/kupovanja za sakupljanje otpada ili obradu otpadnih voda). Kako bi se dobio pokazatelj koji mjeri kapacitet pojedine jedinice područne (regionalne) samouprave o skrbi i zaštiti okoliša, izdaci se mogu normirati brojem stanovnika.

4.1.9. Bruto domaći proizvod

Bruto domaći proizvod (BDP, engl. *Gross Domestic Product*, GDP) je najsvēobuhvatniji i najčešće korišteni pokazatelj stanja gospodarstva i na nacionalnoj i na regionalnoj razini. Pokazatelj je vrijednosti finalnih dobara i usluga proizvedenih na nekom prostoru tijekom dane godine, izražene u novčanim jedinicama. Taj pokazatelj odražava ukupni učinak proizvodnje nekog područja koje se uzima kao jedinica promatranja. Procijenjena vrijednost BDP-a na razini županija objavljuje se jedanput godišnje i to za razdoblje od tri godine unazad.⁹⁹

⁹⁷ Za utvrđivanje broja nezaposlenih osoba koriste se službeni podaci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

⁹⁸ Za utvrđivanje broja zaposlenih osoba koriste se službeni podaci Porezne uprave.

⁹⁹ Često korišteni pokazatelj gospodarske snage nekog područja je i „bruto nacionalni proizvod“ ili „bruto društveni proizvod“ (BNP, engl. *Gross National Product*, GNP) razlikuje se od BDP-a po tome što uzima u obzir vrijednost finalnih dobara i usluga koje

Vrlo često se kao pokazatelj razvijenosti neke regije te posebno životnog standarda kao temeljni pokazatelj koristi bruto domaći proizvod po stanovniku.

4.1.10. Bruto dodana vrijednost

Bruto dodana vrijednost (BDV) jedan je od temeljnih ekonomskih pokazatelja. Dodana vrijednost odnosi se na svu vrijednost stvorenu tijekom proizvodnje nekog dobra ili usluge. Kao faktori proizvodnje uključuju se rad, zemlja i kapital te se promatra u kojoj se mjeri doprinosom faktora podiže vrijednost proizvoda. Prema tome ukupni dohodci svih faktora proizvodnje također pokazuju ukupnu dodanu vrijednost. Suma dodane vrijednosti u svakoj fazi proizvodnje jednaka je vrijednosti finalnog proizvoda.

Bruto dodana vrijednost kao povećanje vrijednosti proizvodnje jednaka je razlici između bruto vrijednosti proizvodnje i međufazne potrošnje. Dodana je vrijednost razlika između vrijednosti ulaznog dijela u proces (informacije, energija, materijali, usluge) i rezultat proizvedenog procesa. Bit proizvodne funkcije svodi se na dodavanje vrijednosti za trajanja procesa imajući na umu želje/interese svih uključenih čimbenika te pomirenje ekonomskih i društvenih aspekata tog procesa povezanih sa zaštitom okoliša.

BDV predstavlja BDP umanjen za razliku poreza i subvencija isplaćenih pojedinim djelatnostima. U okviru predloženih pokazatelja istaknuti su:

- udio bruto dodane vrijednosti (BDV) primarnog sektora (djelatnosti A i B) u ukupnom BDV-u
- udio BDV-a sekundarnog sektora (djelatnosti C, D, E i F) u ukupnom BDV-u te
- udio BDV-a tercijarnog sektora (djelatnosti G, H, I, J, K bez djelatnosti L, M, N, O i P) u ukupnom BDV-u.

4.1.11. Indeks specijalizacije

U suvremenoj literaturi često se kao pokazatelj gospodarske snage koristi i **indeks specijalizacije neke regije**. Kako regionalno i nacionalno gospodarstvo nije homogeno, indeks specijalizacije predstavlja odnos

su proizveli svi državljani neke države, bez obzira na mjesto stvaranja tih dobara i usluga. Danas se upotrebljava manje od bruto domaćeg proizvoda.

pojedine gospodarske grane u odnosu na ukupna gospodarska kretanja. Ako je vrijednost navedenog indeks veća od 1 u odnosu na državni prosjek, može se reći da postoji određeni stupanj gospodarske specijalizacije u toj gospodarskoj grani na razini regije. Karakteristike specijalizacije postaju relevantne u onim gospodarskim granama koje ostvaruju visoku ekonomsku efikasnost što ju čini konkurentnom na tržištu.

Različite specijalizacije po županijama govore o različitim resursima, prometnom položaju, industrijskoj tradiciji i prirodnim uvjetima, ali i o krizi u kojoj su neke svojevremeno razvijene djelatnosti u nekim županijama ispustile značajan udio u gospodarskoj strukturi i tako oborile vrijednosti pokazatelja specijalizacije.

Europska unija je u financijskoj perspektivi 2014. – 2020. naglasak stavila na SMART specijalizacije. SMART¹⁰⁰ specijalizacija definirana je na europskoj razini i oslanja se na razvojne koncepte (time i na terminologiju) prihvaćene u postojećim razvojnim dokumentima EU-a. Riječ je o određivanju jedinstvenih osobina i potencijala zemalja i regija, naglašavanju kompetitivnih prednosti i okupljanju regionalnih dionika i resursa oko vizije izvrsnosti. SMART specijalizacija uključuje jačanje nacionalnih i regionalnih inovacijskih sustava, uočavanje i razvoj tematskih inovacijskih platformi i sve naglašeniju razmjenu znanja te diseminaciju koristi od inovacija po cijelom gospodarstvu. SMART specijalizacija novi je i inovativni koncept razvojne politike smišljen kako bi se promaknula učinkovita javna ulaganja u istraživanje i razvoj. Osnovni cilj SMART razvojne politike je potaknuti regionalne inovacije kako bi se postigao gospodarski rast i napredak, a regije osposobile da se usredotoče na aktiviranje vlastitih snaga.

4.1.12. Ukupni prihodi proračuna općina, gradova i županija umanjeni za pomoći po stanovniku

Kao pokazatelj fiskalnog kapaciteta mogu se koristiti podaci o ukupnim prihodima svih proračuna općina, gradova i županija umanjeni za pomoći iz proračuna središnje države i dio poreza na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija na području pojedine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave po stanovniku.

100 Riječ je o akronimu: **S** – *sustainable, specific*, **M** – *manageable*, **A** – *achievable, aggressive*, **R** – *result oriented* i **T** – *time bound, trackable*. Spomenuta množina hrvatskih strateških dokumenta upozorava da ne treba zanemariti ni osnovno značenje riječi SMART u engleskom jeziku.

Drugim riječima, **proračunski prihodi**¹⁰¹ jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku izračunavaju se kao omjer ostvarenih prihoda jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, umanjjenih za prihode:

- od domaćih i stranih pomoći i donacija te sredstva fiskalnog izravnjanja,
- iz posebnih ugovora: sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu, ostvareno na osnovi dodatnih udjela u porezu na dohodak i pomoći za izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija,
- od prodaje nefinancijske imovine,
- od prireza porezu na dohodak i
- broja stanovnika na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

4.1.13. Dohodak po stanovniku

Dohodak po stanovniku¹⁰² izračunava se kao omjer ukupnog iznosa dohotka kojega su tijekom jednoga poreznog razdoblja (kalendarska godina) ostvarili porezni obveznici, fizičke osobe s prebivalištem ili uobičajenim boravištem na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave za koju se vrši izračun, i broja stanovnika koji žive na području te jedinice.

4.1.14. Prosječne mjesečne neto plaće po zaposlenom

Prosječna mjesečna neto plaća po zaposlenom pokazatelj je ekonomske snage stanovništva pojedinog područja. Izračunava se dijeljenjem prosječnih neto plaća s brojem zaposlenih koji su primili plaću. Mjesečna isplaćena neto plaća obuhvaća plaće zaposlenih u pravnim osobama za izvršene poslove prema osnovi radnog odnosa i naknade za godišnji odmor, plaćeni dopust, blagdane i neradne dane određene zakonom, bolovanja do 42 dana, odsutnost zbog stručnog obrazovanja, zastoje na poslu bez krivnje zaposlenoga, naknadu za topli obrok i primitke prema osnovi naknada, potpora i nagrada u iznosima na koje se plaćaju doprinosi, porezi i prirezi. Izvor podataka je DZS.

¹⁰¹ Za izračun proračunskih prihoda koriste se podaci Ministarstva financija.

¹⁰² Uključuje dohodak ostvaren od nesamostalnog rada i dohodak ostvaren od samostalne djelatnosti. Za izračun se koriste podaci Porezne uprave o isplaćenim dohocima i podaci Državnog zavoda za statistiku o broju stanovnika na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

4.1.15. Udio aktivnih pravnih osoba u ukupnom broju registriranih pravnih osoba

Aktivne pravne osobe su jedinice upisane u Registar poslovnih subjekata DZS-a za koje je status aktivnosti određen prema podacima Registra poreznih obveznika (godišnja prijava poreza na dobit) i podacima Registra. Udio aktivnih pravnih osoba u svim registriranim osobama pokazatelj je stupnja gospodarske aktivnosti na pojedinom prostoru.

4.1.16. Vrijednost građevinskih radova po stanovniku

Vrijednost građevinskih radova pokazatelj je obujma investicijskih aktivnosti. Kako bi usporedba bila što objektivnija pokazatelj je normiran brojem stanovnika nekog područja. Pokazatelj se može izračunati na temelju podataka DZS-a.

4.2. INDEKS RAZVIJENOSTI

Indeks razvijenosti predstavlja kompozitni pokazatelj koji se računa kao prilagođeni prosjek standardiziranih vrijednosti društveno-gospodarskih pokazatelja radi mjerenja stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u određenom razdoblju.

4.2.1. Indeks razvijenosti od 2010. do 2017.

Indeks razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj uveden je 2010. godine. Temeljio se na pet pokazatelja kojima se nastojalo bolje opisati razinu razvijenosti jedinica lokalne i područne samouprave (županija, gradova i općina).

Indeks razvijenosti u periodu od 2010. do 2017. godine određivao se temeljem pokazatelja iz naredne tablice.

Pokazatelji su se izračunavali na temelju podataka u razdoblju od tri godine koje prethode postupku ocjenjivanja, odnosno podataka prema rezultatima zadnjeg popisa stanovništva, ako godišnje serije podataka nisu dostupne.

Tablica 7: Atributi za izračun indeksa razvijenosti u periodu od 2010. do 2013.

Redni broj	Pokazatelj	Udio u indeksu (%)
1.	stopa nezaposlenosti	30
2.	dohodak po stanovniku	25
3.	proračunski prihodi	15
4.	opće kretanje stanovništva	15
5.	stopa obrazovanosti	15

Izvor: prilagodio autor temeljem Uredbe o indeksu razvijenosti. *Narodne novine*, 2010., 63, 2013., 158.

4.2.2. Indeks razvijenosti od 2017.

Nakon perioda analiziranja te ocjenjivanja objektivnosti kompozitnih pokazatelja kojima se definira indeks razvijenosti, 2017. je došlo do predlaganja, a potom i usvajanja nove metodologije.

Kao temeljni pokazatelji temeljem kojih se izračunava indeks razvijenosti utvrđeni su¹⁰³:

1. stopa nezaposlenosti,
2. dohodak po stanovniku,
3. proračunski prihod jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
4. stopa obrazovanosti te
5. indeks starenja.

Pritom se za razliku od dotadašnjih izračuna pokazatelji izračunavaju na temelju podataka u razdoblju od tri godine koje prethode postupku ocjenjivanja, odnosno podataka prema rezultatima zadnjeg popisa stanovništva, ako godišnje serije podataka nisu dostupne.

Vrijednost indeksa razvijenosti izračunava se kao prilagođeni prosjek standardiziranih vrijednosti pokazatelja u određenom razdoblju (tzv. *Z score* metoda).¹⁰⁴

Pritom se indeks razvijenosti tumači tako da jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave koje imaju vrijednost indeksa

¹⁰³ Cf. Uredba o indeksu razvijenosti. 2017. *Narodne novine* 131.

¹⁰⁴ Detaljan način izračuna indeksa razvijenosti opisan je u Uredbi o indeksu razvijenosti. 2017. *Narodne novine* 131.

veću od 100 spadaju u područje iznadprosječne razvijenosti, dok jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave koje imaju vrijednost indeksa manju od 100 spadaju u područje ispodprosječne razvijenosti.

4.3. REGIONALNI INDEKS KONKURENTNOSTI

Regionalni indeks konkurentnosti¹⁰⁵ je analitički pokazatelj na temelju kojeg se prati i ocjenjuje konkurentnost statističkih regija i županija. Temelji se na velikom broju osnovnih pokazatelja koji izražavaju kvalitetu poslovnog okruženja i poslovnog sektora. Prva sustavna analiza regionalnog indeksa konkurentnosti u RH¹⁰⁶ provedena je 2007. godine te se provodila na trogodišnjoj razini¹⁰⁷ (2007., 2010., 2013.).

Pokazatelj poput BDP-a pokazuje ekonomsku snagu područja, a BDP_{pc} ekonomsku snagu u području, dok **indeks konkurentnosti ističe mogućnosti za razvoj nekog područja**.

Regionalni indeks konkurentnosti Republike Hrvatske temelji se na kombinaciji:

- statističkog podindeksa koji se sastoji od 8 stupova konkurentnosti opisanih sa 116 pojedinačnih indikatora i
- anketnog podindeksa koji se sastoji od 9 stupova konkurentnosti opisanih sa 68 anketnih indikatora, za svaku županiju.

Kontinuitet istraživanja regionalne konkurentnosti od 2007. godine, u trogodišnjim intervalima, daje jedinstvenu mogućnost da svaka od županija prepozna svoju ulogu u jačanju faktora o kojima ovisi konkurentnost neke lokalne cjeline (županije). Pored obogaćivanja informacijske osnovice za planiranje razvoja na nacionalnoj i podnacionalnoj razini, regionalni indeks konkurentnosti može biti dobar „investicijski“ vodič, ali i poticaj brojnim, osobito obrazovnim, institucijama za angažiranje u poboljšavanju pojedinih čimbenika o kojima ovisi produktivnost gospodarstva i/ili javnog sektora nekog

¹⁰⁵ Temelji se na metodologiji i istraživanju Svjetskog gospodarskog foruma i Instituta za razvoj menadžmenta iz Lausanne.

¹⁰⁶ Nositelj izrade je Nacionalno vijeće za konkurentnost, a izrađivači Ekonomski fakultet u Osijeku i Institut za međunarodne odnose.

¹⁰⁷ Posljednji regionalni indeks konkurentnosti za županije u RH objavljen je 2013. godine.

područja. Uloga mu je i da služi poslovnoj zajednici pri donošenju investicijskih odluka i ocjenjivanju lokacije za nove poslovne pothvate, a lokalnim političkim strukturama pri usporedbi njihovih politika s onima drugih županija kako bi ih unaprijedile.

Javnom su sektoru i državnoj upravi također potrebne sustavne informacije o razvijenosti i konkurentnosti županija/regija koje daje regionalni indeks Hrvatske kao polazište za donošenje razvojnih programa te kreiranje i provedbu svih politika relevantnih za smanjenje jaza u razini razvijenosti pojedinih dijelova zemlje (od obrazovne, inovacijske, socijalne, porezne do investicijske politike).

Prema rezultatima Regionalnog indeksa konkurentnosti za 2013. razvidno je da u istom makroekonomskom i regulatornom okruženju, unutar Republike Hrvatske postoje značajne razlike u kvaliteti poslovnog okruženja i poslovnog sektora.

Poslovno okruženje u najkonkurentnijim županijama (Grad Zagreb, Varaždinska, Istarska, Međimurska i Primorsko-goranska županija) obilježeno je uglavnom pozitivnim migracijskim saldom (osim Međimurske i Varaždinske županije), jačom prisutnošću poduzetničkih zona (osim Grada Zagreba, ali Grad Zagreb je centar poslovnih aktivnosti) i većim udjelom visokoobrazovanih ljudi (osim Međimurske i Varaždinske županije).

Neusklađenost statističkih i perceptivnih vrijednosti konkurentnosti (ukupne, poslovnog okruženja i poslovnog sektora) zahtijeva analizu. Ako je percepcija o konkurentnosti bolja nego što govore „čvrsti“ (statistički) pokazatelji, onda je riječ ili o tome da se ne zna o čemu ovisi konkurentnost ili o pokušaju da se optimizmom stvori potrebna energija za promjenu (kratkoročno, to bi i moglo djelovati, ali dugoročno je pogubno). Međutim, ako su perceptivne ocjene konkurentnosti znatno ispod „čvrstih“ pokazatelja, posrijedi je (katkad pretjerana) kritičnost koja lokalne čelnike motivira na daljnja poboljšanja.

Tablica 8: Model regionalnog indeksa konkurentnosti

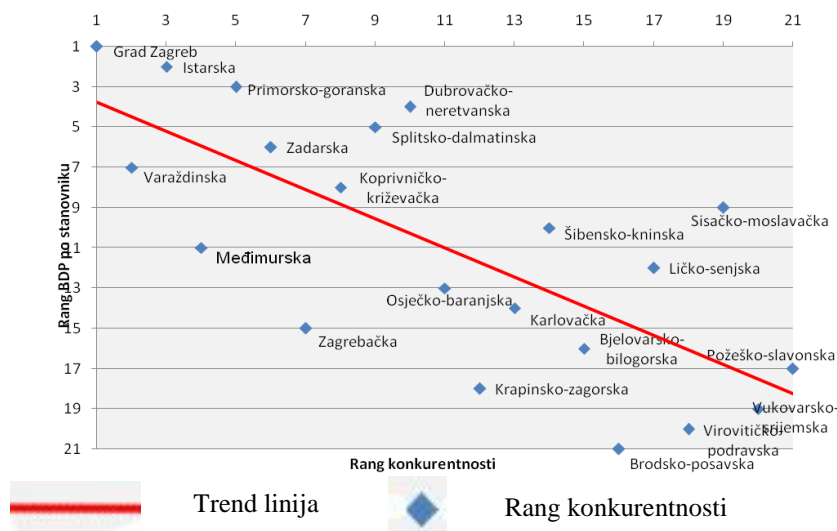
Stupovi konkurentnosti			
1. Demografija, zdravlje i kultura	Okruženje	Statistički podindeks (2/3)	Regionalni indeks konkurentnosti
2. Obrazovanje			
3. Osnovna infrastruktura i javni sektor			
4. Poslovna infrastruktura			
5. Investicije i poduzetnička dinamika	Poslovni sektor		
6. Razvijenost poduzetništva			
7. Ekonomski rezultati – razina			
8. Ekonomski rezultati – dinamika			
1. Lokacijske prednosti	Okruženje	Perceptivni podindeks (1/3)	
2. Lokalna uprava			
3. Infrastruktura			
4. Vladavina prava			
5. Obrazovanje			
6. Financijsko tržište i lokalna konkurencija	Poslovni sektor		
7. Tehnologija i inovativnost			
8. Klasteri			
9. Marketing i menadžment			

Izvor: *Regionalni indeks konkurentnosti Hrvatske 2013. 2014.* Nacionalno vijeće za konkurentnost, Zagreb.

Nerazmjer između nižeg ranga konkurentnosti (razvojnog potencijala) i višeg ranga razvijenosti (mjereno BDP-om po stanovniku), a koji se prepoznaje kod županija iznad trend linije, upozorava na ugroženost održivosti više razine BDP-a po stanovniku u dužem roku.

5. Sustav strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj

Shema 4.: Županije prema rangu konkurentnosti i rangu BDP-a po stanovniku



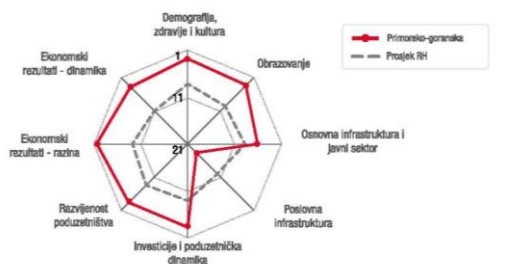
Izvor: *Regionalni indeks konkurentnosti Hrvatske 2013. 2014.* Nacionalno vijeće za konkurentnost, Zagreb.

Kada je razlika između razine konkurentnosti i BDP-a po stanovniku vrlo velika, to obično upućuje na to da BDP sadržava priljev prihoda koji nije rezultat poslovnih aktivnosti u županiji (npr. subvencije ili investicije).

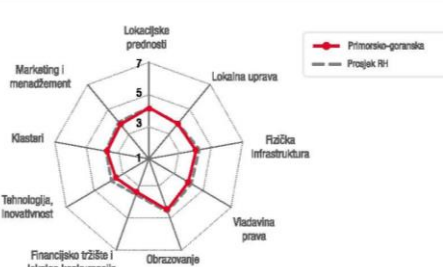
Županije koje se nalaze ispod trend linije imaju višu razinu konkurentnosti (razvojni potencijal) nego što je to vidljivo kroz rang temeljen na podacima o ostvarenom BDP-u po stanovniku. Pitanje na koje nositelji razvojne politike u tim županijama trebaju odgovoriti jest zašto se razvojni potencijal ne pretvara u novu vrijednost (tj. bruto domaći proizvod) u intenzitetu koji bi se mogao očekivati s obzirom na kvalitetu stupova konkurentnosti. Ta se pitanja osobito odnose na Zagrebačku, Međimursku i Varaždinsku županiju.

Shema 5.: Profili konkurentnosti Primorsko-goranske, Varaždinske i Koprivničko-križevačke županije za 2013. godinu

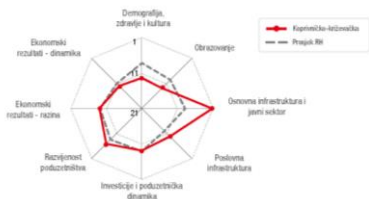
Profil konkurentnosti Primorsko-goranske županije - statistički („čvrsti“) indikatori



Profil konkurentnosti Primorsko-goranske županije - anketni (perceptivni) indikatori



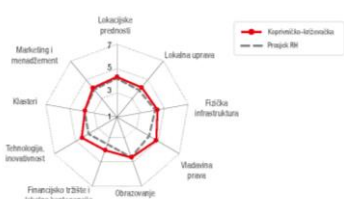
Profil konkurentnosti Koprivničko-križevačke županije - statistički („čvrsti“) indikatori



Profil konkurentnosti Varaždinske županije - statistički („čvrsti“) indikatori



Profil konkurentnosti Koprivničko-križevačke županije - anketni (perceptivni) indikatori



Profil konkurentnosti Varaždinske županije - anketni (perceptivni) indikatori



Izvor: *Regionalni indeks konkurentnosti Hrvatske 2013. 2014.* Nacionalno vijeće za konkurentnost, Zagreb.

4.4. INOVACIJSKA SPOSOBNOST REGIJA

Inovacijska sposobnost regija procjenjuje se pomoću podataka Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo Republike Hrvatske (DZIV), zatim podataka financijske agencije FINA-e o poslovnim rezultatima poduzeća registriranih u odabranim ICT djelatnostima, podataka FINA-e o izdacima poduzeća za razvoj te podataka o zaposlenima u djelatnosti istraživanja i razvoja. Posebni oblici zaštite industrijskog vlasništva koji svjedoče o inovacijskoj sposobnosti regija zadnjih nekoliko godina u Republici Hrvatskoj su u porastu. Rastu prijave patentne zaštite: konsenzualni patenti, žigovi i industrijski dizajn. Povećanje broja prijava ovih oblika zaštite industrijskog vlasništva domaćih i inozemnih prijavitelja govori o unaprjeđivanju infrastrukture kao nužnog okvira za razvoj i jačanje inovacijske sposobnosti.

4.5. INDEKS KONKURENTNOSTI NUTS II REGIJA U EUROPSKOJ UNIJI

Europska unija je usporedno s donošenjem strategije razvoja EUROPE 2020. (2010. god.) usvojila i metodološki okvir za praćenje EU regionalnog indeksa konkurentnosti (engl. *EU Regional Competitiveness Index*) kojim se prati kapacitet regija u Europskoj uniji.

Regionalni indeks konkurentnosti prati 268 europskih regija na NUTS II razini u svim državama članicama EU-a. Regionalni indeks konkurentnosti za 2019. godinu obrađivao je ukupno 74 indikatora, razvrstana u 11 grupa:

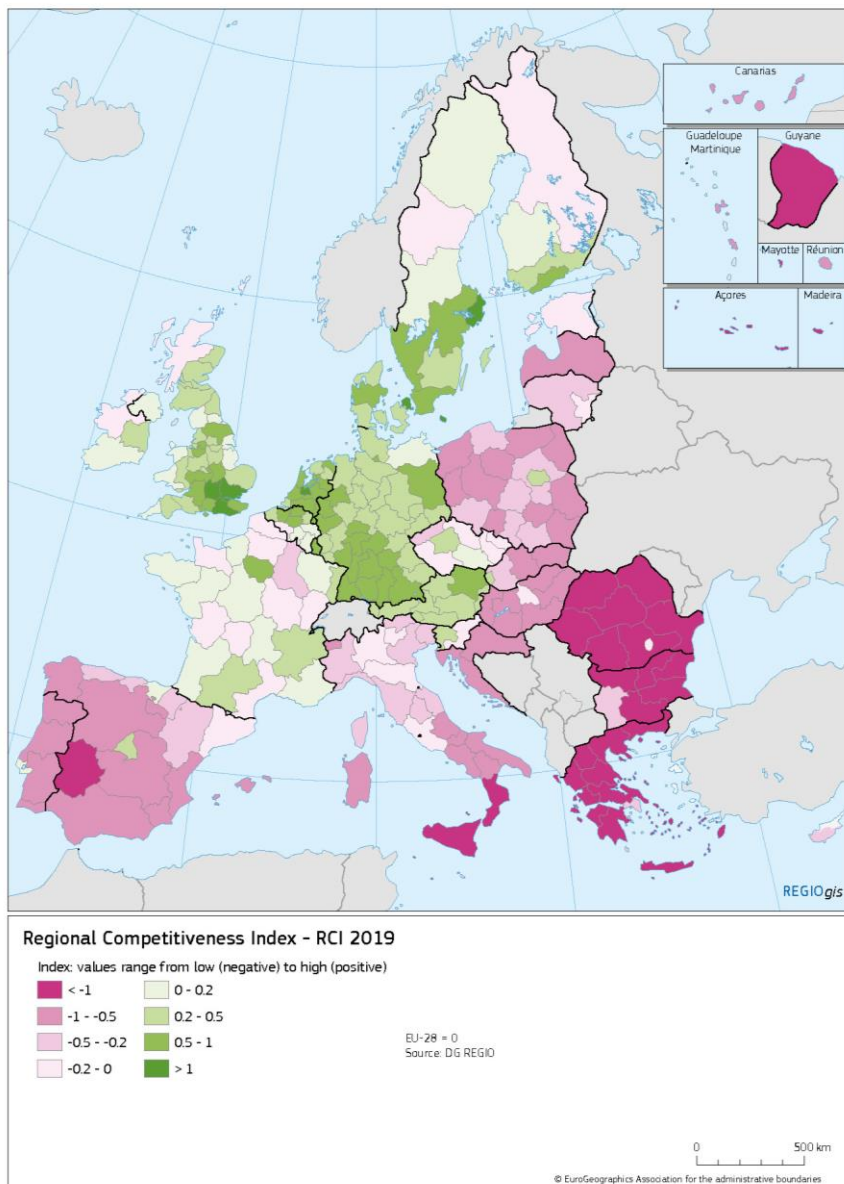
1. institucije,
2. makroekonomska stabilnost,
3. infrastruktura,
4. zdravstvo,
5. osnovno i srednje školstvo,
6. visoko obrazovanje i cjeloživotno učenje,
7. efikasnost tržišta rada,
8. veličina tržišta,
9. tehnološki razvoj,
10. poslovna sofisticiranost,
11. inovativnost.

te agregirana na razini tri subindeksa:

- osnovni subindeks,
- subindeks efikasnosti,
- subindeks inovativnosti.

Zemljovid 14.: Regionalni indeks konkurentnosti 2019.

MAP 1: RCI 2019 scores (z-scores, EU-28=0)



Izvor: *The EU Competitiveness indeks 2019*. 2019. European Commission. Brussels.

Ulaskom RH u EU promijenjena je metrika mjerenja razine razvijenosti te se uspoređujemo sa sličnim regijama Europe, a ne više

samo u okviru RH. Bitno je reći da su NUTS II regije RH za 2019. godinu nominirane na 216. (Kontinentalna Hrvatska; 61 % razvijenosti prosjeka EU) te 222. mjesto (Jadranska Hrvatska; 55 % razvijenosti prosjeka EU) od ukupno 268 regija (od kojih 23 zadnja mjesta drže regije iz Grčke, Rumunjske i Bugarske). Primjerice, dvije Slovenske NUTS II regije nalaze se na 107. i 155. mjestu.

Uspoređujući regionalni indeks konkurentnosti s BDP_{pc} , može se uočiti da je razina međusobne regresije tim veća što je razina razvijenosti nekog područja manja.

4.6. INDEKS GOSPODARSKE SNAGE

Različiti ekonomski pokazatelji poput BDP-a, zaposlenosti i plaća pokazuju znatne razlike među županijama RH, ali pritom pokazuju i različite poretke županija na ljestvicama prema tim pokazateljima. Stoga se javila potreba izrade skupnog pokazatelja kojim bi se objedinili raspoloživi podaci i dobio poredak koji bi prikazao stvaran odnos u razini razvijenosti među županijama RH.

Indeks gospodarske snage je kompozitni pokazatelj koji se računa kao zbroj ponderiranih osnovnih gospodarskih pokazatelja u trogodišnjim prosjecima te demografske projekcije radi mjerenja stupnja gospodarske snage i gospodarskog potencijala županija u odstupanju od prosjeka RH.¹⁰⁸

Time se realnije definira međusobno pozicioniranje županija te se doprinosi aktiviranju razvojnih resursa pojedine županije. Ovakvim se sustavom ocjenjivanja i razvrstavanja dobiva analitička podloga za praćenje promjena u stupnju gospodarske razvijenosti županija.

Indeks gospodarske snage županija za 2016. i 2017. godinu, kako ga je formirala Hrvatska gospodarska komora, izračunava se kao zbroj ponderiranih rangova šest gospodarskih pokazatelja te projekcije kretanja stanovništva:

- BDP po stanovniku,
- ukupni prihod poduzetnika po zaposlenom,
- prosječne neto plaće po zaposlenom,
- neto dobit poduzetnika po zaposlenom,
- prihod na inozemnom tržištu poduzetnika po zaposlenom,

¹⁰⁸ Indeks gospodarske snage iznad 100 pokazuje da je pojedina županija iznad prosjeka RH, dok vrijednost niža od 100 znači da je pojedina županija ispod prosjeka RH.

- stopa nezaposlenosti,
- projekcija promjene broja stanovnika 2011. - 2021. (za 2016. godinu projekcija 2013. - 2030.).

Tablica 9.: Promjene rangiranja županija prema Indeksu gospodarske snage HGK-a

Županija	Promjena pozicije prema indeksu, 2017./2016.		Promjena pozicije prema indeksu, 2018./2017.	
	Smjer promjene	Broj mjesta promjene	Smjer promjene	Broj mjesta promjene
Grad Zagreb	●	0	●	0
Istarska	●	0	●	0
Primorsko-goranska	●	0	●	0
Varaždinska	●	0	●	0
Zagrebačka	↑	+1	●	0
Međimurska	↑	+1	↑	+2
Zadarska	●	0	●	0
Dubrovačko-neretvanska	↓	-1	↓	-2
Koprivničko-križevačka	↓	-1	●	0
Krapinsko-zagorska	↑	+1	●	0
Vukovarsko-srijemska	↑	+1	↑	+5
Karlovačka	↓	-1	↓	-1
Splitsko-dalmatinska	↓	-1	●	0
Osječko-baranjska	↑	+3	↓	-2
Šibensko-kninska	↓	-2	●	0
Sisačko-moslavačka	●	0	↓	-2
Ličko-senjska	↓	-1	●	0
Brodsko-posavska	●	0	●	0
Bjelovarsko-bilogorska	↑	+2	●	0
Požeško-slavonska	↓	-1	●	0
Virovitičko-podravska	↓	-1	●	0

Izvor: *Indeks gospodarske snage županija*. 2019. Hrvatska gospodarska komora. Zagreb.

4.7. OTOČNI RAZVOJNI POKAZATELJI

Zakonom o otocima utvrđeni su otočni razvojni pokazatelji kao pokazatelji koji uvažavaju sve osobine i specifičnosti života i rada na otocima¹⁰⁹.

Nastanjeni otoci razvrstavaju se prema otočnim razvojnim pokazateljima u:

- skupinu koju čine nerazvijeni otoci,
- II. skupinu koju čine manje razvijeni otoci,
- III. skupinu koju čine razvijeni otoci.

¹⁰⁹ Revidiraju se minimalno svake tri godine.

Posebna skupina otoka koji se dodatno razvrstavaju su povremeno nastanjeni¹¹⁰ i nenastanjeni otoci.

Dodatno, radi učinkovitog planiranja, usklađivanja i provedbe politike otočnog razvoja te radi fizičkog i gospodarskog razvoja i društveno-socijalne regeneracije otoka ustrojavaju se **otočna prioritetna područja**.

4.8. NEKI OD SVJETSKIH POKAZATELJA STUPNJA RAZVIJENOSTI DRŽAVA

Za regionalni (županijski) razvoj svakako značajnu ulogu ima i status konkurentnosti nacionalnog gospodarstva. U nastavku su predstavljeni neki od važnih pokazatelja razvijenosti na državnoj razini.

4.8.1. Indeks globalne konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma

Indeksi globalne konkurentnosti predmet su istraživanja i analiza više referentnih analitičkih institucija. Među njima se primarno ističu analize Svjetskog gospodarskog foruma te IMD Svjetskog centra konkurentnosti.

Svjetski gospodarski forum (engl. *World Economic Forum*) na godišnjoj razini objavljuje čitav niz različitih izvješća od kojih je jedno od najvažnijih Izvještaj o globalnoj konkurentnosti. Ovaj izvještaj mjeri nacionalnu konkurentnost definiranu kao set mjera/politika, institucija i čimbenika koji determiniraju razinu produktivnosti. Struktura globalnog indeksa konkurentnosti prikazana je u nastavku.

¹¹⁰ Povremeno nastanjene otoke čine otoci koji su nastanjeni u dužim i kraćim razdobljima tijekom godine zbog obavljanja poljoprivredne, ribarske, turističke, ugostiteljske, hotelijerske, svjetioničarske, duhovne, znanstveno-obrazovne i slične djelatnosti.

Tablica 10.: Globalni indeks konkurentnosti 4.0

Poticajni okruženje	Tržište
 Stup 1 Institucije	 Stup 7 Tržište proizvoda
 Stup 2 Infrastruktura	 Stup 8 Tržište radne snage
 Stup 3 Korištenje ICT-a	 Stup 9 Financijski sustav
 Stup 4 Makroekonomska stabilnost	 Stup 10 Veličina tržišta
Ljudeski kapital	Inovacijski ekosustav
 Stup 5 Zdravlje	 Stup 11 Poslovna dinamika
 Stup 6 Vještine	 Stup 12 Inovacijska sposobnost

Izvor: *Izješće o globalnom indeksu konkurentnosti*. 2019. WEF. Geneva.

Prema Svjetskom gospodarskom forumu, RH je 2019. bila na 63. mjestu od 141 države svijeta. Kao razlog razmjerno loše konkurentnosti RH prepoznate su neefikasna javna uprava, nestabilna politika, razina korupcije, porezne stope i nerazvijeno financijsko tržište.

Tablica 11.: Globalni indeks konkurentnosti 4.0 za RH u 2019.

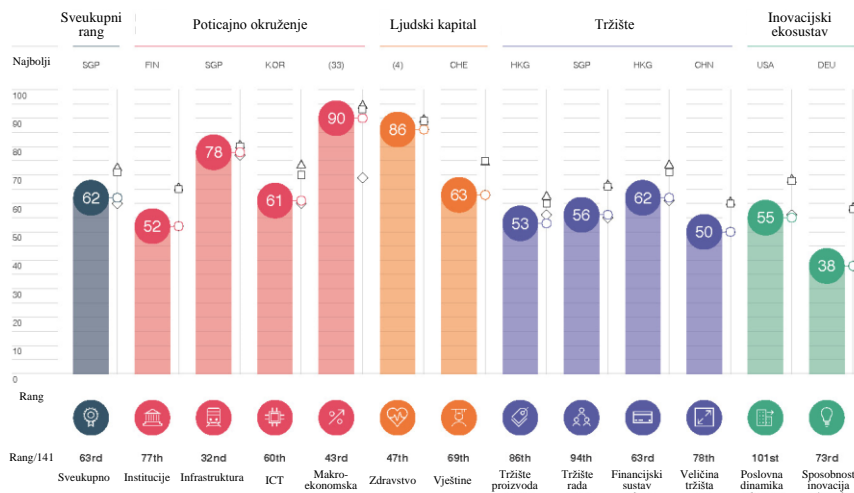
Ekonomski profil

Hrvatska**63**/141**Globalni indeks konkurentnosti 4.0, izdanje 2019.**

Rang prema izdanju iz 2018: 68/140

Pregled pokazatelja 2019

◊ Prijašnje izdanje ▲ Prosjek profitabilne grupe □ Prosjek Europe i Sjeverne Amerike

**Odabrani kontekstualni indikatori**

Populacija (u milionima)	4.1	BDP (PPP) % svjetskog BDP-a	0.08
BDPpc (US\$)	14,815.9	5-to godišnji prosjek direktnih stranih ulaganja (% BDP-a)	2.9
Prosječni rast BDP-a u 10 godina	0.7		

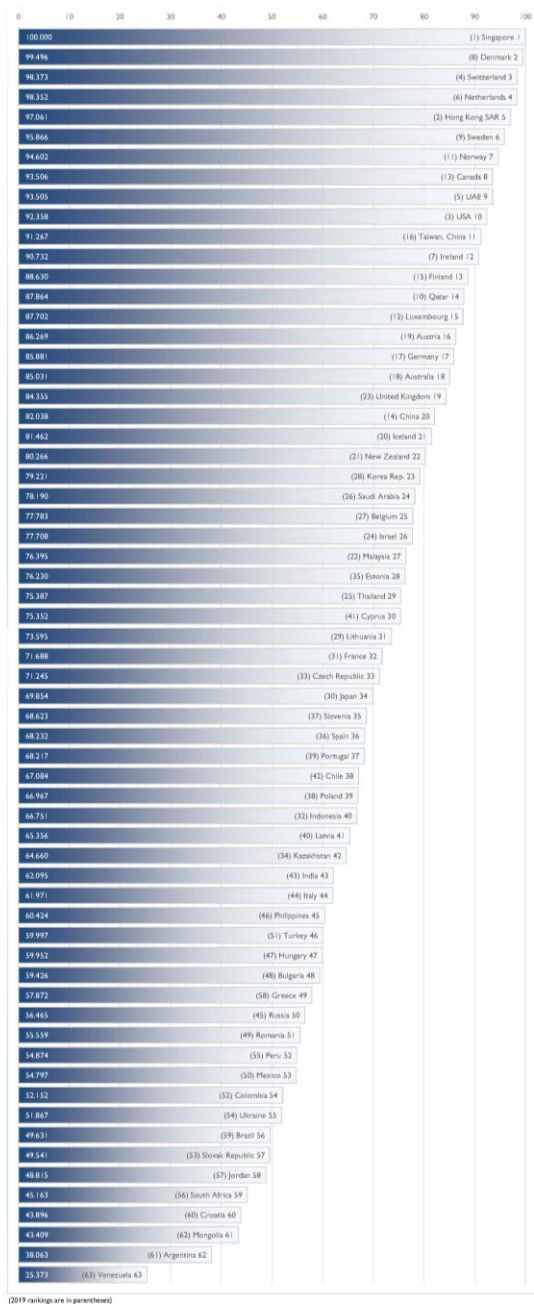
Socijalni i ekološki pokazatelji

Udio potrošnje OIE (%)	33.1	Globalni indeks spolne zastupljenosti 0-1 (spolni paritet)	0.7
Stopa nezaposlenosti (%)	8.9	Prihodi prema spolu (0=potpuna jednakost – 100=potpuna nejednakost)	31.1

Izvor: *Izvjешće o globalnom indeksu konkurentnosti*, 2019. WEF. Geneva.

IMD Svjetski centar konkurentnosti (IMD *World Competitiveness Center*) provodi istraživanja država i kompanija korištenjem recentnih i relevantnih podataka. Prema pokazateljima za 2020. godinu Republika Hrvatska bila je smješšana na 60. mjesto svjetske konkurentnosti od 63. analizirane države.

Grafikon 3. Izvješće o konkurentnosti država za 2020. godinu

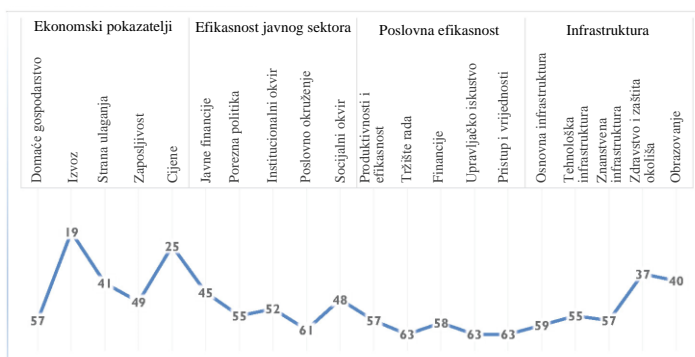


Izvor: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2020/> (od 9. srpnja 2020.)

Niska konkurentnosti Republike Hrvatske u odnosu na razmatrane 63 države proizlazi iz razmjerno nisko rangiranih analiziranih pokazatelja:

- ekonomski pokazatelji:
 - domaće gospodarstvo,
 - međunarodna trgovina,
 - strana ulaganja,
 - zaposlenost,
 - cijene,
- efikasnost države:
 - javne financije,
 - porezna politika,
 - -institucionalni okvir,
 - zakonodavni okvir,
 - socijalni okvir,
- efikasnost poduzetništva:
 - produktivnosti i efikasnost,
 - tržište rada,
 - financije,
 - upravljačka znanja,
 - pristup i vrijednosti,
- infrastruktura:
 - osnovna infrastruktura,
 - tehnološka infrastruktura,
 - znanstvena infrastruktura,
 - zdravlje i okoliš,
 - školstvo.

Grafikon 4.: Konkurentnost RH prema pokazateljima za 2020. godinu



Izvor: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2020/> (od 9. srpnja 2020.)

4.8.2. Lakoća poslovanja u državama svijeta

Indeks lakoće poslovanja „*Doing Business*“ prikazuje objektivne čimbenike pokretanja i provođenja poduzetničkih aktivnosti na 190 svjetskih država. Često se koristi kao pokazatelj nacionalne konkurentnosti na globalnoj razini.

Temeljem ovog pokazatelja RH je 2019. smještena na 51. mjesto od 190 država s naglaskom na to da su najveće prepreke u poslovanju: pravosuđe, korupcija javne uprave, sposobnost usvajanja novih znanja, tehnologija i inovacija te efikasnost tržišta rada što otežava konkurentnost.

Tablica 12.: Pokazatelji za određivanje Indeksa lakoće poslovanja



Napomena: Zaposleni djelatnici i ugovaranje s javnim sektorom nisu uključeni u analizu lakoće poslovanja Svjetske banke

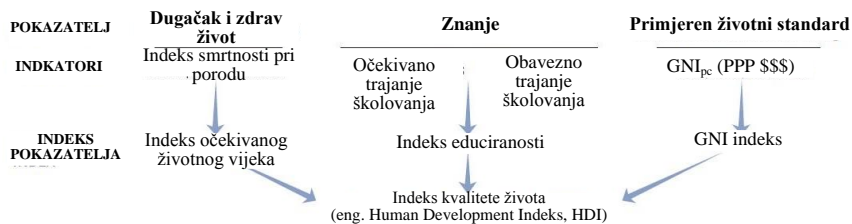
Izvor: *Doing Business 2020*. 2020. World Bank Group. Washington. (prilagodio autor)

4.8.3. Indeks kvalitete života

Indeks kvalitete života (*Human Development Indeks*) mjeri razvoj kombinacijom indikatora troška življenja, dostupnosti obrazovanja i prihoda. Dostupnost obrazovanja ima dva podindikatora: očekivano vrijeme školovanja i obavezno vrijeme školovanja. Prihod se mjeri razinom bruto nacionalnog dohotka. Svaki kriterij ima jednaku vrijednost i na osnovu sintetičkog pokazatelja definira se razina kvalitete života. Pritom se gradacija provodi u tri osnovne grupe: društva slabije razvijenosti, srednje razvijena društva te visokorazvijena društva.

Prema HDI-ju, RH nalazi se na 46. mjestu od 189 država svijeta.

Tablica 13.: Pokazatelji za određivanje Indeksa kvalitete života



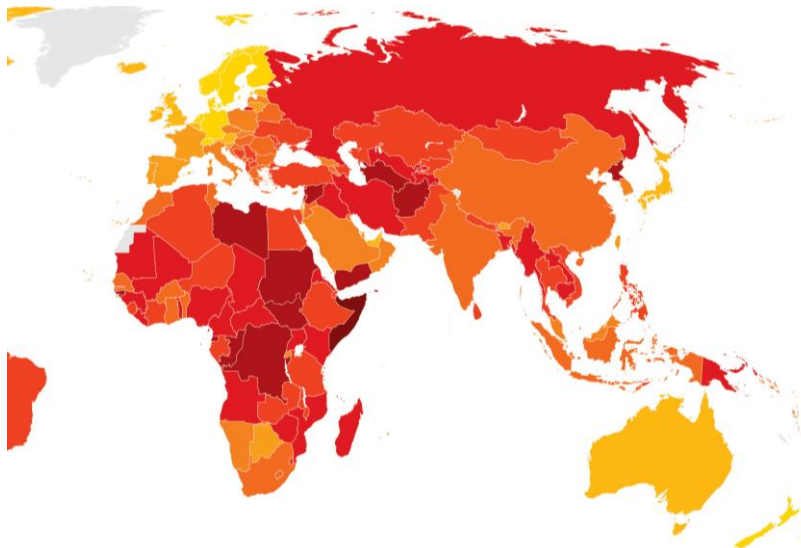
Izvor: *Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today. Inequalities in human development in the 21st century.* 2019. UNDP. New York. (prilagodio autor)

4.8.4. Indeks percepcije korupcije u društvu

Indeks percepcije korupcije u društvu koji obrađuje *Transparency International* pokazatelj je percepcije korumpiranosti javnog sektora prema mišljenju stručnjaka i poduzetnika. Za potrebe ovog indeksiranja agregiraju se podaci iz različitih izvora. Za 2019. godinu korišteno je 13 različitih podataka iz 12 različitih institucija.

Prema ovom pokazatelju RH zauzima 63. mjesto od 180. svjetskih država, no u grupi najlošije rangiranih država EU-a.

Zemljovid 15.: Indeks percepcije korupcije u društvu za 2019.¹¹¹



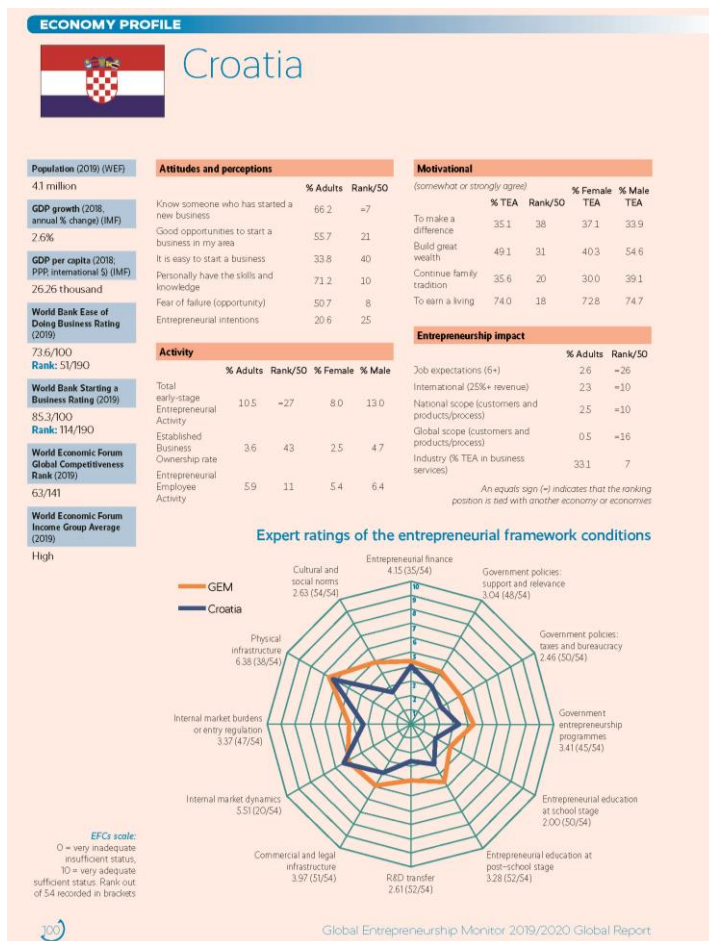
Izvor: *Corruption Perception Indeks 2019.* 2020. Transparency International. Berlin.

¹¹¹ Tamnije nijanse upućuju na veći stupanj percepcije korupcije.

4.8.5. Komponente nacionalnog poduzetničkog kapaciteta

Globalni poduzetnički indeks (engl. *Global Entrepreneurship Monitor*; GEM) mjeri poduzetničku aktivnost određenog područja. Ispituje povezanost transfera znanja u gospodarstvo, raspoloživost financijske podrške razvoja novih poslovnih pothvata te razinu poreznih i administrativnih opterećenja malih poduzeća. Bazira se na provedenim anketama koje su zasebno strukturirane za općenitu populaciju te za grupe stručne populacije. Anketno istraživanje obuhvaća pitanja o njihovoj poduzetničkoj aktivnosti, stavovima, motivaciji i ambicijama.

Tablica 14.: Globalni poduzetnički indeks Republike Hrvatske za 2019.



Izvor: *Global Entrepreneurship Monitor 2019/2020 Global Report*. 2020. Global Entrepreneurship Research Association. London.

4.8.6. Globalni inovacijski indeks

Globalni inovacijski indeks analizira oko 130 ekonomija. Globalni inovacijski indeks analizira više od 80 indikatora od čega je 57 izvornih podataka, 18 kompozitnih indikatora, a 5 indikatora izvedeno je iz provedenog anketnog ispitivanja Svjetskog ekonomskog foruma. Indikatori su okupljeni u sljedećim grupama:

- institucije:
 - političko okruženje:
 - politička i operativna stabilnost,
 - upravljačka efikasnost države,
 - regulatorno okruženje:
 - kvaliteta regulacije,
 - vladavina prava,
 - minimalne plaće,
- poslovno okruženje:
 - jednostavnost pokretanja tvrtki,
 - jednostavnost rješavanja insolventnosti,
- ljudski kapital i istraživanja:
 - edukacija:
 - udio proračuna za edukaciju,
 - udio nacionalnog proračuna za srednjoškolsko obrazovanje,
 - cjeloživotna edukacija,
 - rezultati PISA¹¹² testova,
 - udio učenika po nastavniku,
 - visokoškolsko obrazovanje:
 - udio visokoobrazovanih u ukupnoj populaciji,
 - udio diplomanata u znanosti i inženjerstvu,
 - mobilnost studenata u inozemstvo,
 - istraživanje i razvoj:
 - udio istraživača u punom radnom vremenu na milijun stanovnika,
 - udio nacionalnog proračuna za istraživanje i razvoj,
 - prosječna ulaganja globalnih *R&D* kompanija,
 - prosječna rangiranost tri najbolja sveučilišta u državi po QS svjetskoj ljestvici sveučilišta,
- infrastruktura:
 - informacijske i komunikacijske tehnologije:
 - IKT indeks,¹¹³

¹¹² PISA je međunarodni program ispitivanja znanja i vještina učenika iz čitalačke pismenosti, matematike i prirodoslovlja.

- digitalne javne usluge,
- *online* e-participacija,
- općenita infrastruktura:
 - potrošnja električne energije,
 - indeks logističkih performansi,
 - BDP,
- ekološka održivost:
 - BDP po kg potrošenog ekvivalenta nafte,
 - indeks okolišnog učinka (engl. *Environmental Performance Indeks*),
 - ISO 14001 certifikat,
- sofisticiranost tržišta:
 - krediti:
 - dostupnost kredita,
 - domaći krediti privatnom sektoru,
 - mikrofinancijski instrumenti,
 - investicije:
 - jednostavnost zaštite investitora,
 - kapitalizacija tržišta,
 - uloženi kapital prema lokacijama,
 - tržišno natjecanje i veličina tržišta:
 - prosječne plaće,
 - tržišna konkurentnost,
 - veličina domaćeg tržišta,
- sofisticiranost poslovanja:
 - znanstveni radnici:
 - zaposleni u intelektualno intenzivnim sektorima,
 - tvrtke koje nude edukaciju
 - GERD performansa,
 - GERD financiranje po broju poduzetnika,
 - zaposlene žene s visokom stručnom spremom,
 - povezanost s inovacijama:
 - suradnja sveučilišta i poduzetnika u istraživanjima,
 - stupanj razvoja klastera,
 - GERD inozemno financiranje,
 - broj strateških zajedničkih ulaganja,
 - broj patenata,
 - apsorpcija znanja:
 - plaćanje intelektualnog vlasništva,

¹¹³ Kompozitni indeks koji vrednuje 5 indikatora (broj pretplatnika u fiksnoj te u mobilnoj telefoniji, brzina interneta, udio kućanstava koji koriste računalo i udio kućanstava sa pristupom internetu).

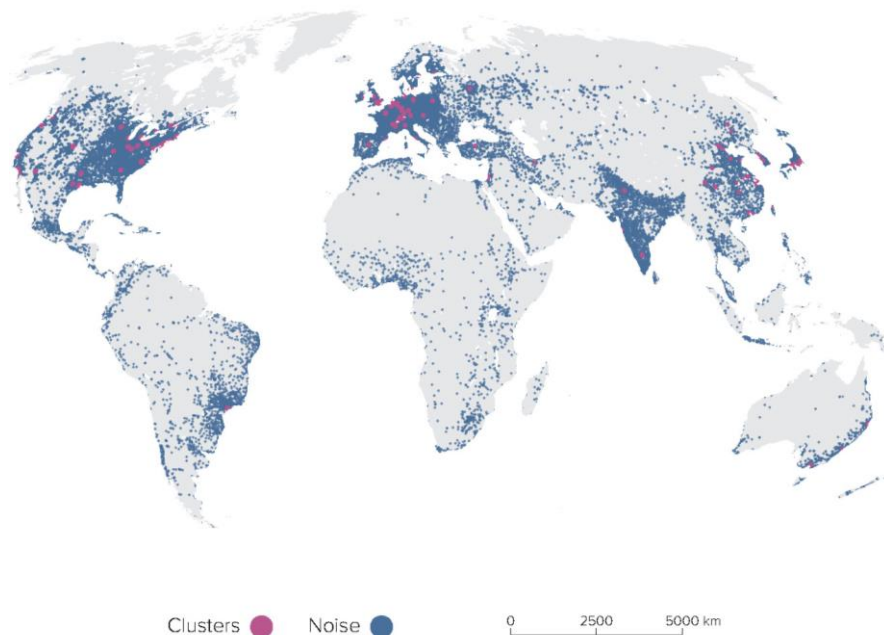
- uvoz visoke tehnologije,
- uvoz ICT komponenti,
- direktna strana ulaganja,
- istraživanja povezana s poduzetništvom,
- tehnološki *outputi*:
 - stvaranje znanja:
 - broj patenata,
 - broj ugovora o zaštiti autorskih prava,
 - transfer patenata,
 - znanstvene i tehničke publikacije,
 - citiranost znanstvenih publikacija,
 - utjecaj znanja:
 - povećanje BDP_{pc},
 - broj tvrtki,
 - potrošnja u informatičku opremu,
 - ISO 9001 certifikat,
 - visokotehnološki i srednjetehtnološki rezultati,
 - difuzija znanja:
 - naplata korištenja intelektualnog vlasništva,
 - udio visokotehnoloških proizvoda u izvozu,
 - udio ICT proizvoda u izvozu,
 - direktna strana ulaganja,
- kreativnost:
 - neopipljiva imovina:
 - broj patenata i licenciranih proizvoda,
 - izvorni nacionalni brend,
 - broj novostvorenih poslovnih modela baziranih na ICT-u,
 - broj novostvorenih organizacijski modela baziranih na ICT-u,
 - kreativne usluge:
 - izvoz kulturnih i kreativnih usluga,
 - broj filmskih produkcija,
 - medijsko tržište i tržište zabave,
 - printane publikacije,
 - izvoz kreativnih proizvoda,
 - *online* kreativnost:
 - izvornih TLD,¹¹⁴
 - TLD po državi,
 - godišnja izdanja Wikipedije,

¹¹⁴ TLD – engl. *Top Level Domains*.

- broj novih mobilnih aplikacija.

Inovacijski indeks Republike Hrvatske za 2019. godinu klasificiran je da je u skladu s ukupnim gospodarskim razvojem kao 45. od 129 država.

Zemljovid 16.: Najbolji znanstveni i tehnološki klasteri za 2019.



Izvor: *Global Innovation Indeks 2019*. 2020. Cornell University - INSEAD - World Intellectual Property Organization. Geneva.

4.8.7. Indeks digitalnog gospodarstva i društva

Indeks digitalnog gospodarstva i društva (DESI indeks) temelji se na kvantitativnim pokazateljima za svaku od država članica EU-a. U okviru indeksa obrađuju se sljedeća područja na razini EU-a:

- širokopojasna povezivost,
- digitalne vještine,
- upotreba interneta,
- digitalizacija poduzeća,
- digitalne javne usluge,
- sektor informacijsko-komunikacijskih tehnologija i troškovi tog sektora za istraživanje i razvoj te upotreba sredstava iz programa Obzor 2020. u državama članicama.

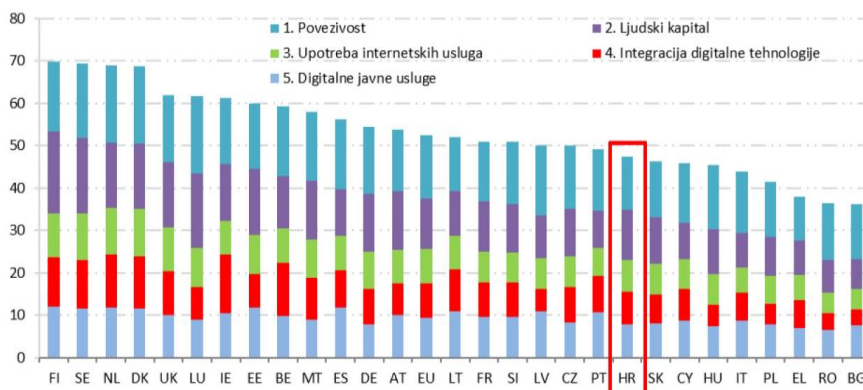
Sam DESI indeks obuhvaća:

- spremnost za 5G,
- digitalne vještine na razini višoj od osnovne,
- najmanje osnovna razina softverskih vještina,
- stručnjakinje u području informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT-a),
- osobe s diplomom iz područja IKT-a,
- osobe koje se nikada nisu koristile internetom,
- profesionalne društvene mreže,
- pohađanje internetskih tečajeva,
- internetsko savjetovanje i glasovanje,
- fizičke osobe koje prodaju na internetu,
- velike podatke (engl. *big data*),
- razmjenu medicinskih podataka i
- e-recepte.

Kako bi se uzele u obzir prethodno navedene promjene u izboru pokazatelja i ispravci osnovnih podataka, DESI je retroaktivno ponovno izračunat za sve države. Stoga je moguće da se indeksi i poredak država razlikuju u odnosu na prethodna izvješća.

Među 28 država članica EU-a, Republika Hrvatska je u 2019. godini zauzimala 20 mjesto.

Grafikon 5.: Indeks digitalnog gospodarstva i društva za 2019.



Izvor: Indeks digitalnog gospodarstva i društva. 2020. Europska komisija. Brussels.

4.8.8. Indeks razvijenosti srednjoškolskog obrazovanja

Indeks razvijenosti srednjoškolskog obrazovanja je kompozitni pokazatelj sljedećih grupa indikatora razrađenih kroz ukupno 24 mjere:

- dostupnost obrazovnih resursa (20 %),
- okruženje za obrazovanje (20 %),
- povezivost obrazovnih institucija (20 %),
- produktivnost srednjoškolskog obrazovanja (40 %).

Temeljna mu je uloga prepoznati i pratiti sukladnost i sveobuhvatnost srednjoškolskog obrazovanja u okvirima najsvremenijih svjetskih trendova i sukladno potrebama gospodarstva.

Prema razvijenosti srednjoškolskog obrazovanja, Republika Hrvatska zauzima 43. od razmatranih 50 mjesta.

4.8.9. Nacionalni indeks sreće

Nacionalni indeks sreće jedan je od pokazatelja kojima se mjeri pokazatelj blagostanja društva. Na prosperitet zemlje i ljudi ne utječu samo materijalni faktori, već subjektivni osjećaji zadovoljstva i sreće kvalitetom života samih stanovnika. U svijetu se sve više zagovara **ново mjerenje ekonomskog rasta** koje umjesto općeprihvaćenog praćenja bruto društvenog proizvoda (BDP-a) uključuje i mjerenje kvalitete života, odnosno sreće. Svjetski intelektualni krugovi već primjenjuju ekonomske politike koje znače zaokret u javnim politikama nezaposlenosti, zdravstva i obrazovanja. Temeljna polazišta ekonomije sreće mogu biti - smanjenje nezaposlenosti, povećanje sigurnosti radnih mjesta, adekvatne opće razine plaća i mirovina... Nacionalni indeks sreće kroz jedan pokazatelj na skali od 0 do 100 nudi splet statističkih indikatora izvedenih iz 9 komponenti koje istražujemo upitnikom. Komponente indeksa su:

- opće zadovoljstvo životnom situacijom,
- procjena općeg zadovoljstva životnom situacijom za 2 godine,
- emotivno stanje,
- tjelesno stanje i aktivnosti,
- uvjeti u radnoj (školskoj) okolini,
- zdravstveno stanje,
- osnovni uvjeti za život,
- odnos prema okolišu,
- zadovoljstvo socijalnom okolinom.

Sve komponente sastavljene od su od više pitanja koje ispitanici vrednuju na različitim skalama ili alokacijom.

4.8.10. Indeks siromaštva

U cilju realnog i objektivnog sagledavanja razvojnih osobitosti pojedinog područja, uz poseban naglasak na praćenje razine razvijenosti područja koja zaostaju za prosjekom, razvijen je „indeks siromaštva“ poznat i kao „indeks višestruke deprivacije“.

Indeks višestruke deprivacije osmišljen je kao dopuna informacijama o monetarnom siromaštvu na temelju izrađenih karata siromaštva. Temelji se na trima domenama deprivacije:

- ekonomskoj deprivaciji,
- socijalnoj deprivaciji,
- deprivaciji s obzirom na pristup uslugama.

Izrada indeksa višestruke deprivacije za mala područja (LAU2) temelji se na raspoloživim socioekonomskim podacima i podacima o pristupu infrastrukturi iz različitih izvora. Glavni su izvori odabrani administrativni registri, Državni zavod za statistiku te Popis stanovništva, kućanstava i stanova.

Tablica 15.: Indeks višestruke deprivacije i udio pokazatelja u izračunu indeksa

Domena	Pokazatelj	Ponder
Stanje stanovništva	Kretanje stanovništva	15 %
	Indeks starosti stanovništva	5 %
Socijalno stanje	Stopa nezaposlenosti	15 %
	Stope aktivnosti stanovništva	10 %
	Udio korisnika socijalne pomoći	10 %
Obrazovni status	Udio osoba s visokoškolskim obrazovanjem u radno sposobnom stanovništvu	10 %
Ekonomska snaga i potencijali JLS-a	Osobni dohodak po stanovništvu	10 %
	Proračunski prihod jedinice lokalne samouprave po stanovniku	10 %
Gustoća stanovništva		5 %
Koeficijent za područje zahvaćeno ratom		10 %

Izvor: *Indeks višestruke deprivacije. Konceptualni okvir za utvrđivanje općina i gradova u Hrvatskoj koji zaostaju u razvoju*. 2017. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb.

5. SUSTAV STRATEŠKOG PLANIRANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Republika Hrvatska ima vrlo dugu tradiciju strateškog planiranja. U godinama prije pristupanja Europskoj uniji temelji strateškog planiranja bili su artikulirani kroz sustav prostornog planiranja. Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju prihvaćena je i implementirana nova paradigma strateškog planiranja artikulirana kroz obavezu izrade i usvajanja strateških razvojnih dokumenata.¹¹⁵ Pritom akti strateškog planiranja i dokumenti prostornog uređenja moraju biti međusobno usklađeni. U nastavku će se predstaviti: **1) osnovno o sustavu strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj, 2) organizacija i struktura strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj te 3) tijela u provedbi politika regionalnog razvoja.**

5.1. OSNOVNO O SUSTAVU STRATEŠKOG PLANIRANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem sustav je koji organizacijski i informacijski objedinjava proces strateškog planiranja u svim njegovim fazama, i to:

- pripremu,
- izradu,
- provedbu,
- praćenje,
- izvješćivanje i
- vrednovanje akata strateškog planiranja.

Sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem kontinuirano se, s razvojem društva, mijenja i unapređuje. Dosadašnji sustav susreo se s brojnim izazovima (poput negativnih demografskih trendova, visoke stope nezaposlenosti, niske stope gospodarskog rasta...) kojima je moguće odgovoriti planskim upravljanjem procesom razvoja.

¹¹⁵ Uz dokumente prostornog uređenja, nositelji izrada imaju obaveze izrade i strateških razvojnih dokumenata.

Republika Hrvatska uspostavila je okvir za sveobuhvatan sustav strateškog planiranja koji počiva na šest temeljnih načela:

- načelo točnosti djelovanja,
- načelo učinkovitosti i djelotvornosti,
- načelo odgovornosti i usmjerenosti na rezultat,
- načelo održivosti,
- načelo partnerstva i suradnje te
- načelo transparentnosti.

5.2. SUSTAV AKATA STRATEŠKOG PLANIRANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Strateški razvojni dokumenti predstavljaju ključnu komponentu procesa planiranja regionalnog i lokalnog razvoja. Uspjeh provedbe ovih dokumenata ovisi o uspjehu razine međusobne kooperacije javnog (nacionalna, regionalna i lokalna uprava), privatnog (privrednici i gospodarstvenici) i nevladinog (nevladine organizacije, sindikati, udruge, vjerske zajednice i dr.) sektora. Prema načelu *triple* i *quadruple helix*¹¹⁶ modela započinje se proces regionalnog strateškog planiranja. Pritom je upravo određenje spram širokog kruga dionika jedan od temeljnih čimbenika za uspješnu izradu, a potom i implementaciju strateškog razvojnog dokumenta.

Temeljem Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske akti strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj razlikuju se prema:

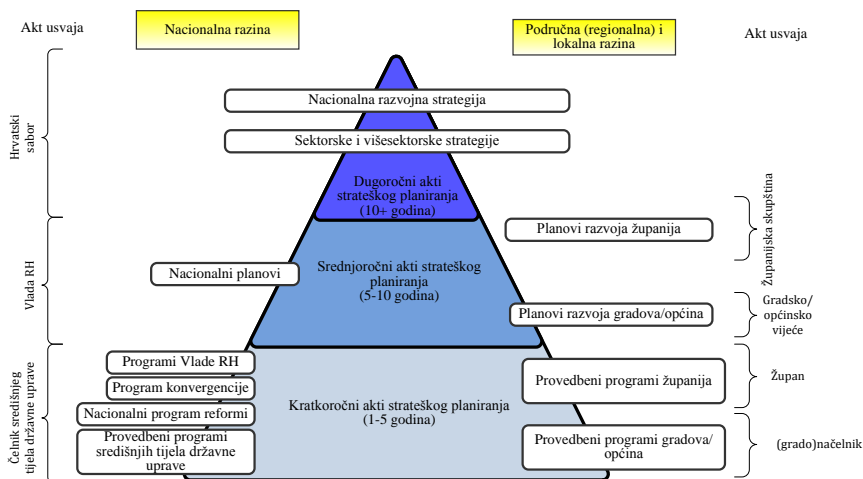
- roku važenja te
- prema sadržaju.

Vrste akata strateškog planiranja **prema roku važenja** dijele se na:

- **dugoročne akte** strateškog planiranja koji se izrađuju i donose za razdoblje od najmanje deset godina,
- **srednjoročne akte** strateškog planiranja koji se izrađuju i donose za razdoblje od pet do deset godina,
- **kratkoročne akte** strateškog planiranja koji se izrađuju i donose za razdoblje od jedne do pet godina.

¹¹⁶ *Triple Helix* model suradnje podrazumijeva osiguranje suradnje države, gospodarstva i znanosti. *Quadruple helix* model podrazumijeva dodatnu suradnju i nevladinog civilnog sektora.

Grafikon 6.: Sustav akata strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj

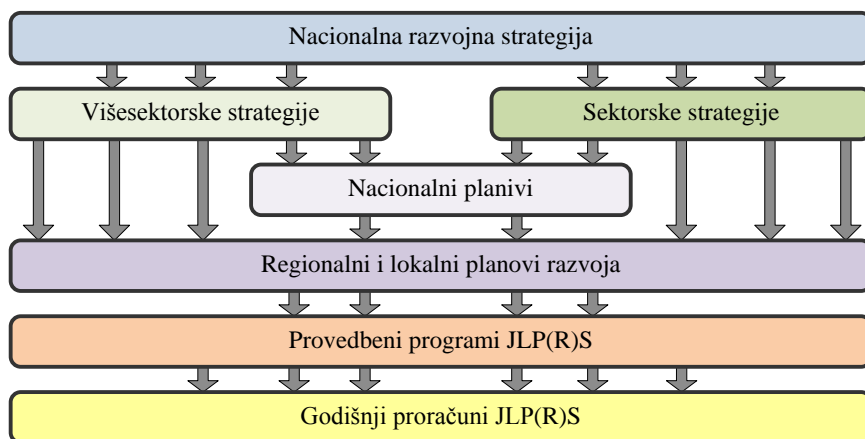


Izvor: Priručnik o strateškom planiranju. Verzija 3.0. 2020. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb. 7.

Vrste akata strateškog planiranja **prema sadržajnom obuhvatu** jesu:

- akti strateškog planiranja od nacionalnog značaja,
- akti strateškog planiranja od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- akti strateškog planiranja povezani s okvirom za gospodarsko upravljanje EU-a,
- akti strateškog planiranja povezani s korištenjem fondova EU-a.

Grafikon 7.: Međuodnos dokumenata strateškog razvojnog planiranja i proračuna



Izvor: *Priručnik o strateškom planiranju. Inačica 1.0.* 2019. Ministarstvo regionalnog razvoji i fondova Europske unije. Zagreb.

5.2.1. Akti strateškog planiranja nacionalnog značaja

Nacionalna razvojna strategija hijerarhijski je najviši akt strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj koji služi za oblikovanje i provedbu razvojnih politika Republike Hrvatske.

Sektorske i višesektorske strategije¹¹⁷ izrađuju se ako je njihova izrada propisana posebnim zakonom ili obvezujućim pravnim aktima EU-a.

Nacionalna razvojna strategija te sektorske i višesektorske strategije predstavljaju dugoročne razvojne dokumente koje usvaja Hrvatski sabor.

Nacionalni planovi razvoja srednjoročni su akti strateškog planiranja kojima se pobliže definira provedba strateških ciljeva iz Nacionalne razvojne strategije i strategija. Sadrži posebne ciljeve povezane s proračunom te predstavlja okvir za oblikovanje mjera, projekta i aktivnosti u provedbenim programima središnjih tijela državne uprave.

¹¹⁷ Za jedno upravno područje donosi se sektorska strategija, a za više srodnih i međusobno povezanih upravnih područja donosi se višesektorska strategija.

Program Vlade kratkoročni je akt strateškog planiranja kojim se definiraju prioritete Vlade tijekom mandatnog razdoblja. Ujedno predstavlja okvir za izradu:¹¹⁸

- nacionalnog programa reformi,
- programa konvergencije i
- provedbenih programa središnjih tijela državne uprave.

5.2.2. Akti strateškog planiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Akti strateškog planiranja značajni za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su:

- planovi razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (usvajaju ih predstavnička tijela) i
- provedbeni programi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (usvajaju ih izvršna tijela).

Plan razvoja jedinice područne (regionalne) samouprave srednjoročni je akt strateškog planiranja značajan za jedinicu područne (regionalne) samouprave kojim se definiraju posebni ciljevi za provedbu strateških ciljeva iz dugoročnih akata strateškog planiranja.

Planovi razvoja jedinica lokalne samouprave srednjoročni su akti strateškog planiranja značajni za jedinice lokalne samouprave kojima se definiraju posebni ciljevi za provedbu strateških i posebnih ciljeva iz akata strateškog planiranja. **Plan razvoja jedinice lokalne samouprave izrađuju jedinice lokalne samouprave** čije su prirodne ili društveno-gospodarske karakteristike dovoljno specifične te ne mogu usmjeravati razvoj temeljem srednjoročnih akata planiranja izrađenih na razini jedinice područne (regionalne) samouprave ili druge veće teritorijalne cjeline. Pritom dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu donijeti zajednički plan razvoja.

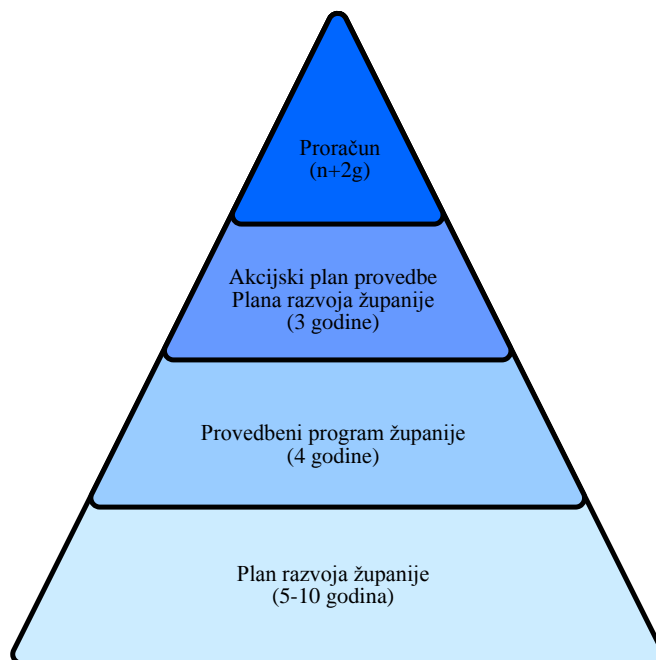
Provedbeni programi jedinica područne (regionalne) samouprave kratkoročni su akti strateškog planiranja koji osiguravaju provedbu posebnih ciljeva akata strateškog planiranja te su poveznica s proračunom jedinice područne (regionalne) samouprave. Donose se za vrijeme trajanja mandata izvršnog tijela jedinice područne (regionalne)

¹¹⁸ O navedenim dokumentima cf. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH.

samouprave i vrijedi za taj mandat. Mogu se prema potrebi revidirati na godišnjoj razini.

Provedbeni programi jedinica lokalne samouprave kratkoročni su akti strateškog planiranja koji opisuju i osiguravaju postizanje ciljeva, ako je primjenjivo, iz srednjoročnog akta strateškog planiranja i poveznica su s proračunom jedinice lokalne samouprave.

Grafikon 8.: Akti strateškog planiranja na razini županije



Izvor: Pripremio autor

5.2.3. Strateški dokumenti iz sektora regionalnog razvoja

Zakonom o regionalnom razvoju definirana je temeljna struktura planskih dokumenata iz sektora regionalnog razvoja i to: 1) Nacionalni plan regionalnog razvoja¹¹⁹, 2) planovi razvoja županija,¹²⁰ odnosno strategija razvoja Grada Zagreba, 3) plan razvoja urbanog područja/ te 4) teritorijalna strategija. Ovi planski dokumenti donose se za sedmogodišnje razdoblje u skladu s višegodišnjim financijskim okvirom kohezijske politike Europske unije.

¹¹⁹ Nekadašnja Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske.

¹²⁰ Nekadašnje „Županijske razvojne strategije“.

Polazište za izradu planskih dokumenata politike regionalnoga razvoja su nacionalni razvojni dokumenti i dokumenti prostornog uređenja.

5.2.3.1. Nacionalni plan regionalnog razvoja

Nacionalni plan regionalnog razvoja¹²¹ srednjoročni je akt strateškog planiranja od nacionalnog značaja u području regionalnoga razvoja koji donosi Vlada Republike Hrvatske. Njime se utvrđuje srednjoročna vizija, prioriteti i ciljevi politike regionalnoga razvoja Republike Hrvatske. Nacionalni plan regionalnog razvoja razrađuje realizaciju relevantnih strateških ciljeva i ključnih područja intervencije Nacionalne razvojne strategije usmjerenih na jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala svih regija, ravnomjerni regionalni razvoj osiguravanjem dodatne podrške razvoju potpomognutih područja i područja s razvojnim posebnostima te razvoj urbanih područja.

5.2.3.2. Planovi razvoja županija

Plan razvoja jedinice područne (regionalne) samouprave temeljni je srednjoročni akt strateškog planiranja jedinice područne (regionalne) samouprave i Grada Zagreba koji donosi županijska skupština odnosno Skupština Grada Zagreba. Njime se utvrđuje srednjoročna vizija, prioriteti i ciljevi razvoja za područje jedinice područne (regionalne) samouprave odnosno Grada Zagreba. Izrađuje se prema načelu partnerstva i suradnje nakon prethodno pribavljenog mišljenja partnerskog vijeća za područje jedinice područne (regionalne) samouprave uzimajući u obzir potrebu osiguranja ravnomjernog razvoja svih dijelova županije.

5.2.3.3. Plan razvoja urbanog područja

Urbane aglomeracije i veća urbana područja, radi usmjeravanja razvoja svog područja, donose plan razvoja urbanog područja.

Manja urbana područja mogu donijeti plan razvoja urbanog područja, ako su ispunjeni uvjeti za donošenje plana razvoja jedinica lokalne samouprave definirani zakonom kojim se uređuje sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske.

Plan razvoja urbanog područja srednjoročni je akt strateškog planiranja kojim se utvrđuje srednjoročna vizija, prioriteti i ciljevi razvoja

¹²¹ U financijskoj perspektivi 2014. - 2020. Zakonom o regionalnom razvoju postojala je obaveza izrada Strategije regionalnog razvoja RH. Također je imala horizont važenja od sedam godina, no na prijedlog Vlade RH usvajao ju je Hrvatski sabor.

urbanog područja. Donosi se za razdoblje od sedam godina u skladu s načelom partnerstva i suradnje nakon prethodno pribavljenog mišljenja partnerskog vijeća za urbano područje. Usvajaju ga sva predstavnička tijela koja su obuhvaćena planom razvoja urbanih područja.

5.2.3.4. Teritorijalna strategija

Teritorijalna strategija je akt strateškog planiranja povezan s korištenjem fondova Europske unije namijenjenih integriranom teritorijalnom razvoju (tzv. ITU mehanizam).¹²² Pritom se pojam integriranog odnosi na integraciju različitih fondova EU-a kojima se osigurava bespovratno (su)financiranje projekata na nekom području. Kada strategija urbanog razvoja ili druga teritorijalna strategija zahtijevaju integrirani pristup koji uključuje investicije iz Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj ili Kohezijskog fonda u okviru više od jedne prioritetne osi jednog ili više operativnih programa, aktivnosti se mogu provoditi kao integrirana teritorijalna ulaganja (ITU).

U prvom redu donosi se kao temeljni strateški dokument urbanih aglomeracije/urbanih područja za jednu ili više jedinica lokalne samouprave koje čine navedena područja. Područja za koja se donosi teritorijalna strategija utvrđuju se u skladu s prioritetima i ciljevima utvrđenim dugoročnim i srednjoročnim aktima strateškog planiranja donesenim na temelju zakona kojim se uređuje sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske te pravnim okvirom Europske unije kojim se uređuje kohezijska politika.

U slučaju kada urbane aglomeracije/urbana područja trebaju izrađivati teritorijalne strategije urbanog razvoja, nije potrebno donositi i planove razvoja urbanih područja. Nositelj izrade teritorijalne strategije namijenjene urbanom razvoju je grad koji je središte urbanog područja, a nadležno za njezino donošenje je predstavničko tijelo središta urbanog područja uz prethodno pribavljeno mišljenje svih jedinica lokalne samouprave s odnosnog područja.

¹²² ITU ulaganja predstavljaju širi pojam od samih urbanih aglomeracija. Navedeno proizlazi iz UREDBE (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

U trenutku pisanja ove edicije u Republici Hrvatskoj su EU bespovratna sredstva iz ITU mehanizma mogli koristiti¹²³:

- Urbana aglomeracija Zagreb,
- Urbana aglomeracija Osijek,
- Urbana aglomeracija Rijeka,
- Urbano područje Zadar,
- Urbano područje Slavonski Brod te
- Urbano područje Pula.

5.2.3.5. Lokalna razvojna strategija

Okvir EU politika te struktura potencijalnih izvora bespovratnog financiranja nominira ruralna područja kao područja od posebnog interesa. Razvoj ruralnih područja provodi se po takozvanom LEADER principu (iz francuskog izraza *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) koji naglašava „vezu među aktivnostima razvoja ruralnog gospodarstva“. Prednost LEADER principa kao alata u tome je što se njime postižu rezultati u različitim situacijama i na različitim područjima što pridonosi prilagođavanju ruralnih politika specifičnim potrebama pojedinih ruralnih prostora. Ohrabrujući sudjelovanje na lokalnoj razini u stvaranju i provedbi strategija održivog razvoja, ovaj pristup razvija sve veći utjecaj na buduće ruralne politike.

LEADER princip potiče ruralna područja da otkriju nove načine povećanja vlastite konkurentnosti uz osiguranje najboljeg načina iskorištavanja vlastitih prednosti te uspješno rješavanje svih zapreka s kojima se susreću, kao što su sve starije stanovništvo, manjak uslužnih djelatnosti ili nedostatak radnih mjesta. Na ovaj način doprinosi poboljšanju kvalitete života u ruralnim područjima kako za obitelji na vlastitim gospodarstvima tako i za šire seosko stanovništvo. Koristi holistički pristup da odgovori na ruralne probleme. LEADER primjerice prepoznaje da su konkurentnost u proizvodnji hrane, privlačan okoliš i stvaranje radnih mjesta za lokalno stanovništvo međusobno povezani aspekti života u ruralnim zajednicama koji zahtijevaju posebne vještine, odgovarajuću tehnologiju i usluge te da im treba pristupiti kao prema međusobno povezanom paketu i koristeći odgovarajuće mjere ruralne politike.

¹²³ Važno je naglasiti kako je u domeni nacionalne odluke koja će se područja odrediti kao područja za provedbu i korištenje ITU mehanizama te se u budućem razdoblju može očekivati uključenje i ostalih većih urbanih područja u RH.

LEADER pristup predstavlja alat koji dobro funkcionira u različitim situacijama i područjima, a time kreiranje ruralne politike prilagođava vrlo različitim potrebama ruralnih područja. Iz tih razloga LEADER je danas postao sastavni dio politike ruralnog razvoja. Poticanjem lokalnog sudjelovanja u pripremi i primjeni strategija održivog razvoja, LEADER pristup se pokazao kao vrijedan resurs buduće ruralne politike.

LEADER je mehanizam provedbe mjera politike ruralnog razvoja Europske unije, a temelji se na realizaciji **lokalnih razvojnih strategija (LRS)** kojima upravljaju lokalne akcijske grupe (LAG)¹²⁴. Valja naglasiti kako lokalne razvojne strategije nisu prepoznate u Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske te su kao takve u primarnoj funkciji osiguranja pretpostavki provedbe politike ruralnog razvoja na područjima pojedinih LAG-ova.

LEADER pristup određen je sljedećim elementima:

- **lokalne strategije razvoja** koje se temelje na području, predložene za dobro identificirane podregionalne ruralne teritorije,
- javno-privatno partnerstvo uz tijelo upravljanja koje donosi odluke predstavljajući interes različitih skupina ruralnog stanovništva (LAG),
- *bottom-up* pristup koji u suštini znači da odluke koje se odnose na pripremu i provedbu lokalnih razvojnih strategija donose lokalne akcijske grupe,
- višesektorska izrada i provedba strategije koja se temelji na interakciji između sudionika projekata različitih sektora lokalne ekonomije,
- provedba inovativnog pristupa,
- provedba projekata suradnje,
- mrežni rad lokalnih partnerstava.

Pritom polazeći od razvojnih potreba, ali i mogućnosti LAG-područja, lokalnom razvojnom strategijom utvrđuju se vizija, strateški ciljevi i mjere, što predstavlja okvir i neophodnu osnovu za pripremu, financiranje i provedbu razvojnih projekata koji su ključni pokretač promjena u gospodarstvu i društvu u cjelini.

¹²⁴ Više o lokalnim akcijskim grupama cf. poglavlje: 5.3.5. Lokalne akcijske grupe.

Lokalna razvojna strategija izrađuje se kroz interaktivni moderirani proces uključenja širokog kruga zainteresiranih dionika. Ona **nije samo dokument nego i proces te način mišljenja i djelovanja svih uključenih u razvoj LAG-područja.**

5.2.3.6. Program ukupnog razvoja

U okviru promišljanja regionalnog i lokalnog razvoja učestalo se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odlučuju na izradu strategija i planova za koje ne postoji neposredna zakonska obaveza. Primarno navedeni dokumenti služe kao detaljnija razrada strateških dokumenata višeg reda te nerijetko predstavljaju konačnu podlogu za odabir i provedbu konkretnih projekata. Jedan od takvih dokumenata je i Program ukupnog razvoja jedinice lokalne samouprave.

Program ukupnog razvoja (plan ili projekt ukupnog razvoja/razvitka, PUR) strateški je dokument kojeg izrađuje općina ili grad te tako preuzima odgovornost za planirani, uravnoteženi i održivi razvoj svoje jedinice lokalne samouprave. Njime se planiraju najznačajniji i najučinkovitiji projekti te služi i kao podloga za izradu proračuna i raspodjele novca unutar JLS-a.

Izrada Programa ukupnog razvoja nije zakonom obvezujuća, no jedinice lokalne samouprave odlučuju se na izradu PUR-a kao odrednice budućeg razvoja s konkretnim mjerama za postizanje održivog razvoja.

Specifična namjena PUR-a je pozicionirati jedinice lokalne samouprave u ekonomskom, gospodarskom i kulturnom pogledu u odnosu na regiju i državu u cjelini te odrediti optimalan put za postizanje toga cilja. Utvrđuje strateške prioritete razvoja i pomaže usmjeriti resurse kako bi se isti što efikasnije upotrijebili. Planom ukupnog razvoja nastoji se pomoći pri rješavanju problema s kojima se općine i gradovi (jedinice lokalne samouprave) susreću, a koji se mogu odnositi na:

- zapošljavanje,
- prihode,
- privlačenje investicija,
- pristup kapitalu,
- komunalne usluge,
- prometnu infrastrukturu te
- na sve ostale segmente koji su izravno povezani s održivim gospodarskim rastom i napretkom.

Kao razvojni dokument niže (lokalne) razine treba biti usklađen s ciljevima, prioritetima i mjerama razvojnih dokumenata više razine (nacionalne i regionalne).

5.2.3.7. Program razvoja brdsko-planinskih područja

Mjere i projekti za brdsko-planinska područja utvrđuju se **Programom razvoja brdsko-planinskih** područja. Godišnji plan provedbe Programa sadrži plan provedbe pojedinih poticajnih mjera, aktivnosti, potrebna sredstva, izvore i način korištenja sredstava te metodologiju praćenja i izvještavanja. Program i plan brdsko-planinskih područja moraju predviđati sljedeće skupine mjera:

- demografske mjere,
- gospodarske mjere,
- fiskalne mjere,
- socijalne mjere,
- mjere jačanja administrativnih kapaciteta za učinkovit i održiv razvoj brdsko-planinskog područja,
- mjere za provedbu programa integriranih teritorijalnih ulaganja.

5.2.3.8. Program razvoja potpomognutih područja

Prema Zakonu o potpomognutim područjima, cilj upravljanja razvojem potpomognutih područja je pridonijeti njihovu gospodarskom i svekolikom razvoju u skladu s njihovim posebnostima i načelima zakona kojim se uređuje regionalni razvoj Republike Hrvatske. Mjere i projekti za razvoj potpomognutih područja utvrđuju se **Programom održivog društvenog i gospodarskog razvoja potpomognutih područja kojeg** donosi Vlada na prijedlog resornog ministarstva za razdoblje od četiri godine. Nositelji i sudionici razvoja potpomognutih područja dužni su u svojim planovima i programima posebno predvidjeti sljedeće skupine mjera:

- gospodarske mjere,
- socijalne mjere,
- fiskalne mjere,
- demografske mjere,
- mjere stambenog zbrinjavanja,
- mjere jačanja administrativnih kapaciteta za učinkovit i održiv razvoj potpomognutih područja,

- mjere za provedbu programa integriranih teritorijalnih ulaganja.

Godišnji plan provedbe Programa održivog društvenog i gospodarskog razvoja potpomognutih područja obavezno sadrži:

- plan provedbe pojedinih poticajnih mjera,
- aktivnosti,
- potrebna sredstva,
- izvore i
- način korištenja sredstava te
- metodologiju praćenja i izvještavanja.

5.2.3.9. Plan razvoja otoka

Zakonom o otocima posebno je istaknuta obaveza izrade Planova razvoja otoka. Pritom se, u slučaju da na otoku postoje dvije ili više jedinice lokalne samouprave, plan usvajaju predstavnička tijela svih jedinica lokalne samouprave. Donosi se na razdoblje od sedam godina. Plan razvoja otoka obvezna je osnova za financiranje razvojnih programa i projekata iz sredstava fondova Europske unije i drugih izvora financiranja te se mora temeljiti na **Nacionalnom planu razvoja otoka**.¹²⁵

Radi učinkovitog planiranja, usklađivanja i provedbe politike otočnog razvoja te radi fizičkog i gospodarskog razvoja i društveno-socijalne regeneracije otoka ustrojavaju se otočna prioritetna područja. Strateški ciljevi razvoja otočnih prioritetnih područja ugrađuju se u **Nacionalni plan razvoja otoka i planove razvoja otoka**.¹²⁶ On predstavlja temeljni razvojni dokument za razvoj otoka. Usvaja ga Vlada RH na razdoblje od **sedam godina**. Nacionalni plan sadrži sljedeća otočna programska područja:

- a) prometno povezivanje (pomorski, cestovni i zračni prijevoz),
- b) vodoopskrba i odvodnja,
- c) gospodarski razvoj i poduzetništvo,
- d) demografska obnova,
- e) poljoprivreda, ribarstvo i lovstvo,
- f) gospodarenje otpadom,

¹²⁵ Više o Nacionalnom planu razvoja otoka cf. Zakon o otocima i njegovi podzakonski akti.

¹²⁶ Već spomenuto u poglavlju 2.3.2.2. Otoci.

- g) zdravstvena zaštita i razvoj telemedicine,
- h) elektroničke komunikacijske mreže velikih brzina,
- i) zaštita prirode i okoliša,
- j) kultura i očuvanje kulturne baštine,
- k) predškolski odgoj, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje i znanost,
- l) čista energija, energetika, obnovljivi izvori energije, ublaženje i prilagodba klimatskim promjenama,
- m) socijalna skrb,
- n) razvoj civilnog društva,
- o) turizam,
- p) stambeno zbrinjavanje,
- q) zaštita i korištenje malih povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka i otočića.

Detaljnu razradu Nacionalnog plana razvoja otoka provodi se kroz Plan razvoja otoka. **Plan razvoja otoka** mora donijeti svaki nastanjeni otok tako da se odnosi na sve jedinice lokalne samouprave s otoka za koji se Plan razvoja otoka izrađuje.

Daljnja sustavna razrada Nacionalnog plana razvoja otoka i Plana razvoja otoka provodi se putem „**otočnih godišnjih programa**“.¹²⁷

5.2.3.10. Razvojni sporazum

U cilju učinkovite koordinacije politike regionalnog razvoja može se sklopiti **razvojni sporazum** za područje najmanje tri jedinice područne (regionalne) samouprave. Njime se usuglašavaju prioritete razvoja državne i područne (regionalne) razine, utvrđuju se strateški projekti regionalnog razvoja koji pridonose razvoju područja za koje se sklapa razvojni sporazum te se planiraju sredstva za njegovu provedbu.

Razvojnim sporazumom usuglašavaju se prioritete razvoja državne i područne (regionalne) razine, utvrđuju se strateški projekti regionalnog razvoja koji pridonose razvoju područja za koje se sklapa razvojni sporazum te se planiraju sredstva za njegovu provedbu. Sklapaju ga ministarstvo nadležno za regionalni razvoj kao nositelj politike regionalnog razvoja središnje razine i minimalno tri jedinice područne (regionalne) samouprave s područja za koje se on sklapa, odnosno logičke dijelove pojedinih jedinica područne (regionalne) samouprave

¹²⁷ Usvaja resorni ministar zadužen za regionalni razvoj.

utemeljene na geografskim obilježjima gdje se pojedina jedinica lokalne samouprave ne može nalaziti u više od jednog razvojnog sporazuma.

Tijekom financijske perspektive 2014. - 2020. bilo je potrebno minimalno 50 % vrijednosti razvojnog sporazuma usmjeriti na aktivnosti s izravnim učinkom na gospodarstvo jedinica područne (regionalne) samouprave koje su potpisnice razvojnog sporazuma.¹²⁸

Sastavni dio razvojnog sporazuma su:

- popis tehničke pomoći za pripremu zalihe strateških projekata regionalnoga razvoja,
- popis ograničenih javnih poziva za dodjelu bespovratnih sredstva,
- popis strateških projekata regionalnoga razvoja,
- vremenski plan provedbe razvojnog sporazuma.

5.3. TIJELA U PROVEDBI POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA

Institucionalni okvir sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Republici Hrvatskoj čine: Sabor, Vlada, središnja tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske, Koordinacijsko tijelo, koordinatori za strateško planiranje središnjih tijela državne uprave, regionalni i lokalni koordinatori te druga javna tijela. U nastavku će se predstaviti dio tijela (organizacijskih jedinica) zaduženih za praćenje regionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj.

5.3.1. Vijeće za regionalni razvoj

Za potrebe osiguravanja aktivnog doprinosa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te znanstvene i stručne zajednice u unaprjeđenju politike regionalnog razvoja u skladu s načelima partnerstva osniva se Vijeće za regionalni razvoj. Vijeće za regionalni razvoj RH čine:

- predstavnici ministarstva nadležnog za regionalni razvoj,
- predstavnici ministarstva nadležnog za prostorno uređenje,
- predstavnici jedinica područne (regionalne) samouprave,

¹²⁸ ITU urbana područja u okviru jedinica područne (regionalne) samouprave za koje se sklapa razvojni sporazum ne mogu izravno biti korisnici sredstava razvojnog sporazuma ako su iskoristili manje od 70 % alociranih sredstava u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. i Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.

- predstavnici regionalnih koordinatora,
- predstavnici jedinica lokalne samouprave,
- član odbora Hrvatskog sabora nadležnog za regionalni razvoj,
- predstavnici znanstvene i stručne zajednice te
- predstavnici drugih ministarstava te ostalih javnopravnih tijela od posebne važnosti za regionalni razvoj.

U obavljanju poslova iz svog djelokruga Vijeće za regionalni razvoj:

- prati stanje i trendove u regionalnom razvoju Republike Hrvatske,
- predlaže smjernice politike regionalnoga razvoja kako bi se osigurao ravnomjerniji razvoj svih dijelova Hrvatske,
- razmatra nacionalne razvojne dokumente,
- razmatra ključne programe i mjere za poticanje regionalnog razvoja,
- razmatra učinke programa i mjera iz područja koja su u nadležnosti drugih državnih tijela, a čije je djelovanje posebno važno za ravnomjerni regionalni razvoj,
- obavlja druge poslove koji su u funkciji unaprjeđenja politike regionalnog razvoja.

5.3.2. Regionalni koordinatori

Za potrebe sustavnog planiranja i praćenja regionalnog razvoja primarno se formiraju **koordinacijska tijela**. U sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Koordinacijsko tijelo obavlja sljedeće poslove:

1. koordinira cjelokupnim sustavom strateškog planiranja i upravljanja razvojem,
2. predlaže pravni okvir, smjernice i metodologiju za izradu, praćenje provedbe i vrednovanje akata planiranja,
3. uspostavlja i održava informacijski sustav za strateško planiranje i upravljanje razvojem,
4. uspostavlja i održava registar projekata,
5. organizira i koordinira postupak pripreme, provedbe, praćenja provedbe i izvještavanja o provedbi Nacionalne razvojne strategije,
6. koordinira postupak izrade akata strateškog planiranja,

7. osigurava javnost rada u postupcima planiranja, izrade, provedbe, praćenja, izvještavanja i vrednovanja u Nacionalnoj razvojnoj strategiji,
8. sudjeluje u izradi i praćenju ostalih dugoročnih i srednjoročnih akata strateškog planiranja,
9. utvrđuje usklađenost akata strateškog planiranja, odnosno akata strateškog planiranja više ili jednake hijerarhijske razine,
10. u suradnji s regionalnim koordinatorima utvrđuje usklađenost akata strateškog planiranja,
11. u suradnji s drugim javnim tijelima prati i nadzire provedbu akata strateškog planiranja.

Koordinaciju poslova strateškog planiranja na razini jedinice područne (regionalne) samouprave obavlja **regionalni koordinator**. Upravo u svrhu učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja jedinica područne (regionalne) samouprave osniva **regionalnu razvojnu agenciju kao javnu ustanovu koja ima ulogu regionalnog koordinatora**. Regionalni koordinatori obavljaju sljedeće poslove javnih ovlasti:

- izrađuju strateške i razvojne dokumente za područje županije te njihove provedbene dokumente za koje ih ovlasti osnivač i/ili suosnivači,
- provjeravaju usklađenost dokumenata strateškog planiranja razvoja županije s hijerarhijski višim dokumentima strateškog planiranja i donose odluke kojima se potvrđuje usklađenost,
- pružaju stručnu pomoć u pripremi i provedbi programa potpore javnopravnim tijelima i javnim ustanovama s područja svoje županije kojima su osnivači Republika Hrvatska ili županija,
- sudjeluju u pripremi i provedbi razvojnih projekata od interesa za razvoj županije, a posebno projekata sufinanciranih sredstvima iz strukturnih i investicijskih fondova Europske unije,
- pružaju stručnu pomoć u pripremi i provedbi razvojnih projekata javnopravnih tijela i javnih ustanova s područja svoje županije kojima su osnivači Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koji su od interesa za razvoj županije, kao i zajedničkih razvojnih projekata od interesa za razvoj više županija,
- provode županijske razvojne programe za koje ih ovlasti osnivač i/ili suosnivači,

- provode programe Ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave koji se odnose na ravnomjerniji regionalni razvoj.

Regionalni koordinatori dužni su, osim navedenih poslova, obavljati i druge poslove od javnog interesa za koje su registrirani, a osobito:

- upisivati razvojne projekte značajne za razvoj županije u središnji elektronički registar razvojnih projekata,
- koordinirati opis ostalih javnih tijela u središnji elektronički registar razvojnih projekata,
- provjeravati i pratiti stanje projekata svih korisnika s područja županije u središnjem elektroničkom registru razvojnih projekata,
- obavljati stručne i savjetodavne poslove u vezi s provedbom županijske razvojne strategije i ostalih strateških, razvojnih i provedbenih dokumenata za područje županije te izvještavati osnivače i ministarstvo zaduženo za regionalni razvoj o njihovoj provedbi,
- surađivati s Ministarstvom i svim ostalim relevantnim dionicima na poslovima strateškog planiranja i upravljanja razvojem za područje županije,
- usklađivati djelovanje jedinica lokalne samouprave s područja županije vezano uz regionalni razvoj,
- obavljati administrativne i stručne poslove za potrebe županijskog partnerstva te
- sudjelovati u radu partnerskih vijeća.

5.3.3. Lokalni koordinatori

Lokalnog koordinatora određuje izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave sa sljedećom zadaćom:

1. koordinira i nadzire izradu akata strateškog planiranja značajnih za jedinicu lokalne samouprave za koje ih ovlasti izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave,
2. provjerava usklađenost akata strateškog planiranja značajnih za jedinicu lokalne samouprave s aktima strateškog planiranja više ili jednake hijerarhijske razine i o tome podnosi izvješće izvršnom tijelu jedinice lokalne samouprave i Koordinacijskom tijelu,

3. nadzire i prati provedbu akata strateškog planiranja te izvješćuje izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, regionalnog koordinatora i Koordinacijsko tijelo o njihovoj provedbi,
4. koordinira poslove na razini jedinice lokalne samouprave vezane uz planiranje i provedbu razvojnih projekata,
5. obavlja opis razvojnih projekata značajnih za jedinicu lokalne samouprave u registar projekata, surađuje s Koordinacijskim tijelom, regionalnim koordinatorima i drugim lokalnim koordinatorima na poslovima strateškog planiranja i upravljanja razvojem i dr.

U svrhu učinkovite koordinacije i poticanja lokalnog razvoja jedna ili više jedinica lokalne samouprave mogu osnovati lokalne razvojne agencije kao javne ustanove ili trgovačka društva.

Jedinice lokalne samouprave koje na svom području imaju odabranu **lokalnu akcijsku grupu** (u daljnjem tekstu: LAG) mogu koordinaciju i poticanje lokalnog razvoja provoditi putem LAG-a.

Jedinice lokalne samouprave mogu formirati i lokalne razvojne agencije sa zadatkom obavljanja sljedećih poslova od općeg gospodarskog interesa:

- koordinacija izrade planova razvoja jedinica lokalne samouprave, u slučaju jedinica čije su prirodne ili društveno-gospodarske karakteristike dovoljno specifične te ne mogu usmjeravati razvoj na temelju planova razvoja županije ili druge veće teritorijalne cjeline,
- koordinacija izrade provedbenih programa jedinica lokalne samouprave,
- praćenje provedbe planova razvoja jedinica lokalne samouprave,
- poticanje pripreme razvojnih projekata na području jedinice lokalne samouprave,
- sudjelovanje u izradi razvojnih projekata i strateških projekata regionalnog razvoja županije i statističke regije,
- suradnja s drugim lokalnim koordinatorima i regionalnim koordinatorima radi pripreme i provedbe zajedničkih projekata,
- sudjelovanje u provedbi programa Ministarstva i drugih tijela državne uprave te
- obavljanje drugih poslova za koje su registrirane.

5.3.4. Otočni koordinatori

Zakonom o otocima definirana je obaveza uspostave otočnih koordinatora¹²⁹ radi obavljanja poslova organiziranja, pokretanja i koordiniranja planova i projekata važnih za održivi razvoj otoka. Osim navedenog, otočni koordinator surađuje u postupcima strateškog planiranja i upravljanja razvojem otoka, promovira otočne proizvode te provodi ostale aktivnosti u cilju dinamiziranja svekolikog razvoja otoka.

5.3.5. Lokalne akcijske grupe

„**Lokalna akcijska grupa**“ (LAG), izvorna je i važna značajka LEADER programa. Ima zadatak identificirati i implementirati lokalnu razvojnu strategiju, donositi odluke vezane za alokaciju svojih financijskih izvora te njihovo upravljanje. Često su vrlo efektivni u stimuliranju održivog razvoja zato što oni:

- agregiraju i kombiniraju ljudske i financijske resurse iz javnog sektora, privatnog sektora, civilnog i dobrovoljnog sektora,
- udružuju lokalne aktere u zajedničke projekte i višesektorske aktivnosti u cilju postizanja sinergije, zajedničkog vlasništva i kritične mase potrebne za unaprjeđenje ekonomske konkurentnosti područja,
- jačaju dijalog i suradnju između različitih ruralnih aktera, koji često imaju malo iskustva u zajedničkom radu, putem smanjenja potencijalnog konflikta i olakšavajući pregovaračke solucije kroz konzultacije i diskusije,
- olakšavaju, kroz interakciju različitih partnera, proces adaptacije i promjene u poljoprivrednom sektoru.

LAG je udruga s jasno definiranim i zemljopisno kontinuiranim područjem koje obuhvaća najmanje dvije jedinice lokalne samouprave. LAG predstavlja ruralno područje¹³⁰ koje ima više od 5000 i manje od

¹²⁹ Fizička osoba koju zapošljava regionalni koordinator.

¹³⁰ U razlikovanju ruralnih i urbanih područja u Hrvatskoj se primjenjuje kriterij Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) zasnovan na gustoći naseljenosti. Prag koji dijeli ruralna od urbanih područja je 150 stanovnika na km². Primjenom tog kriterija dolazimo do sljedećih rezultata, uzimajući podatke Popisa stanovništva iz 2001.: 91,6 % ukupnog područja Republike Hrvatske klasificira se kao ruralno područje, a 8,4 % kao urbano područje; 88,7 % naselja smješteno je u ruralnim područjima, a 11,3 % u urbanim područjima s 35 % stanovništva u 14 gradova s više od 30 000 stanovnika; 47,6 % ukupnog stanovništva živi u ruralnim područjima, a 52,4 % stanovništva u urbanim područjima.

150 000 stanovnika uključujući manje gradove te gradove s manje od 25 000 stanovnika. Teritorij koji predstavlja LAG sastavni je dio gospodarskog, društvenog i fizičkog (zemljopisnog) stajališta i ne pripada teritoriju drugih LAG-ova. Ista lokacija ne smije pripadati više od jednom LAG-u što se tiče partnerstva, strategije i teritorija.

Članovi LAG-a sudionici su javnog, poslovnog i civilnog sektora i u ravnopravnim su odnosima.

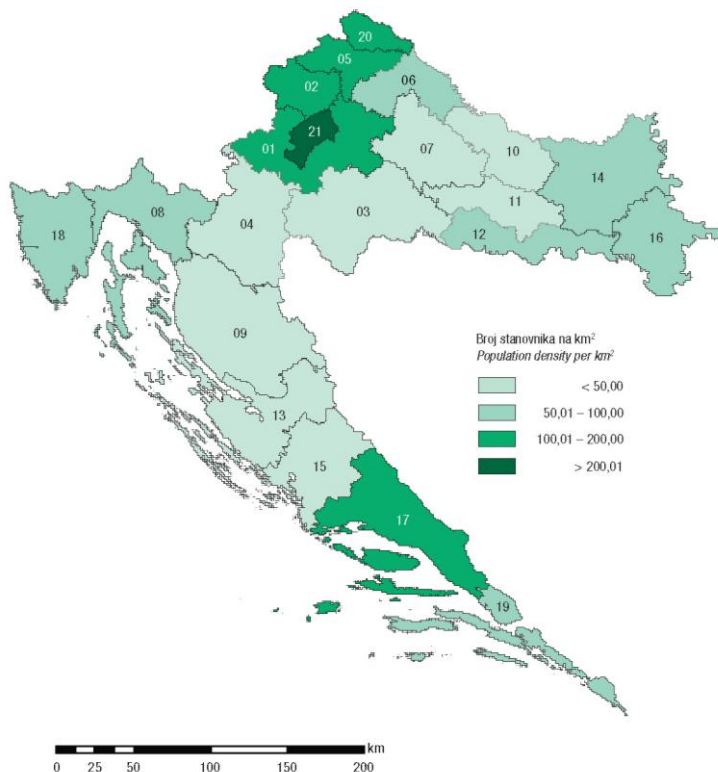
Europska komisija odredila je četiri prioritetne teme za koje smatra da će biti od značajnog interesa na razini Zajednice. **Svaki razvojni plan LAG-a mora biti strukturiran prema jednoj od ovih tema:**

- korištenje *know-howa* i novih tehnologija za stvaranje konkurentnijih proizvoda i usluga ruralnog područja,
- unaprjeđenje kvalitete života u ruralnim područjima,
- stvaranje dodane vrijednosti domaćim proizvodima, posebice olakšavajući ulazak na tržište malim proizvodnim jedinicama kroz zajedničke aktivnosti,
- stvaranje optimalnog korištenja prirodnih i kulturnih bogatstava, uključujući povećanje vrijednosti lokacija od interesa Zajednice odabranih pod programom Natura 2000.

Lokalne akcijske grupe odlučuju smjer i kontekst lokalne ruralne strategije i donose odluke za financiranje različitih projekata. Najaktivniji ruralni akteri u lokalnim inicijativama su:

- profesionalne organizacije i udruženja (predstavljajući poljoprivrednike, nepoljoprivredne profesionalce i mikro poduzeća),
- trgovačke udruge, građani,
- stanovnici i njihove lokalne organizacije,
- udruge za zaštitu okoliša,
- pružatelji kulturnih i društvenih usluga, uključujući medije,
- udruge žena i mladi.

Zemljovid 17.: Gustoća naseljenosti stanovništva po županijama, popis 2011.



Izvor: *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2018.* 2019. Državi zavod za statistiku, Zagreb.

Pri tome valja naglasiti da odgovornost lokalnih partnerstva - LAG-ova podrazumijeva:

- uspostavu LAG-a i izradu statuta,
- pripremu lokalne strategije razvoja i lokalnog operativnog plana razvoja,
- informiranje lokalnog stanovništva o postojećim mogućnostima i prijavama za projekte u okviru Programa ruralnog razvoja, u skladu s lokalnom strategijom razvoja,
- dogovor o usavršavanju i radionicama za lokalno stanovništvo, npr. o pripremi pojedinačnih poslovnih planova, prijedloga projekata, vođenja računovodstva itd.,
- upravljanje aktivnostima LAG-a (vođenje projekta, programiranje aktivnosti, računovodstvo, mjesečna i kvartalna izvješća itd.).

dobili mogućnost korištenja sredstva iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, ali i ostalih fondova EU-a.

LAG donosi vlastitu Lokalnu razvojnu strategiju kojom određuje plan razvoja i akcijski plan kojim će ostvariti zacrtane ciljeve. LAG će provoditi lokalne razvojne strategije i upravljati javnim sredstvima prema Programu ruralnog razvoja.

Nastavno na provedbu LEADER principa, a po uzoru na lokalne akcijske grupe, u sektora u ribarstva, prerade ribe i akvakulture formiraju se **lokalne akcijske grupe u ribarstvu** (LAGUR). Predstavljaju partnerstvo javnog, civilnog i gospodarskog sektora osnovano s ciljem razvoja ribarstva na lokalnom području kroz doprinos stvaranju, održavanju i poboljšanju radnih mjesta u ribarstvu, doprinos zaštiti i dodavanju vrijednosti ribljim proizvodima.

5.3.6. Partnerska vijeća

Jedno od temeljnih načela politike regionalnog razvoja je načelo partnerstva i suradnje između javnog, privatnog i civilnog sektora. Ono se ostvaruje putem **partnerskih vijeća** i podrazumijeva suradnju između tijela državne uprave, jedinica područne (regionalne) samouprave, jedinica lokalne samouprave, gospodarskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnoga društva. Partnerstvo djeluje kao forum za dijalog i postizanje konsenzusa između različitih skupina dionika i ima savjetodavnu ulogu u izradi i provedbi planskih dokumenata politike regionalnog razvoja. Ono raspravlja i daje mišljenja i prijedloge na razvojne dokumente tijekom njihove pripreme, izrade i provedbe.

Partnerstvo se u svom radu posebno rukovodi:

- **načelom ravnomjerne zastupljenosti partnera** – koje podrazumijeva da partnersko vijeće omogućava zastupljenost ključnih dionika razvoja iz javnog, privatnog i civilnog sektora na području za koje se osniva te da se u radu partnerskog vijeća onemogućiti pretežiti utjecaj samo jedne kategorije dionika,
- **načelo transparentnosti** – koje se odnosi na postupak utvrđivanja ključnih dionika razvoja jednako kao i način rada partnerskog vijeća,
- **načelo jednakosti članova partnerstva** – koje podrazumijeva da svaki član partnerskog vijeća može iznijeti stav organizacije

koju predstavlja te da to mišljenje na prikladan način bude uzeto u razmatranje,

- **načelo usuglašavanja** – koje podrazumijeva da se do odluka partnerskog vijeća dolazi putem pregovaračkog procesa kroz postizanje sporazuma između članova.

Putem partnerskog vijeća osigurava se ostvarenje načela partnerstva u pripremi i praćenju provedbe planskih dokumenta politike regionalnoga razvoja, u pripremi izvješća o napretku u provedbi tih dokumenata te u njihovom vrednovanju.

Od članova partnerskog vijeća očekuje se aktivan doprinos tijekom čitavog ciklusa strateškog planiranja. Partnersko vijeće obavezno se uključuje u pripremu planskog dokumenta i to prilikom:

- analize i identifikacije potreba razvoja,
- određivanja i odabira prioriteta i s njima povezanih ciljeva,
- dodjeljivanja sredstava,
- utvrđivanja pokazatelja ostvarenja planskog dokumenta,
- provedbe horizontalnih načela te
- sudjelovanja u nadzoru i praćenju provedbe.

Pritom se partnerske konzultacije smatraju „učinkovitima“ kada se provode putem odgovarajućih kanala koji osiguravaju sudjelovanje članova partnerskog vijeća i davanje njihovih doprinosa. Trebale bi omogućiti transparentno i učinkovito sudjelovanje svih članova partnerstva u svim fazama izrade i provedbe strateškog razvojnog dokumenta.

U pravilu, konzultacijski kanali trebali bi uključivati:

- Barem tri (3) redovite sjednice koje se organiziraju u različitim fazama izrade strateškog razvojnog dokumenta:
 - pri analizi stanja/SWOT analizi i identifikaciji potreba i potencijala,
 - pri definiranju ciljeva, razvojnih prioriteta i mjera te
 - pri identifikaciji strateških projekata.Članove je potrebno obavijestiti unaprijed kako bi mogli planirati svoje sudjelovanje.
- *Online* konzultacije kako bi se osiguralo da su najnoviji dokumenti koji se analiziraju dostupni članovima partnerstva koji iz bilo kojeg razloga nisu mogli sudjelovati na sastancima.

- Jedna završna sjednica partnerskog vijeća na kojoj se predstavlja konačni prijedlog strateškog razvojnog dokumenta.

Nositelj izrade plana razvoja treba tijekom konzultacijskog procesa osigurati sljedeće:

- pravovremeno predstavljanje i laku dostupnost relevantnih podataka,
- dovoljno vremena za analizu i komentare dobivenih nacрта,
- da svi primljeni doprinosi članova partnerskog vijeća moraju biti zabilježeni, pregledani i uzeti u obzir,
- da svi članovi partnerskog vijeća na vrijeme budu informirani o rezultatima sjednica partnerstva.

Predstavnike partnerskog vijeća uključuje se u **odbor za praćenje provedbe planskog dokumenta, odnosno odbor za vrednovanje planskog dokumenta**.¹³¹

Partnersko vijeće posebno pridonosi prepoznavanju zajedničkih razvojnih prioriteta različitih dionika; prepoznavanju i predlaganju strateških projekata te praćenju njihovih učinaka na razvoj; stvaranju kapaciteta i mogućnosti za poticanje i ubrzavanje društveno-gospodarskog razvoja; uspostavi integriranog razvoja uvažavanjem problema i potreba različitih kategorija dionika regionalnog razvoja.

Upravo u cilju svekolikog poticanja načela partnerstva i suradnje u pripremi i provedbi politike regionalnog razvoja ustrojavaju se partnerska vijeća na razini statističkih regija, županija i urbanih aglomeracija.

Partnersko vijeće statističke regije osniva Vlada Republike Hrvatske sukladno načelu partnerstva i suradnje kako bi se povezali dionici razvoja na razini statističke regije. Osniva se radi sudjelovanja u utvrđivanju prioriteta razvoja statističke regije, predlaganja strateških projekata na razini statističke regije te njihove provedbe i praćenja. U radu Partnerskog vijeća statističke regije sudjeluju predstavnici tijela državne uprave, jedinica područne (regionalne) samouprave te jedinica lokalne samouprave, regionalnih koordinatora, gospodarskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva.

¹³¹ Odbor za vrednovanje planskog dokumenta imenuje Župan. Obavezno se sastoji od jednog predstavnika ministarstva zaduženog za regionalni razvoj, a mogu se u njega imenovati i vanjski evaluatori.

Na zajedničku inicijativu najmanje tri županije s područja jedne statističke regije može se ustrojiti Partnersko vijeće zajednice županija koje djeluje kao podvijeće Partnerskog vijeća statističke regije.

Jedinica područne (regionalne) samouprave osniva **partnersko vijeće za područje županije** radi sudjelovanja u donošenju strateških županijskih dokumenata, utvrđivanja prioriteta razvoja na svom području, predlaganja strateških projekata važnih za razvoj jedinica područne (regionalne) samouprave te njihove provedbe i praćenja. Osniva se i djeluje sukladno načelu partnerstva i suradnje, vodeći računa o zastupljenosti različitih dionika razvoja s područja jedinice područne (regionalne) samouprave i zastupljenosti interesa većine stanovništva u jedinici područne (regionalne) samouprave. Veliki gradovi i gradovi sjedišta županija imaju svoje predstavnike u županijskim partnerskim vijećima.

Jedinica lokalne samouprave koja je središte urbane aglomeracije inicira ustrojavanje **partnerskog vijeća za urbano područje** radi sudjelovanja u donošenju strateškog dokumenta za urbano područje, utvrđivanja prioriteta razvoja urbanog područja, predlaganja strateških projekata važnih za razvoj urbanog područja te njihove provedbe i praćenja. Osniva se i djeluje sukladno načelu partnerstva i suradnje, vodeći računa o zastupljenosti različitih aktera razvoja iz urbanog područja i zastupljenosti interesa većine stanovništva urbanog područja. Sve jedinice lokalne samouprave koje ulaze u sastav urbanog područja imaju svoje predstavnike u partnerskom vijeću urbanog područja.

6. METODOLOGIJA IZRADE STRATEŠKIH RAZVOJNIH DOKUMENATA

Politika regionalnog razvoja po prirodi je višerazinska, međusektorska te traži integriran i koordiniran pristup razvojnom upravljanju i temelji se na koncepciji održivog razvoja prema kojemu se naglašava kako ekonomija, društvo i okoliš predstavljaju jednako bitne dijelove „razvoja“ određenog područja.

Metodologija izrade strateških razvojnih dokumenata nekog područja temelji se na suvremenom pristupu participativnoga integriranog strateškog planiranja održivog razvoja. Strateško planiranje uključuje prioritizaciju razvojnih potreba, izradu integriranih razvojnih strategija istovremeno fokusiranih na različite sektore i međusobno povezane konkretne aktivnosti, stavljajući sve u odgovarajući teritorijalni kontekst. Pritom se temeljni strateški razvojni dokumenti moraju temeljiti na uvjerljivom logičkom slijedu međusobno dosljednih i logički povezanih dijelova.

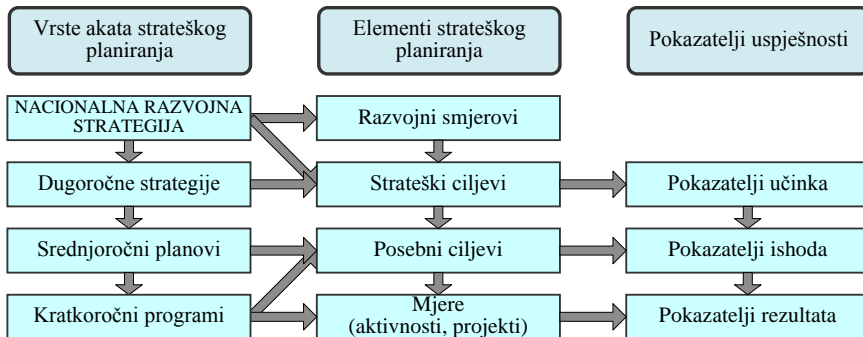
U planiranju regionalnog razvoja primjenjuje se spoj pristupa razvoju odozdo prema gore, odnosno *bottom-up* pristup i pristup razvoju odozgo prema dolje, odnosno *top-down* pristup. Međutim interaktivnim partnerskim pristupom u izradi nestaju stroge granice među pristupima.

Integrirani pristup rješavanju složenih razvojnih izazova znači da se identificirani problemi i potrebe moraju rješavati koordinacijom aktivnosti u više resora - horizontalno. Odlazak na teren te potom prostorna organizacija nalaza prema lokacijama na kojima su se okupljali dionici rezultira usvajanjem odgovarajućih strateških (u okviru partnerskih vijeća i/ili tematskih radnih skupina/fokus i sl.). Navedeno pridonosi kasnijoj razradi i konkretizaciji mjera kroz aktivnosti, programe i projekte i time provedbi strateškog dokumenta, uvažavajući zahtjevnost sustava višerazinskog upravljanja i višestrukih nadležnosti u određenim razvojnim pitanjima.

U samom sustavu strateškog planiranja uspostavljena je dosljedna matrica koju čine:

- **logički okvir** koji povezuje dugoročne, srednjoročne i kratkoročne akte strateškog planiranja s ekvivalentnim razinama ciljeva i pokazatelja uspješnosti s ciljanim vrijednostima,
- **mehanizmi povezanosti** kojima je logički okvir povezan aktima strateškog planiranja, pojedinačnim tijelima i sl.

Tablica 16.: Logički okvir sustava strateškog planiranja



Izvor: *Priručnik o strateškom planiranju. Inačica 1.0.* 2019. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb.

U nastavku su predstavljene temeljne odrednice **za izradu strateških razvojnih dokumenata** koje je usvojilo ministarstvo zaduženo za regionalni razvoj.

6.1. PRIPREMA ZA IZRADU STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA

Izrada strateškog razvojnog dokumenta vrlo je složen proces. Kako bi se osigurala željena dinamika i kvaliteta izrade, potrebno je prije samog početka izrade jasno strukturirati: **1) prostorni obuhvat strateškog razvojnog dokumenta, 2) organizacijsku strukturu izrade te 3) dinamiku izrade strateškog razvojnog dokumenta** što je u nastavku i opisano.

6.1.1. Definiranje prostornog obuhvata strateškog razvojnog dokumenta

Razvojni dokumenti država, županija ili općina i gradova imaju jasno definiran prostorni obuhvat koji odgovara njihovim administrativnim granicama. No u slučajevima kada se strateški dokument usvaja za područje koje pokriva više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, obuhvat tog dokumenta mora se jasno definirati. Ovakvi slučajevi događaju se kada se dvije ili više jedinica

lokalne i područne (regionalne) samouprave usuglase zajednički izrađivati svoje razvojne dokumente (npr. planove razvoja, dokumente prostornog uređenja i sl.), odnosno za potrebe izrade planova razvoja otoka ili teritorijalnih strategija namijenjenih urbanim aglomeracijama/područjima¹³². Posebno je važno da predstavnička tijela¹³³ svake od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donesu odluke o pokretanju izrade, odnosno usvajanju strateškog dokumenta. Obuhvat područja za koje se izrađuje strateški dokument mora biti i kartografski jasno definiran s jasnim popisom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na koju se odnose.

6.1.2. Formiranje organizacijske strukture za izradu strateškog razvojnog dokumenta

Jedno od temeljnih načela regionalnog razvoja je načelo partnerstva i suradnje. Temeljni strateški razvojni dokumenti su višesektorski dokumenti od interesa za cijelu zajednicu. Organizacija izrade razvojnog dokumenta temelji se na timskom radu, aktivnom sudjelovanju svih partnera i uključivanju ključnih dionika u proces izrade. Zato je potrebno sustav izrade strukturirati tako da se uključe svi dionici prema *quadruple helix*¹³⁴ modelu. Pritom strukturacija izrade mora prepoznati osobitosti područja za koje se dokument izrađuje, temeljne razvojne sektore kao i ključne dionike po svim razinama (javni, privatni, znanstveni, nevladini i dr. sektori). Temelj strateškog procesa čine vještine i resursi koje svaka grupa zainteresiranih dionika donosi u proces planiranja. Uspostavljanje radnih odnosa i struktura koje u potpunosti angažiraju zainteresirane strane u procesu također vode do korisnog, dugoročnog, formalnog javnog/privatnog/nevladinog partnerstva.

Tablica 17.: Načelni pregled dionika uključenih u proces strateškog razvojnog planiranja

Javni sektor	Poslovni sektor	Civilni sektor
nacionalna zajednica	veliki poduzetnici	sindikati
regionalna zajednica	srednji poduzetnici	Gospodarsko-socijalno vijeće
lokalna zajednica	mikro i mali poduzetnici	udruge za zaštitu životinja

¹³² Cf. o urbanim područjima poglavlje 2.3.1. Urbana područja Republike Hrvatske.

¹³³ Odnosno tijela koja su zadužena za usvajanje strateškog dokumenta.

¹³⁴ Nerijetko se uvažava i *quintuple helix* model koji je kao inovacijski model posebno ekološki senzibilan i uključuje pet ključnih elemenata: javni i privatni sektor, znanost, kulturni sektor i sektor zaštite okoliša.

Javni sektor	Poslovni sektor	Civilni sektor
regionalni koordinatori	klasteri	udruge invalida
predstavnici javnih tvrtki (svih razina)	Hrvatska gospodarska komora	udruge proizašle iz Domovinskog rata
predstavnici javnih ustanova (agencija i zavoda)	Obrtnička komora	umjetničke udruge
znanstvene institucije (sveučilište/veleučilište)	Hrvatska udruga poslodavaca	ekološke udruge
Stožer civilne zaštite	gospodarsko vijeće	sportske udruge
(...)	(...)	(...)

Izvor: pripremio autor

Ovako strukturiran široki krug dionika nije moguće uključiti samo kroz rad partnerskog vijeća,¹³⁵ već se trebaju formirati specifične ciljane grupe dionika koje će kontinuirano sudjelovati u svim fazama izrade strateškog razvojnog dokumenta. Pritom ne postoji zadana forma za strukturaciju navedenih timova. Iz dosadašnjih iskustva može se istaknuti nekoliko različitih formi koje učinkovito mogu doprinijeti sveobuhvatnoj participativnosti u procesu strateškog planiranja te će se u nastavku detaljnije elaborirati.

U strateškom planiranju regionalnog razvoja naglasak je posljednjih godina stavljen na primjene digitalnih tehnologija, inovacije i transfer tehnologije. Zato je potrebna neposredna suradnja s nositeljima inovacijskih procesa koji se u pravilu formiraju pri visokoškolskim ustanovama. Jedan od modela osiguranja suradnje između nositelja izrade strateškog razvojnog dokumenta i visokoškolskih ustanova je formiranje **Savjeta za izradu strateškog razvojnog dokumenta**. Zadaća mu je sveobuhvatno razmotriti svaku od faza izrade strateškog razvojnog dokumenta te ponuditi odgovarajuće modele i rješenja za dostizanje cilja razvoja društva znanja.

Sama struktura Savjeta može uključivati čelnike više različitih visokoškolskih institucija ili pak cijeli Senat dominantnog visokog učilišta s područja za koje se dokument izrađuje ili pak istaknute znanstvenike i pojedince iz različitih znanstvenih područja. Ako se radi o dokumentima lokalne razine, Savjet može uključiti čelne ljude visokoškolskih institucija te znanstvenike i stručnjake čije je područje

¹³⁵ Više o partnerskim vijećima Cf. Poglavlje 5.3.6. Partnerska vijeća.

rada dominantno važno za funkcioniranje premetne lokalne zajednice (npr. turizam, ekonomija, građevinarstvo, medicina...).

Zakonodavnim okvirom definirano je da je nositelj izrade strateškog razvojnog dokumenta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za koju se dokument izrađuje, dok je koordinator izrade regionalni, odnosno lokalni koordinator. Upravo kako bi se osigurala sveobuhvatna uključenost nositelja pojedinih resora unutar tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave formira se **Radni tim** sačinjen od čelnika (pročelnika) svih upravnih tijela, čelnika tijela unutarnje revizije, regionalnog koordinatora i predstavnika zavoda za prostorno uređenje. Zadatak Radnog tima je kontinuirano, minimalno na mjesečnim sastancima, pratiti i aktivno sudjelovati u izradi razvojnog dokumenta, nominirati pojedina planska rješenja te u sinergiji s drugim sektorima iznalaženje najefikasnijih suvremenih procesa i projekata u cilju dostizanja što dinamičnijeg i sveobuhvatnijeg regionalnog razvoja s primarnim ciljem povećanja kvaliteta života na razmatranom području.

Kako bi se osiguralo adekvatno sagledavanje svih razvojnih sektora, formiraju se **tematske radne skupine**. Funkcija im je u strukturiranom okruženju analizirati stanje te predložiti ciljeve i mjere prema sektorima. Nositelj izrade strateškog razvojnog dokumenta samostalno odlučuje o broju i nazivu (temi koju obrađuje) tematskih radnih skupina vodeći računa o najvažnijim sektorima za navedeno područje, ali i odrednicama i temeljnim razvojnim pravcima koji su zadani dokumentima višeg reda s kojima se mora uskladiti dokument koji se izrađuje. Primjerice pri izradi Razvojne strategije Primorsko-goranske županije 2016. - 2020. imenovano je 5 tematskih radnih skupina prema sljedećim područjima:

- gospodarstvo, turizam i konkurentnost,
- društvene djelatnosti,
- infrastruktura,
- prostorno uređenje i zaštita okoliša,
- civilni sektor i krizna stanja.

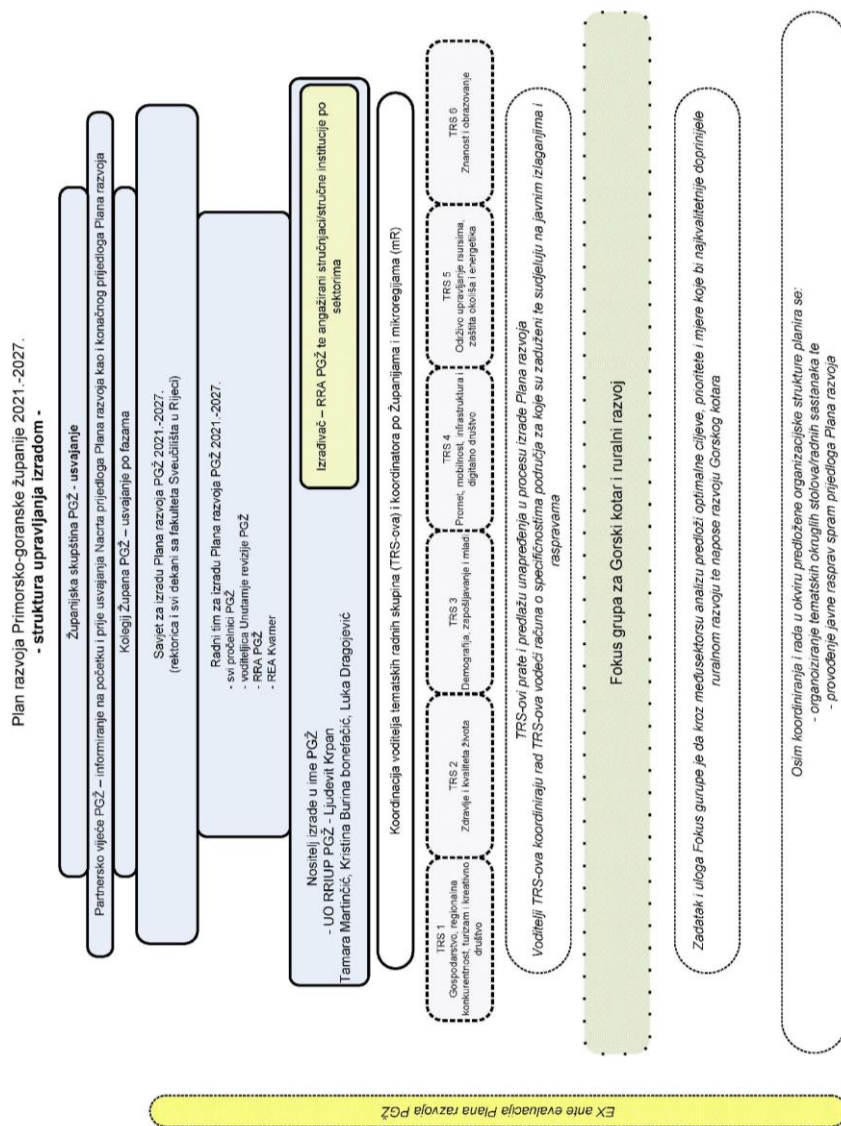
Za razliku od navedenog, pri izradi Plana razvoja Primorsko-goranske županije 2021. - 2027. tematske radne skupine prilagođene su odrednicama Nacionalne razvojne strategije te odrednicama strateškog okvira EU-a za financijsku perspektivu 2021. - 2027. te je formirano šest tematskih radnih skupina:

- gospodarstvo, regionalna konkurentnost, turizam i kreativno društvo,
- zdravlje i kvaliteta života,
- demografija, zapošljavanje i mladi,
- promet, mobilnost, infrastruktura i digitalno društvo,
- održivo upravljanje resursima, zaštita okoliša i energetika te
- znanost i obrazovanje.

Osim tematskih radnih skupina moguće je formirati i **fokus grupe**. Uloga im može biti vrlo slična ulozi tematskih radnih skupina. Za potrebe ove edicije napravljen je metodološki odmak tako da su fokus grupe, s obzirom na obavezu strateškog dokumenta da se detaljno obradi urbano te ostala specifična područja, formiraju tako da okupe predstavnike dionika javnog, privatnog i civilnog pa i znanstvenog sektora sa specifičnog područja kako bi analizirali i raspravljali o potrebama i mogućnostima te mjerama za navedeno specifično područje.¹³⁶

¹³⁶ Za potrebe izrade Plana razvoja Primorsko-goranske županije 2021. - 2027. formirana je Fokus grupa za Gorski kotar i ruralni razvoj.

Tablica 18.: Organizacijska struktura provedbe izrade Plana razvoja Primorsko-goranske županije 2021. - 2027.



Izvor: pripremio autor

6.1.3. Dinamika izrade strateškog razvojnog dokumenta

Strateški razvojni dokumenti obavezni su strateški akti koji nerijetko služe kao podloga za značajna ulaganja u razvojne programe i prioritete. Vrlo često obaveza njihove izrade nedvosmisleno je vremenski

determinirana te je za naručitelja jedna od temeljnih briga osigurati pravovremeno usvajanje kvalitetno pripremljenog razvojnog dokumenta. Upravo zato potrebno je prije formalnog početka izrade pripremiti detaljni dinamički plan izrade strateškog razvojnog dokumenta. U prvim iteracijama priprema se načelni dinamički plan samo s ključnim elementima za provedbu željene aktivnosti. U kasnijim fazama priprema se dinamički plan koji vrlo detaljno mora razraditi svaku od aktivnosti vodeći računa o objektivnim preduvjetima i međuovisnostima provedbe svake aktivnosti. U pravilu dinamički plan osim naziva aktivnosti, očekivanog vremena trajanja pojedine aktivnosti te međuovisnosti aktivnosti mora jasno determinirati i odgovorne osobe/institucije za provedbu svake od aktivnosti te resurse potrebne da bi se aktivnost provela u željenim rokovima.¹³⁷

6.1.3.1. Minimalni uvjeti za osiguranje sveobuhvatnog participativnog postupka izrade strateškog razvojnog dokumenta

Kod pripreme dinamičkog plana, osim zadovoljenja svih formalnih aktivnosti i faza za izradu samog strateškog razvojnog dokumenta, poseban naglasak mora se staviti na osiguranje participativnosti cijelog postupka strateškog planiranja. Participativnost postupka podrazumijeva uključivanje dionika kroz konzultacijski postupak na svim razinama razvojnog upravljanja – nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Dakle, uključenje sveobuhvatnog kruga dionika u izradi strateškog razvojnog dokumenta jedan je od ključnih preduvjeta za njegovu kasniju uspješnu implementaciju. Pritom je komunikaciju dionika potrebno uspostaviti putem:

- digitalnih komunikacijskih kanala/digitalnih platformi/*online* konzultacija (*e-mail, SharePoint, Dropbox/Google Drive/One Drive/File Stream...*) – čime se osigurava dostupnost ažurnih informacija, stručnih podloga i dokumenata svim dionicima,
- niza participativnih radionica – čime se osigurava neposredna razmjena ideja i mišljenja te zajedničko donošenje zaključaka.

Zakonodavac je regulirao da se na razini partnerskih konzultacija moraju osigurati **minimalno tri sjednice** u kojima se raspravlja o fazama izrade strateškog razvojnog dokumenta te završna radionica na kojoj se

¹³⁷ Primjer dinamičkog plana izrade Plana razvoja Primorsko-goranske županije dan je u prilogu.

predstavlja i prihvaća konačan prijedlog strateškog razvojnog dokumenta.¹³⁸

Uvažavajući obavezan minimalni broj sjednica partnerskih vijeća, preporuka je da se tematske radne skupine i fokus grupe sastaju na radnim sastancima/radionicama u istoj formi i istoj dinamici. Dakle sjednice tematskih radnih skupina i fokus grupa preporučuje se održati minimalno tri do pet puta tijekom izrade dokumenta.

Pritom na prvoj sjednici na koju se pozivaju svi uključeni dionici po svim organizacijskim strukturama (članovi partnerskih vijeća, tematskih radnih skupina, fokus grupa, savjeta i radnog tima za izradu...) predstavljaju se očekivani rezultati strateškog planiranja, struktura izrade, ali i naglašavaju očekivanja od svih dionika uključenih u proces te objašnjava metodologija izrade dokumenta. Detaljno se obrazlaže način komunikacije, razmjene dokumenata i mišljenja te ostali detalji vezani za operativno funkcioniranje rada svih skupina.

Uz zajedničku uvodnu radionicu svih dionika, separatne radionice za svaku od tematskih radnih skupina/fokus grupa u pravilu se organiziraju za razmatranje analize stanja, definiranja SWOT matrice te utvrđivanja razvojnih problema¹³⁹ i potreba nakon pripremljene osnovne analize. Dakle svi ostali krugovi radionica, radnih dogovora i sastanaka odvijaju se zasebno za svaku od organizacijskih struktura.

Drugi krug radionica ima zadatak razmotriti i strukturirati analizu stanja, SWOT matricu te identificirati razvojne probleme uzrokovane s jedne strane sektorskim politikama koje nedovoljno uzimaju u obzir razvojne posebnosti pojedinih područja i s druge strane razvojne potrebe takvih područja zbog razvojnih specifičnosti (geografija, insularnost, demografija, ekonomsko zaostajanje, povijesno nasljeđe i dr.) te identificirati potrebe i potencijale.

Treći krug radionica ima zadatak razmotriti i strukturirati strateški okvir razvojnog dokumenta.

Četvrti krug radionica naglasak stavlja na identifikaciju strateških razvojnih projekata, ali i financijski okvir za njihovu provedbu.

¹³⁸ Više u poglavlju 5.3.6. Partnerska vijeća.

¹³⁹ Rezultati radionica mogu poslužiti za definiranje razvojnih problema s kojima se izravno suočavaju razvojni dionici na regionalnoj i lokalnoj razini, kao i identifikaciju razvojnih učinaka javnih politika u spomenutim područjima.

U posljednjem, petom krugu radionica/partnerskih konzultacija (koji je obavezan za partnersko vijeće, a opcionalno se može provesti i za sve ostale organizacijske jedinice) strukturira se i razmatra te usvaja nacrt prijedloga strateškog okvira, odnosno konačni prijedlog strateškog razvojnog dokumenta koji se šalje dalje u formalni postupak usvajanja.

6.1.3.2. Formalna procedura izrade strateškog razvojnog dokumenta

Izrada strateškog razvojnog dokumenta regionalnog razvoja je postupak koji je detaljno definiran zakonskim i podzakonskim aktima.

Izrada strateškog razvojnog dokumenta iz područja regionalnog razvoja započinje formalnom Odlukom o izradi strateškog razvojnog dokumenta koju na prijedlog izvršne vlasti donosi predstavničko tijelo.

Odmah po donošenju Odluke o izradi potrebno je prema ministarstvu nadležnom za zaštitu okoliša uputiti dopis kojim se traži mišljenje o tome je li za predmetni dokument potrebno izraditi Stratešku procjenu utjecaja plana na okoliš. Ako se na području za koje se izrađuje razvojni dokument nalaze objekti u posebnom režimu zaštite prirode, potrebno je zatražiti mišljenje o tome je li potrebno provesti postupak Ocjene utjecaja na prirodu.¹⁴⁰

Maksimalno nakon 120 dana od donošenja Odluke o izradi strateškog razvojnog dokumenta izvršno tijelo mora usvojiti Komunikacijski plan.

Dodatno, kako bi se osiguralo adekvatno vrednovanje, izvršna vlast mora formalnom Odlukom imenovati Odbor za praćenje vrednovanja strateškog razvojnog dokumenta te Tim za njegovo vrednovanje.

Iako zakonski nije uvjetovano, preporučuje se da nositelj izrade te koordinator izrade strateškog razvojnog dokumenta predstavi i na usvajanje izvršnom tijelu prezentira svaku od faza izrade strateškog razvojnog dokumenta (analizu stanja i SWOT analizu, strateški okvir s listom strateških projekata te nacrt konačnog prijedloga strateškog razvojnog dokumenta).

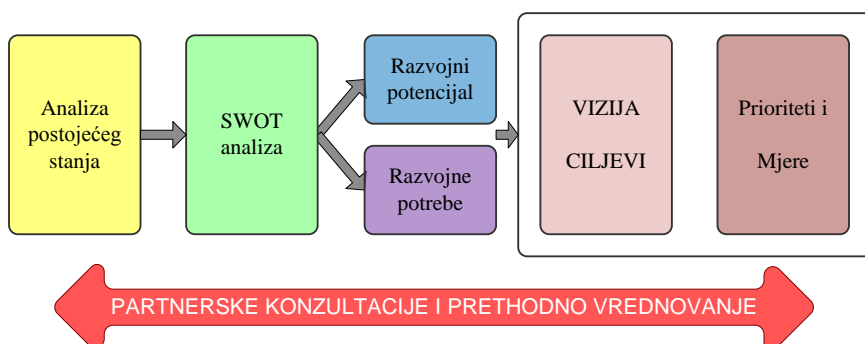
¹⁴⁰ Postupak provedbe strateške procjene utjecaja plana na okoliš definiran je zakonodavnom regulativom iz domene zaštite okoliša te se u ovoj ediciji neće detaljno razrađivati. U prilogu je predstavljen slijed formalnih aktivnosti koje se moraju provesti tijekom provedbe postupka.

Pritom se po usvajanju nacrtu konačnog prijedloga strateškog razvojnog dokumenta od strane izvršnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave isti mora poslati na javnu raspravu.¹⁴¹ Po dovršetku javne rasprave te dorade dokumenta, sukladno prihvaćenim primjedbama s javne rasprave, Konačan prijedlog strateškog razvojnog dokumenta dostavlja se Izvršnom tijelu koje ga po usvajanju prosljeđuje Predstavničkom tijelu na usvajanje. Usvajanjem strateškog razvojnog dokumenta od strane predstavničkog tijela jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave ujedno završava formalni postupak izrade strateškog razvojnog dokumenta, a usvojeni dokument šalje se resornom ministarstvu na znanje i evidentiranje te eventualno daljnje postupanje.

6.2. SADRŽAJ STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA

Plan razvoja temeljni je strateški planski dokument jedinice područne (regionalne) samouprave (u nastavku teksta: JP(R)S) u kojem se određuju ciljevi i prioriteti razvoja u svrhu jačanja razvojnih potencijala. Za njegovu izradu potreban je složeni višedimenzionalni kombinirani međusektorski i teritorijalni pristup kojim je moguće odgovoriti na moderne razvojne izazove. Treba biti rezultat strukturirane analize i planiranja zajedničkih potreba svih relevantnih dionika. Izrada strateškog dokumenta predstavlja jedinstven proces. Mora se temeljiti na logičkom slijedu međusobno dosljednih i logički povezanih dijelova pri čemu svaki prethodni korak uvodi ili određuje elemente ključne za poduzimanje sljedećeg koraka.

Tablica 19.: Logički lanac intervencija – od analize do izrade strateškog dokumenta



Izvor: *Smjernice za izradu strategije razvoja urbanih područja, praćenje njihove provedbe i vrednovanje*. 2015. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondove Europske unije. Zagreb.

¹⁴¹ U pravilu javna rasprava traje 15 - 30 dana.

Strateški razvojni dokumenti trebaju:

- biti utemeljeni na **detaljnoj analizi stanja** baziranoj na opsežnim, relevantnim i ažuriranim podacima koji ukazuju na **gospodarske, demografske, socijalne i prostorno-ekološke** izazove;
- **strateški prikazati pristup razvoju** unutar jasno određenog razdoblja, utvrđujući hijerarhiju **ciljeva, razvojnih prioriteta i mjera** koji moraju biti **mjerljivi**, za suočavanje s unaprijed navedenim izazovima;
- identificirati i predložiti pristup prema razvoju slabije razvijenih područja i područja s razvojnim posebnostima (npr. otoci, brdsko-planinska područja, ruralna, urbana područja, ratom stradala područja i dr.) ciljajući putem definiranih prioriteta/mjera na rješavanje niza međusobno povezanih problema u tim područjima;
- definirati očekivane rezultate i uključiti **sustav relevantnih pokazatelja** koje je potrebno koristiti za praćenje njihove provedbe;
- razraditi sustav provedbe uključujući i financijski okvir za provedbu;
- razraditi sustav praćenja, vrednovanja i izvješćivanja o provedbi.

U nastavku se nalazi prikaz strukture županijskih razvojnih strategija (koje su se izrađivale za financijsku perspektivu 2014. - 2020.) s prijedlogom okvirnog broja stranica.

Tablica 20.: Načelna struktura županijskih razvojnih strategija

Sadržaj	Broj strana
Sažetak	2
Analiza stanja – sažetak	35
Rezultati provođenja prijašnjih strategija	5
Prepoznavanje razvojnih potreba i potencijala	6
Strateški okvir	20
Politika županije prema teritorijalnom i urbanom razvoju	5
Provedba	7
Praćenje i vrednovanje	2

Sadržaj	Broj strana
Partnersko vijeće	2
Horizontalna načela	2
Izvešće o prethodnom vrednovanju – sažetak	2
Izvešće o provedenoj strateškoj procjeni utjecaja na okoliš – sažetak	2
UKUPNO	90

Izvor: *Smjernice za izradu strategije razvoja urbanih područja, praćenje njihove provedbe i vrednovanje*. 2015. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondove Europske unije. Zagreb.

Faze u izradi i provedbi strateškog razvojnoga dokumenta uključuju:

- analizu i ocjenu stanja (uz definiranje razvojnih problema i potreba),
- SWOT analizu,
- utvrđivanje strateškog okvira (vizije, ciljeva, prioriteta i mjera),
- odabir razvojnih projekata,
- praćenje provedbe strateškog dokumenta.

Kao nova generacija dokumenata strateškog planiranja na regionalnoj razini utvrđeni su **planovi razvoja županija**. U nastavku je prikazan njihov obavezan sadržaj.

Tablica 21.: Obavezni sadržaj planova razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Planovi razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	
1.	Srednjoročna vizija razvoja, usklađena s relevantnim dugoročnim aktima strateškog planiranja
2.	Opis srednjoročnih razvojnih potreba i razvojnih potencijala
3.	Opis prioriteta u srednjoročnom razdoblju
4.	Posebni ciljevi
5.	Popis ključnih pokazatelja ishoda (iz Biblioteke pokazatelja) i ciljanih vrijednosti pokazatelja
6.	Terminski plan provedbe projekata značajnih za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, s naznačenim ključnim koracima i rokovima provedbe
7.	Indikativni financijski plan s prikazom financijskih pretpostavki za provedbu posebnih ciljeva i projekata značajnih za lokalnu i

Planovi razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	
	područnu (regionalnu) samoupravu
8.	Usklađenost s nacionalnom razvojnom strategijom, sektorskim i višesektorskim strategijama te dokumentima prostornog uređenja
9.	Okvir za praćenje i vrednovanje
10.	Dodaci: <ul style="list-style-type: none"> • sažetak rezultata prethodnog vrednovanja • sažetak provedenog postupka savjetovanja s javnošću
11.	Nositelj izrade plana razvoja JLP(R)S radi odgovarajućeg informiranja, komunikacije i vidljivosti postupka planiranja javnih politika obvezno izrađuje i donosi komunikacijsku strategiju i komunikacijski akcijski plan. Komunikacijska strategija i komunikacijski akcijski plan donose se u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu odluke predstavničkog tijela JLP(R)S o izradi akta strateškog planiranja.
12.	Nositelj izrade plana razvoja JLP(R)S izrađuje akcijski plan za provedbu plana razvoja koji sadrži pregled glavnih mjera s pokazateljima rezultata, ključnim točkama ostvarenja, rokovima i nositeljima provedbe te procjenom fiskalnog učinka. Nacrt akcijskog plana priprema se i podnosi predstavničkom tijelu JLP(R)S, zajedno s prijedlogom plana razvoja JLP(R)S ili najkasnije 60 dana od dana donošenja plana razvoja JLP(R)S.

Izvor: Priručnik o strateškom planiranju. Verzija 3.0. 2020. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb. 17.

6.2.1. Analiza i ocjena postojećeg stanja

Za određivanje razvojnog smjera ključno je poznavanje postojećeg konteksta razvoja po svim razinama i područjima. Stoga temelj za izradu svakog strateškog dokumenta čini analiza i ocjena postojećeg stanja. Ona mora biti višesektorska, tj. mora analizirati gospodarsku i društvenu situaciju, demografsko stanje te stanje u okolišu/prostoru na ciljanom području.

Pritom je konačni rezultat analize i ocjene postojećeg stanja upravo ocjena razvojnih potreba i razvojnih potencijala, odnosno strateškog pravca razvoja kojim će se osigurati ostvarenje željenih ciljeva.

Zadatak joj je predstaviti detaljnu sliku analiziranog područja i postaviti temelje za dubinsko razumijevanje postojećeg stanja i dinamike razvoja vezano za demografiju, gospodarstvo i ulaganja, društvene činjenice, prirodne resurse, graditeljsku baštinu, raspoloživost infrastrukture, kvalitetu i zaštitu okoliša.

Mora uključivati kvantitativne i kvalitativne podatke i informacije iz pouzdanih izvora¹⁴² na nacionalnoj razini (npr. Državni zavod za statistiku, gospodarska komora, ministarstva i javne agencije itd.), županijskoj i lokalnoj razini (npr. podaci prikupljeni od stručnih ureda tijela lokalnih vlasti na određenom urbanom području) kao i iz EU izvora. Također se mogu uzeti u obzir različite studije i istraživanja. Kako bi se osigurala objektivna analiza postojećeg stanja, potrebno je dostupne analizirane podatke usporediti sa sličnim područjima (ostalim županijama ili ostalim jedinicama lokalne samouprave).

U kontekstu izrade strateškog razvojnog dokumenta analiza i ocjena postojećeg stanja sastoji se od izrade analitičke podloge, definiranja SWOT matrice te iz toga definiranih razvojnih prilika i razvojnih prioriteta te analize dosadašnje strateške dokumentacije.

6.2.1.1. Izrada analitičkih podloga

Prvi korak u analizi postojećeg stanja je priprema analitičkih podloga. Analitička podloga¹⁴³ je skup podataka, pokazatelja i naputaka namijenjenih izrađivačima strateškog razvojnog dokumenta. Koristi se prilikom analize i ocjene stanja i trendova razvoja, kao i određivanja te rangiranja razvojnih problema. Cilj izrade analitičke podloge je osigurati faktografsko i metodološko polazište za izradu strateškog razvojnog dokumenta. Treba pružiti primjereno strukturiranu podatkovnu osnovu i odgovarajuće pokazatelje za vjerodostojnu analizu postojećeg stanja.¹⁴⁴

Analiza postojećeg stanja uključuje:

- analitičke prikaze makroekonomskih i razvojnih stanja i trendova,
- razvojne potrebe u području:
 - prirodnih i demografskih resursa,

¹⁴² Podaci trebaju biti ažurni gdje god je to moguće, a godina za koju su prikupljeni podaci uvijek mora biti navedena.

¹⁴³ Ili analitičke podloge ako se zasebno pripremaju za različite sektore.

¹⁴⁴ Prema dokumentu: *Analitička podloga za izradu Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske*. 2015. Ekonomski institut, Zagreb.

- komunalne infrastrukture,
- zaštite okoliša,
- gospodarstva,
- poslovne i tehnološke infrastrukture,
- tržišta rada,
- društvenih djelatnosti,
- upravljanja razvojem itd.

O kvaliteti ulaznih podataka ovisi i kvaliteta ocjene stanja razvoja što je osnova za utvrđivanje vizije, ciljeva, prioriteta i mjera njezinog budućeg razvoja. Za učinkovito i uspješno prikupljanje i obradu podataka potrebnih za izradu analize stanja preporučuje se:

- izraditi popis osnovnih društveno-gospodarskih područja i podataka o:
 - gospodarstvu (ekonomske aktivnosti i trendovi, dominantne djelatnosti, poslovna kultura, produktivnost rada, inovacije...),
 - društvenim djelatnostima,
 - demografskim kretanjima,
 - stanovništvu i ljudskim resursima,
 - geoprometnom položaju,
 - zemljopisnim, prirodnim i kulturnim resursima,
 - fizičkoj infrastrukturi,
 - prirodnim resursima,
 - okolišu,
 - institucionalnom okviru za upravljanje razvojem,
 - civilnom društvu,
 - financijskim izvorima za razvojne projekte,
 - međuregionalnoj i međunarodnoj suradnji,
 - razvojnim planovima i glavnim razvojnim projektima te
 - drugim područjima koje se smatra relevantnima za razvoj;
- izraditi popis dostupnih izvora podataka:
 - na lokalnoj,
 - županijskoj,
 - državnoj (Državni zavod za statistiku, ministarstva, agencije, zavodi, komore i dr.) i
 - međunarodnoj razini (Eurostat, Svjetska banka, OECD i dr.);
- odabrati kvalitetne podatke, odnosno pokazatelje, jednostavne a sadržajne, koji će biti podloga za stavove, ocjene i procjene; koji pomažu pojednostavljenju opisa složene stvarnosti, mjerenju situacija i pojave te utvrđivanju trendova u nekom od

društveno-gospodarskih područja, a istovremeno predstavljaju osnovu za definiranje pokazatelja uspješnosti provedbe ciljeva, prioriteta i mjera,

- utvrditi statičke i dinamičke pokazatelje (statički: posljednja dostupna godina; dinamički: višegodišnji, najmanje petogodišnji vremenski niz),
- odabrati sadržajan grafički prikaz podataka i pokazatelja (tablice, dijagrame, karte i dr.),
- odrediti redovito prikupljanje podataka i pokazatelja (na godišnjoj osnovi),
- organizirati elektroničku bazu za sve prikupljene i obrađene podatke i pokazatelje.

Analiza svakog od ključnih društveno-gospodarskih područja treba završiti sa zaključcima kojima se iskazuju:

- pozitivna i negativna obilježja analiziranog područja,
- razvojni problemi i razvojne potrebe u pojedinom području te preporuke razvoja za sljedeće razdoblje.

Analiza podataka treba biti posebno usmjerena na sektore koji su prepoznati kao problemi/izazovi ili potencijali, umjesto da se sve teme istražuju na jednak način.

Nakon stručno pripremljene Analitičke podloge, slijedi proces **konzultiranja stručne javnosti** kako bi se osim prikupljenih i analiziranih faktografskih informacija identificirali realni razvojni problemi i potrebe, za što se provode intervjui, participativne radionice i stručne rasprave s relevantnim dionicima. **Tek ovako zaokruženi proces analize primarnih i sekundarnih publikacija te uključenja šire stručne javnosti rezultira cjelovitom analizom stanja.**

U uvodnom dijelu, pri analizi svakog sektora trebala bi se utvrditi jasna prostorna ograničenja za svaki sektor ako su ista prepoznata i utvrđena u prostorno planskoj dokumentaciji i/ili analizi stanja.

U Analizi stanja posebnu pažnju potrebno je usmjeriti na urbani razvoj, odnosno na ulogu velikih gradova i gradova sjedišta županija, a ovisno o prostornim razvojnim posebnostima potrebno je obuhvatiti i analizu posebnih područja koja se nalaze na razmatranom teritoriju, uključujući tu:

- slabije razvijena područja (potpomognuta područja) te
- područja s razvojnim posebnostima kao što su npr.
 - otoci,
 - ruralna područja,
 - brdsko-planinska područja,
 - ratom stradala područja,
 - zaštićena područja u županiji,
 - granična područja i dr.

Analiza stanja treba obuhvatiti:

- dinamiku promjena, trendove (najmanje zadnjih pet godina),
- ocjenu unutar razlika pojedinih prostornih cjelina unutar granice obuhvata prema gospodarskoj i društvenoj situaciji,
- usporedbu razvijenosti: položaj u odnosu na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, statističku regiju, prosjek Republike Hrvatske i prosjek EU-a,
- utvrđivanje drugih obilježja koje županija smatra relevantnim za svoj razvoj.

Osim navedenog, u izradi osnovne analize koriste se metode i rezultati drugih relevantnih analiza koje su provedene na državnoj i županijskoj razini (npr. analiza poduzetničkog potencijala, analiza stranih ulaganja, analiza tržišta rada, analiza zaštite okoliša i dr.).

U završnom dijelu analize stanja potrebno je navesti ključne teze i zaključke utvrđene provedenom analizom stanja, dok se cjelovita analiza stanja treba nalaziti u prilogu strateškog razvojnog dokumenta.

6.2.1.2. SWOT analiza

Vrlo često podaci osnovne analize stanja, bazirane na primarnim i sekundarnim publikacijama, nisu dostatni za identifikaciju stvarnih problema jer su često zastarjeli, ne odražavaju stvarne probleme i teško je iz njih prepoznati uzroke aktualnih problema. Zato SWOT¹⁴⁵ kao **kvalitativna metoda** na participativni način dopunjuje osnovnu analizu nalazima ključnih dionika.¹⁴⁶

¹⁴⁵ SWOT je akronim od riječi – snage (engl. *Strength*), slabosti (engl. *Weaknesses*), prilike (engl. *Opportunities*) i prijetnje (engl. *Threats*).

¹⁴⁶ Ovdje je važno naglasiti da iako svi atributi u SWOT matrici moraju biti kvantificirani i utemeljeni na analizi stanja dio podataka može proizaći iz provedenih participativnih radionica s različitim skupovima dionika.

Cilj SWOT analize je pojasniti informacije dobivene analizom stanja, utvrđivanjem snaga, slabosti, prilika i prijetnji. Ona daje ocjenu snaga i slabosti te prilika i prijetnji bitnih za razvoj svakog od ključnih društveno-gospodarskih područja. Instrument je koji se može koristiti za analiziranje podataka u cilju izrade cjelovite kompetitivne analize.

Snage su područja, resursi i sposobnosti unutar razmatranog područja na koje se ona može osloniti u razvoju, s najvećim mogućnostima za uspjeh.

Slabosti ukazuju koja područja, resursi i sposobnosti unutar razmatranog područja ograničavaju ili onemogućuju njezin razvoj.

Prilike su područja, resursi i sposobnosti izvan razmatranog područja koje bi razmatrano područje moglo iskoristiti za svoj razvoj (povećati snage i/ili smanjiti slabosti).

Prijetnje su područja, resursi i sposobnosti izvan razmatranog područja koje mogu ugroziti njezin razvoj (smanjiti snage i/ili povećati slabosti).

Svaka ocjena snaga i slabosti te prilika i prijetnji treba biti:

- argumentirana (zaključci iz SWOT analize moraju se bazirati na podacima iz analize stanja),
- sukladna s drugim ocjenama (ne smije biti njima proturječna) te
- rangirana po važnosti za razvoj.

Potrebno je istaknuti kako SWOT analiza mora pokazati:

- što je i zašto snaga, slabost, prilika, odnosno prijetnja,
- da su snage i slabosti povezane s unutarnjim područjima, resursima i sposobnostima te da se zasnivaju na rezultatima osnovne analize,
- jesu li prilike i prijetnje povezane s okruženjem,
- jesu li i kako prilike povezane sa snagama i/ili slabostima te predstavljaju li i kako mogući potencijal za razvoj,
- jesu li prijetnje, kao vanjski čimbenici (regionalni, nacionalni ili međunarodni), povezane sa snagama i/ili slabostima, odnosno na koji način predstavljaju moguću prijetnju smanjenju snaga i jačanju slabosti.

Sadržaj SWOT analize poveznica je između (do)sadašnjeg razvoja i željenog budućeg razvoja izraženog u viziji, strateškim ciljevima i prioritetima razvoja.

Povezivanjem rezultata analiza (analize stanja i SWOT analiza) dobiva se cjelovitija i realnija predodžba dostignutog stupnja razvoja.

Procjena analize postojećeg stanja služi za procjenu čimbenika koji mogu pozitivno ili negativno djelovati na ostvarenje ciljeva strateškog dokumenta. Pritom je procjena vanjskih čimbenika usredotočena na društveno-ekonomske trendove i geopolitičke čimbenike i trendove, dok se procjena unutarnjih čimbenika uglavnom odnosi na organizacijske čimbenike.

Kako je ranije rečeno, izrada strateškog dokumenta predstavlja logički proces u kojem je početna točka identifikacija potreba. Upravo podaci dobiveni kroz analizu stanja i dalje razrađeni u SWOT¹⁴⁷ analizi trebaju rezultirati **prepoznavanjem niza razvojnih potreba i razvojnih potencijala**, a što predstavlja temelj za daljnje faze izrade strateškog dokumenta.

6.2.1.3. PESTEL analiza

Nerijetko se uz SWOT analizu koristi i niz drugih poznatih alata kojima se što vjernije nastoji detektirati postojeće stanje sustava. Jedan od tih alata je i PESTEL¹⁴⁸ analiza.

PESTEL analiza je alat kojim se nastoji pratiti čimbenike koji mogu imati utjecaja na dostizanje razvojnih ciljeva. U svojoj analizi primarno se usmjerava na političke, ekonomske, socijalne, tehnološke, okolišne i pravne čimbenike. U novije vrijeme dodatno se razmatraju i demografski, kulturološki i ekološki čimbenici.

¹⁴⁷ Osim standardne SWOT analize mogu se provoditi i alternativne analize poput Analize stabla problema i analize stabla ciljeva ili PESTEL analize koja omogućuje pregled vanjskog okruženja u kojem organizacija djeluje i prepoznavanje trendova, prilika i prijatnji ispitivanjem političkih, ekonomskih, društvenih, tehnoloških, pravnih i okolišnih čimbenika.

¹⁴⁸ PESTEL je akronim od riječi – politički (engl. *Political*), ekonomski (engl. *Economic*), socijalni (engl. *Social*), tehnološki (engl. *Technological*), okolišni (engl. *Environmental*) i pravni (engl. *Legal*) čimbenici.

Grafikon 9.: Čimbenici PESTEL analize



Izvor: <https://www.business-to-you.com/scanning-the-environment-pestel-analysis/> (od 30. lipnja 2020., prilagodio autor)

Politički čimbenici razmatraju koji politički dionici i na koji način mogu utjecati na razvoj.

Ekonomski čimbenici odnose se na temeljne makroekonomske pokazatelje. Mogu imati direktne ili indirektne utjecaje na dugoročni razvoj.

Socijalni čimbenici u naravi primarno obuhvaćaju demografske pokazatelje te pokazatelje socijalnog statusa stanovništva (financijski, kulturološki, edukacijski...).

Tehnološki čimbenici primarno se odnose na potencijale inovacija i primjene suvremenih tehnoloških procesa u cilju ostvarenja razvojnih ciljeva.

Okolišni čimbenici sagledavaju prirodu i okoliš kao vrijedan resurs na kojem se razvoj temelji uz uvažavanje primarne potrebe njihove zaštite.

Pravni čimbenici sagledavaju ukupan zakonodavni okvir provedbe politike regionalnog i lokalnog razvoja na nekom području.

Grafikon 10.: Obuhvat čimbenika PESTEL analize

P	E	S	T	E	L
<ul style="list-style-type: none">• Politička stabilnost• Prisutnost korupcije• Vanjsko-trgovinska politika• Porezna politika• Radno zakonodavstvo• Tržišna ograničenja	<ul style="list-style-type: none">• Ekonomski rast• Vanjskotrgovinska razmjena• Kamatne stope• Stopa inflacije• Prosječna plaća• Nezaposlenost• ...	<ul style="list-style-type: none">• Kretanje stanovništva• Dobna distribucija• Stupanj obrazovanja• Razina zdravstvene zaštite• Školstvo• Životni sadržaji• Kulturni sadržaji	<ul style="list-style-type: none">• Tehnološka razvijenost• Razina inovativnosti• Automatizacija R&D aktivnosti• Tehnološke promjene• Tehnološka osvještenost	<ul style="list-style-type: none">• Vremenski i klimatski uvjeti• Klimatske promjene• Okolišna politika• Utjecaj civilnog sektora	<ul style="list-style-type: none">• Razina diskriminacije• Politika zapošljavanja• Zaštita potrošača• Zaštita vlasništva i patenata• Zdravstveno i sigurnosno zakonodavstvo

Izvor: <https://www.business-to-you.com/scanning-the-environment-pestel-analysis/> (od 30. lipnja 2020.)

PESTEL analiza može kvalitetno identificirati razvojne prilike i prijetnje. Detaljnim sagledavanjem navedenih čimbenika dobiva se presjek uvjeta okoline koje se mora uzeti u obzir prilikom strukturiranja razvojnog dokumenta. Uvažavanje svih utvrđenih atributa te sagledavanje mogućnosti njihova maksimalnog korištenja u dostizanju razvojnih ciljeva može značajno doprinijeti kvaliteti provedbe i učinkovitosti dosizanja željenog razvojnog stanja.

6.2.1.4. Rezultati provođenja prijašnjih strategija

Za kvalitetno dovršenje analize stanja razvojnog dokumenta potrebno je dati pregled ostvarenja provedbe ciljeva, prioriteta i mjera prethodnih generacija strateških razvojnih dokumenata te drugih relevantnih strateških razvojnih programa. Sam opis obavezno mora uključiti i opis i obrazloženje (ne)ostvarenja utvrđenih razvojnih ciljeva te posebno obrazloženje stečenih iskustava u provedbi.

6.2.2. Logički okvir za strateško planiranje

Provedene analize i ocjene postojećeg stanja te SWOT/PESTEL analize osiguravaju vjerodostojnu pretpostavku definiranja osnovnih

razvojnih potreba¹⁴⁹ i potencijala. One su pak pretpostavka za utvrđivanje strateškog okvira razvojnog dokumenta.¹⁵⁰

Logički okvir ima ulogu povezivanja dugoročnih, srednjoročnih i kratkoročnih akata strateškog planiranja s ekvivalentnim razinama ciljeva i pokazatelja uspješnosti s ciljnim vrijednostima.

Pritom je kod definiranja logičkog okvira vrlo važno projicirati pojedine razvojne scenarije i njihov utjecaj na željene razvojne rezultate u zadanom roku. Predviđanje razvoja na dugi rok (10 - 15 godina) nailazi na niz metodoloških poteškoća. Projekcije razvoja su ipak korisne jer pravovremeno ukazuju na ograničenja postojećeg predloška i modela razvoja i upućuju na mjere razvojne politike kojima se mogu ublažiti posljedice negativnih trendova i potaći održivi razvoj.

Razrada logičkog okvira mora se provoditi tako da osigura **usklađenost** vezano uz politike/strateška usmjerenja na višim teritorijalnim razinama (nadmacionalna, nacionalna, regionalna razina) i/ili na razinama pojedinih sektora. Prilikom njegova strukturiranja treba uzeti u obzir osiguranje usklađenosti s:

- nacionalnim i strateškim dokumentima EU-a te prioritetima koji su u njima prepoznati,
- sektorskim strateškim dokumentima i prioritetima koji su u njima prepoznati,
- dokumentima prostornog uređenja,
- informacijama s partnerskih konzultacija koje se odvijaju paralelno s postupkom izrade dokumenta,
- odlukama donesenim na političkoj razini.

Samo formuliranje strateškog okvira mora osigurati da se ciljevi (prioriteti) i mjere definiraju prema SMART¹⁵¹ metodi:

- jasno formulirani i fokusirani. U uobičajenoj praksi oni prikazuju dinamiku, tj. trend kretanja, a izražavaju se pomoću

¹⁴⁹ U kontekstu ograničenih financijskih resursa, prvi korak u izradi strateškog razvojnog dokumenta je prioritizacija identificiranih potreba i definiranje onih na koje se treba usmjeriti.

¹⁵⁰ Podaci iz tih dijelova moraju biti u skladu s bilo kojim ciljem definiranim u daljnjim koracima te osnova za njihovu opravdanost.

¹⁵¹ *Specific* (određen), *Measurable* (mjerljiv), *Attainable* (ostvarljiv), *Relevant* (relevantni), *Time-Based* (vremenski određeni).

glagola kao što su „poboljšati“, „povećati/smanjiti“, „ojačati“, „unaprijediti“, „umanjiti“ itd.,

- izvedivi i ostvarivi unutar perioda za koji je dokument izrađen,
- mjerljivi (za kvantifikaciju ciljeva molimo vidjeti odjeljke u nastavku),
- biti kompatibilni, tj. uzajamno se nadopunjavati, ali se ne smiju preklapati.

Ovo se posebno odnosi na definiranje posebnih ciljeva te mjera provedbe strateškog dokumenta.

Ključni elementi logičkog okvira sustava strateškog planiranja su vizija razvoja, razvojni smjerovi, strateški ciljevi, posebni ciljevi, mjere, aktivnosti i projekti te s njima povezani pokazatelji uspješnosti (pokazatelji učinka, ishoda i rezultata). Navedeno je detaljnije opisano u nastavku.

Tablica 22.: Komponente i poveznice logičkog okvira strateškog planiranja



Izvor: Priručnik o strateškom planiranju. Verzija 3.0. 2020. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb.

6.2.2.1. Vizija razvoja

Vizija predstavlja sažetu i jasnu zamisao o željenim i predvidljivim razvojnim postignućima. To je inspirativno viđenje (deklaracija) onog što se želi postići u dugoročnom razdoblju te služi kao jasan vodič za odabir ciljeva provedbe strateškog dokumenta.

Zasniva se na rezultatima osnovne analize, SWOT analize, analize razvojnih trendova u užem i širem okružju te idejama o budućnosti.

Budući da vizija predstavlja svojevrsni „moto“, ona se formulira „kreativnim“ jezikom i može se dopuniti dodatnim pojašnjenjem. Mora biti razumljiva svim dionicima s primarnim ciljem njihova motiviranja na ostvarenje zadanih ciljeva razvoja.

Iz vizije se izvode strateški smjerovi, ciljevi (strateški i posebni) i mjere strateškog razvojnog dokumenta.

6.2.2.2. Razvojni smjerovi

Razvojni smjer je hijerarhijski najviši element strateškog okvira koji predstavlja osnovni okvir razvoja i kojim se ostvaruje vizija razvoja definirana Nacionalnom razvojnom strategijom. On pridonosi ostvarenju vizije i nije mjerljiv pokazateljem učinka. Pritom jedan ili više strateških ciljeva podupiru razvojni smjer. **Definira se samo za dugoročne strateške dokumente kao i strateške ciljeve razvoja.**

6.2.2.3. Ciljevi razvoja

Ciljevi razvoja su konzistentan i sažeti opis namjeravanih ishoda razvoja, jasno izraženih i mjerljivih, a vremenski povezanih s razdobljem trajanja strateškog dokumenta. Kvaliteta ciljeva ovisi o tome koliko oni odražavaju trendove i procese unutar područja, kao i one koje nameće okružje.

U okviru sustava strateškog planiranja prepoznaju se dvije temeljne grupe ciljeva:

- strateški ciljevi i
- posebni ciljevi.

Strateški cilj je dugoročni, odnosno srednjoročni cilj kojim se izravno podupire ostvarenje razvojnog smjera. Nužni su za donošenje strateških odluka te se njima daje okvir za poduzimanje strateških aktivnosti i definiraju mjere strateške uspješnosti. Usmjereni su na najviše učinke, poboljšanja i rezultate te se mjere **pokazateljima rezultata učinka.**

Posebni cilj je srednjoročni cilj definiran u nacionalnim planovima i planovima razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojim se ostvaruje strateški cilj iz strategije i poveznica je s programom u državnom proračunu ili proračunu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave.

Ciljevi doprinose ostvarenju vizije razvoja. Moraju proizlaziti iz prepoznatih razvojnih problema, potreba i potencijala opisanih u analizi stanja i SWOT analizi (tako da se optimalno iskorištava njezine razvojne snage i prilike te prevladava i zaobilazi njezine slabosti i prijatnje). Ako tijekom izrade strateškog dokumenta dođe do određenih devijacija i nemogućnosti povezivanja predloženih ciljeva, treba doraditi analizu stanja, tj. dodati nedostajuće informacije i podatke.

Međuovisnost ciljeva ključna je budući da ona istovremeno nastoji obuhvatiti skup različitih problema koji često mogu biti povezani.

Prilikom opisivanja utvrđenih ciljeva razvoja potrebno je istaknuti:

- **Relevantnost cilja** u odnosu na situaciju u županiji. Potrebno je navesti u nekoliko odlomaka zašto je, s obzirom na podatke dobivene analizom stanja/SWOT analizom, definiran upravo takav cilj i zašto se isti smatra važnim za ostvarivanje identificiranih potreba i potencijala.
- **Očekivane načine postizanja cilja** - u tekstu je potrebno istaknuti koje će probleme obuhvatiti određeni cilj i koji će biti postignuti učinci, uz objašnjenje načina na koji će se postići navedeni učinci, a time i ostvariti cilj. Ovaj odjeljak predstavlja uvod u definiranje razvojnih prioriteta i mjera.
- **Dosljednost ciljeva** – kratko objašnjenje usklađenosti svakog cilja s ciljevima ključnih nacionalnih i regionalnih i lokalnih strateških dokumenata i s ciljevima strategije Europa 2020. Budući da se opseg ciljeva može odnositi na jedan određeni sektor, potrebno je uzeti u obzir sektorske strategije/planove na svim razinama.
- **Relevantne pokazatelje učinka.**

Svi ciljevi razvoja mogu se odrediti kao:¹⁵²

- statički ciljevi i
- dinamički ciljevi.

Statičkim ciljem smatra se stanje koje treba ostvariti u zadanom roku. Ciljno stanje je po definiciji poželjnije od sadašnjeg što znači da

¹⁵² Cf. *Projekcije i scenariji gospodarskog razvoja Primorsko-goranske županije za potrebe županijskog prostornog plana*. 2011. Ekonomski institut Zagreb, Zagreb.

prethodno treba odrediti kriterije poželjnosti. Statički cilj – buduće stanje mora biti mjerljiv kako bi se moglo pratiti njegovo ostvarivanje. Uobičajeni statički gospodarski ciljevi su:

- određena (viša od sadašnje) razina bruto domaćeg proizvoda županijskog gospodarstva koju treba doseći u zadanom roku,
- određeni (veći od sadašnjeg) broj novih radnih mjesta u županiji koje treba otvoriti u zadanom roku,
- uspostava nekog (točno specificiranog) infrastrukturnog sustava u županiji ili dijelu županije u zadanom roku,
- izgradnja nekog (točno specificiranog) objekta u zadanom roku itd.

Rokovi u kojima treba ostvariti statične ciljeve obično ne premašuju 10 godina. Određivanje statičnih točno specificiranih ciljeva u razdobljima dužim od 10 godina je krajnje neizvjesno. Kako se statički ciljevi obično određuju strateškim razvojnim dokumentom, po njihovom ostvarenju dokument treba doraditi i odrediti nove ciljeve.

Dinamičkim ciljem smatra se uspostava i održanje procesa (ili dijela procesa) određenih osobina. Ciljni proces je po definiciji poželjniji od postojećeg pa i ovdje treba odrediti kriterije poželjnosti. Uobičajeni dinamički gospodarski ciljevi su:

- uspostava i održanje određene gospodarske strukture,
- dosizanje i održavanje pune zaposlenosti,
- reorganizacija i osposobljavanje razvojnog odjela i njegovo kontinuirano djelovanje.

U suvremenom strateškom planiranju jedan od nezaobilaznih dinamičkih ciljeva je održivi razvoj.¹⁵³

¹⁵³ Održivi razvoj određuje se kao stalna unapređenja proizvodnje i obogaćivanja individualne i javne potrošnje kojima se ne premašuje nosivi kapacitet ekosustava (ekološka održivost), tijekom kojih se individualna ulaganja isplaćuju ulagačima (ekonomska održivost), a o javnom standardu se odlučuje participativno (društvena održivost). Sve tri sastavnice su nužne; isplativi i društveno prihvaćeni razvoj nije održiv ako se pri tom zagađuje, razvoj koji ne zagađuje i svi ga žele nije održiv ako ulagači ne mogu vratiti uloženi kapital itd. Smatra se da je gospodarski rast koji vodi u iscrpljenja neobnovljivih resursa i nepovratna zagađenja interno kontradiktoran i da se kao takav ne može (ne smije) planirati. Jedino što treba planirati je rast koji jamči održivi razvoj. **U suvremenom strateškom planiranju podrazumijeva se da je koncept održivog razvoja superioran ostalim razvojnim konceptima** i da ga treba usvojiti i provoditi čak

Jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave treba dakle odrediti ciljnu strukturu svog gospodarstva i način i tempo gospodarskog rasta koji jamče održivi razvoj. Iz toga treba izvesti konkretne kriterije prihvatljivosti ulaganja, proizvodnje, potrošnje, smještaja, razmještaja itd. i primjenjivati ih u odabiru gospodarske strukture, određivanju optimalne veličine proizvodnih jedinica, izboru najpoželjnijih tehnologija prilikom namjene prostora, određivanja zona itd. **Održivi razvoj i ostali dinamički ciljevi nemaju zadani rok jer uspostavljeni proces treba stalno održavati i pospješivati.**

Županijski gospodarski ciljevi trebaju biti pretežno dinamički, time i dugoročni.

Pitanje roka postavlja se samo ako je zatečeni razvoj ocijenjen kritično neodrživim. U tom slučaju treba odrediti rok u kojem će se izvesti zaokret u upravljanju.

Ciljevi se obavezno moraju povezati s **pokazateljima učinka (impact)**. Pokazatelji učinka pružaju informaciju o dugoročnim rezultatima i promjenama koje se postižu prilikom ostvarenja ciljeva (npr. smanjenje nezaposlenosti, povećanje gospodarskog rasta, smanjenje onečišćenja okoliša/zraka/voda/tla).

Skup ciljeva u kojem prevladavaju statički ciljevi primjereniji je općinama i gradovima nego županijama.

6.2.2.4. Prioriteti razvoja

Pojam „prioritet“ u kontekstu strateškog planiranja ne označava rang važnosti unutar razvojnog dokumenta, nego vertikalno gledano obilježava srednju razinu cilja unutar interventne logike. Ova razina strateškog okvira bila je sastavni dio strateškog okvira za izradu županijskih razvojnih strategija (strateški dokument koji je bio na snazi za financijsku perspektivu 2014. – 2020.). **U novoj generaciji strateških razvojnih dokumenata u financijskoj perspektivi 2021. - 2027. ova razina unutar strateškog okvira više se ne koristi!**

Prioriteti razvoja sadrže razradu ciljeva, a moraju logično proizlaziti iz vizije i ciljeva. Oni trebaju konkretizirati i utvrditi sve

i u slučajevima kad se razvojni dionici slože da se neka jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave može (smije) razvijati neodrživo.

sastavnice ciljeva. **Prioritet** po svom sadržaju objedinjuje, odnosno stavlja pod zajednički tematski nazivnik određeni broj mjera koje su tematski slične i komplementarne te čija će provedba doprinijeti ostvarenju prioriteta.

Za svaki razvojni prioritet moraju se odrediti barem sljedeći elementi:

- **cilj** – što se razvojnim prioritetom želi postići,
- **opravdanje** – potrebno je ukratko objasniti zašto je aktivnost/program/projekt predviđen u sklopu određenog razvojnog prioriteta koristan i vrijedan financiranja. Treba elaborirati izabrane elemente analize stanja relevantne za razvojni prioritet, s ciljem opravdanja predložene aktivnosti/programa/projekta u odnosu na postojeću situaciju, tj. potrebno je jasno iskazati poveznicu razvojnog prioriteta s prethodno definiranim potencijalima i potrebama. Također bi trebao biti objašnjen način na koji će se postići očekivani rezultati,
- **opis** – potrebno je objasniti kako će razvojni prioritet biti ostvaren. Potrebno je podijeliti razvojne prioritete na više mjera, objasniti na koji su način podijeljene, navesti koje su to mjere i kako su organizirane unutar razvojnog prioriteta. U pravilu su mjere u sklopu istog razvojnog prioriteta povezane te je potrebno objasniti kako će se one provoditi u sinergiji,
- **relevantne pokazatelje ishoda.**

6.2.2.5. Mjere razvoja

Mjere razvoja su intervencije i aktivnosti u nekom sektoru/području i predstavljaju okvir za pripremu i izradu konkretnih razvojnih projekata/aktivnosti. Mjera je skup međusobno povezanih aktivnosti i projekata u određenom području kojom se izravno ostvaruje poseban cilj, a neizravno pridonosi ostvarenju strateškog cilja.

Činjenica je da mjera predstavlja skup međusobno povezanih aktivnosti i projekata u određenom području. Pritom se aktivnošću smatra niz specifičnih i međusobno povezanih radnji u okviru projekta ili nekog drugog provedbenog mehanizma, čija provedba izravno vodi ostvarenju mjere, a neizravno ostvarenju posebnog cilja. Projekt pak predstavlja niz međusobno povezanih aktivnosti koje se odvijaju određenim redoslijedom radi postizanja ciljeva unutar određenog razdoblja i određenih financijskih sredstava.

Pod **mjerom** se podrazumijeva promjena uvjeta koje mijenja nositelj mjere u okviru svojih ovlasti. Predstavljaju daljnju razradu prioriteta, odnosno obuhvaćaju niz specifičnih i vrlo konkretnih aktivnosti, projekata i programa čija realizacija doprinosi ostvarenju prioriteta i ciljeva u određenom području. Drugim riječima, **do ostvarenja posebnog cilja doći će se realizacijom niza mjera.**

Pojam „mjere“ u kontekstu razvojnog dokument na višoj je razini općenitosti te ne znači isto što i mjera u okviru aktivnosti koje se npr. provode za potpomognuta područja ili kada se govori o mjerama porezne politike. „Mjera“ može imati slična obilježja kao i prioritet, jedino što je u sadržajnom smislu konkretnija od prioriteta te se ostvaruje nizom aktivnosti, programa i projekata.

U procesu oblikovanja mjera polazi se od toga da mjera nije projekt, već da će se u nekoj kasnijoj fazi pretvoriti u jedan ili više projekata/aktivnosti, da treba direktno voditi ostvarenju prioriteta, a onda i odgovarajućeg cilja te da daje podlogu za identifikaciju, prioritizaciju i selekciju razvojnih projekata.

Formulirati, donositi i provoditi razvojne mjere posao je nositelja razvojne politike. Koristeći svoje ovlasti i imajući razvojne ciljeve na umu, nositelji ih poduzimaju u cijelom gospodarstvu ili samo u ciljanim djelatnostima, odnosno na cijelom prostoru jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili samo u ciljanim subregijama. Razvojne mjere mogu se podijeliti na:

- neposredne mjere i
- posredne mjere.

Neposrednim mjerama djeluje se na konkretan predmet/razvojni proces. Primjerice, smanjenjem poreza i ostalih jednokratnih ili stalnih davanja, subvencioniranjem kamata i ostalim olakšicama smanjuju se troškovi, a raznim poticajima povećavaju prihodi što, ako je dobro usklađeno, može navesti ulagača da uloži tamo gdje će to najviše doprinijeti ostvarenju strateških ciljeva. Porezi i davanja mogu se i povećati, a subvencije uskratiti što ulagača može odbiti od projekta koji nije u skladu sa strateškim razvojnim dokumentom i ponukati ga da uloži u nešto drugo (ili negdje drugdje).

Posrednim mjerama poboljšavaju se opći razvojni uvjeti. Primjerice dobra cestovna mreža omogućit će obimniji i brži prijevoz i olakšati poslovnu svakodnevicu, pa se primjerice javna ulaganja u ceste koje povezuju gospodarske zone može smatrati razvojnom mjerom. Slične učinke imaju i ulaganja u telekomunikacije, lučke objekte, vodovod, odvodnju i sl. Ulaganja u bolje školstvo, zdravstvo i kulturne djelatnosti također treba smatrati razvojnim mjerama koje mogu imati i višestruke učinke. Bolje društvene djelatnosti povećavaju privlačnost i atraktivnost nekog područja i mogu dodatno potaći dolazak ulagača i novog stanovništva uopće.

Usklađenjem neposrednih poticajnih mjera s unaprjeđenjima društvenih djelatnosti nositelji razvojne politike poboljšat će svekolike razvojne uvjete na nekom području.

Osmisliti neposredne i posredne mjere na osnovi razvojnih dokumenata i usklađeno ih provoditi vrlo je složen posao. Općenite mjere razvoja različito djeluju na pojedine regije, prije svega zbog njihovih različitih strukturnih karakteristika.

Prilikom definiranja mjera provedbe strateškog razvojnog dokumenta koristi se široka lepeza različitih mjera koje se generalno mogu grupirati u:

- **Poticanje rasta lokalnog poslovanja.** Pružanje savjeta, potpore i resursa da bi se omogućilo lokalnom poslovanju da se razvija s ciljem zadržavanja i jačanja postojećeg poslovanja uz omogućavanje povoljnog poslovnog okruženja.
- **Poticanje novih tvrtki.** Pružanje savjeta, tehničke potpore, informacija i resursa da bi se pomoglo pojedincima da pokrenu nove poslovne djelatnosti.
- **Promoviranje investicija.** Privlačenje poslovnih djelatnosti k zajednici, bilo iz države ili inozemstva. Opcija iziskuje pažljivo razmatranje troškova i koristi.
- **Investicije u krupnu infrastrukturu.** Poboljšanje izgrađenog okruženja za poslovanje i domaćinstva, uključujući ceste, prijevozničke usluge, industrijsku i pitku vodu, odlaganje otpada, energetske sustave, telekomunikacijske sustave, javnu rasvjetu i dr.

- **Investicije u laku infrastrukturu.** Poboljšanje komercijalnog okruženja za obavljanje poslovanja kroz, na primjer, regulatornu reformu, usavršavanje vještina i edukaciju koja se fokusira na poslovanje, istraživanje i razvoj, *one-stop shop* savjetodavne usluge, poslovno umrežavanje, smjernice za pristupanje kapitalnim i financijskim izvorima.
- **Grupni (i sektorski) razvoj.** Fokusira se na olakšavajuće veze i međuovisnost među firmama (uključujući dobavljače i kupce) u proizvodnoj mreži (i prodaji) produkata i usluga. Sve veći tržišni pritisci za konkurencije i inovacije potiču industrije (često izvozno orijentirane firme) u regiji da surađuju putem zajedničkih odnosa kupac-dobavljač, zajedničkog institucionalnog razvoja i regionalne ekonomske infrastrukture, toka znanja i edukativnih veza. Lokalne vlade mogu surađivati regionalno, mogu postati pomagač industrijskog umrežavanja.
- **Određivanje područja.** Obrađivanje specifičnih problema koji se temelje na području kao što je regeneriranje zapuštenog gradskog centra, komercijalne zone koja je u opadanju ili susjedstva. Promoviranje obećavajućih prilika za rast gdje se tržišni potencijal već demonstrirao kroz javljanje privatnih investicija, npr. duž koridora u području.
- **Usmjeravanje na siromašnu i ugroženu populaciju.** Programi koji usmjeravaju siromašnu i ugroženu populaciju u privredu. Osigurati da novi industrijski rast povećava mogućnosti zapošljavanja za radnike s niskim primanjima.
- **Strategije za regeneriranje.** Usmjeravanje na zajednice koje su pretrpjele strukturalne promjene kao što je gubitak glavnog poslodavca ili područja pogođena katastrofama.

Mjere se dalje razrađuju po aktivnostima (koje su u tijeku) ili projektima (koji imaju datume početka/završetka). Mjere predstavljaju ključnu poveznicu s proračunom budući da se aktivnosti i projekti financiraju u okviru proračunskih programa. Identične aktivnosti i projekti moraju biti identificirani i u sustavu strateškog planiranja i u proračunskom sustavu.

6.2.2.6. Horizontalna načela

Horizontalna načela su osnovni principi koje strateški razvojni dokument mora uvažiti i horizontalno (bez izuzetaka) implementirati u svim ciljevima, prioritetima i mjerama. Moraju se uvrstiti u strateški razvojni dokument, osobito prilikom:

- Izrade socioekonomske analize – uključiti analizu socijalne isključenosti i analizu ekoloških uvjeta u urbanim područjima te kada je relevantno podatke je potrebno podijeliti na temelju roda.
- Određivanja pokazatelja za praćenje provedbe dokumenta – moguće je definirati posebne pokazatelje kojima se prati doprinos ekološkoj održivosti i povećanju socijalne uključenosti. Nadalje pokazatelji bi se trebali, kad je to moguće, pratiti prema rodu.
- Osmišljavanja razvojnih prioriteta i mjera. Treba primijeniti dvostruki pristup:
 - osmišljavanje mjera za rješavanje diskriminacije (*npr. mjere za promicanje jednakih mogućnosti za pojedince u opasnosti od društvene isključenosti*) ili za promicanje održivog razvoja (*npr. mjere kojima se financiraju ulaganja u energetske učinkovitost*),
 - šire uključivanje, tj. integracija problema nejednakosti/održivog razvoja u sve razvojne prioritete i mjere.

Prilikom razrade horizontalnih načela potrebno je objasniti:

- Kako se pristupa navedenim problemima. Potrebno je definirati sve mjere kojima se izravno promiče ravnopravnost/ekološka održivost.
- Kako će se promicati horizontalna načela tijekom provedbe dokumenta. Potrebno je opisati praktične mjere.
- Kako je organiziran sustav praćenja provedbe kako bi se uzela u obzir horizontalna načela.

U izvornim smjernicama za izradu strateških razvojnih dokumenata naglasak je stavljan na dva temeljna horizontalna načela:

- nediskriminaciju¹⁵⁴ te
- održivi razvoj¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Načelo nediskriminacije podrazumijeva izbjegavanje svakog oblika socijalne isključenosti i nejednagog postupanja. Potiče ravnopravnost spolova te jednake mogućnosti za sve društvene skupine.

¹⁵⁵ Održivi razvoj podrazumijeva zaštitu okoliša, učinkovitu uporabu resursa, ublažavanje i prilagodbu klimatskim promjenama, bioraznolikost, otpornost na krizne situacije i sprječavanje rizika te istovremeno izbjegavanje ugrožavanja okoliša i nepovratnog gubitka neobnovljivih prirodnih potencijala.

Novija razvojna promišljanja, osim navedenih horizontalnih načela, ističu važnost prepoznavanja cijelog niza dodatnih načela kao što su:

- razvoj digitalnog društva (korištenje informacijsko-komunikacijskih tehnologija u javnom i privatnom sektoru),
- jačanje svijesti i otpornosti na krizna stanja,
- korištenje dobre upravljačke prakse i participativnog pristupa razvoju,
- (...).

6.2.3. Politika županije prema teritorijalnom i urbanom razvoju

Po definiranju strateškog okvira posebno se razrađuju pojedine prostorne cjeline unutar područja obuhvata razvojnog dokumenta. Pritom se naglašava razrada aktivnosti unutar urbanih područja, ali i područja s razvojnim posebnostima/slabije razvijenim područjima¹⁵⁶. Posebno se ističu mjere iz strateškog okvira koje imaju značajan utjecaj na ovaj prostor.

6.3. DODACI STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA

Kao posebni provedbeni dokumenti temeljnog strateškog dokumenta donose se Komunikacijska strategija i Program razvoja/Akcijski plan provedbe razvojnog dokumenta.

6.3.1. Komunikacijska strategija

Nositelji izrade strateških razvojnih dokumenata, radi informiranja, komunikacije i vidljivosti postupka strateškog planiranja obavezno izrađuju i donose Komunikacijsku strategiju i Komunikacijski akcijski plan.

Savjetovanje s dionicima i javnošću radi informiranja javnosti te podizanja svijesti o ulozi i značaju razvojnog dokumenta za razvoj u okviru postupka strateškog planiranja vrlo je važno. Kako bi se navedeno osiguralo, Komunikacijska strategija mora osigurati da se:

¹⁵⁶ Više o područjima s razvojnim posebnostima cf. Poglavlje 2.3.2. Područja s razvojnim posebnostima.

- osnaži sposobnost lokalne i regionalne samouprave za učinkovitu komunikaciju potrebnu za izradu i provedbu strateškog dokumenta,
- podigne svijest u javnosti o ulozi i značaju strateškog dokumenta te
- informira javnost o mogućim izvorima financiranja posebice o dostupnim fondovima EU-a.

Komunikacijskom strategijom određuju se komunikacijski ciljevi koji se žele postići u komunikaciji s javnošću te definiraju ključne komunikacijske poruke, ciljne skupine i komunikacijski kanali.

Kako bi se navedeno postiglo, potrebno je:

- identificirati ključne skupine dionika,
- odabrati metode za prikupljanje mišljenja šire javnosti,
- definirati ciljeve i ključna pitanja savjetovanja,
- utvrditi formu i mehanizme savjetovanja,
- izraditi plan savjetovanja.

U komunikacijskoj strategiji minimalno je potrebno obraditi:

- glavne smjernice i koncept komunikacije,
- komunikacijsko područje djelovanja te ciljeve komunikacije,
- ciljne skupine,
- ključne poruke,
- komunikacijske kanale.

U pravilu se usvaja najkasnije 90 dana od donošenja Odluke o izradi strateškog razvojnog dokumenta.

Komunikacijska strategija sadrži ciljeve, mjere, aktivnosti, nositelje, ciljne skupine i vremenski raspored, a može imati i akcijski plan provedbe.

6.3.2. Provedbeni programi

Provedbeni dokumenti imaju zadatak povezati prioritete i mjere te razraditi provedbu mjera strateškog razvojnog dokumenta. Podloga su za sustavnu kontrolu i nadzor provedbe strateškog razvojnog dokumenta i time postaju alat za razvojno upravljanje.

Posebno je važna povezanost dokumenata sustava strateškog planiranja s proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. **Upravo provedbeni dokumenti predstavljaju zasebne dokumente čija je temeljna svrha povezivanje strateškog razvojnog dokumenta s proračunom jedinice područne (regionalne) ili lokalne samouprave za koju se izrađuju.** Predstavljaju osnovu za izradu Plana razvojnih programa¹⁵⁷ koji jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donose sukladno Zakonu o proračunu, a u kojemu se iskazuju planirani rashodi proračuna vezani uz provođenje investicija, davanje kapitalnih pomoći i donacija.

Provedbeni programi¹⁵⁸ strateških dokumenata regionalnog razvoja određuju hijerarhiju zadataka, odgovorne strane, realan vremenski raspored, resurse, očekivane utjecaje i rezultate, mjere izvođenja te modele za evaluaciju strateškog dokumenta. Donose se za četverogodišnje razdoblje te moraju biti povezani s trogodišnjim ciklusom proračunskog planiranja.¹⁵⁹ Štoviše, izravno su povezani s proračunskim postupkom i čine osnovu za planiranje proračuna i provedbu mjera, aktivnosti i projekata. U svrhu procjene troškova provedbe mjera, mjere se moraju jasno raščlaniti na aktivnosti i projekte.

Dakle Provedbeni programi moraju osigurati vezu s proračunom i sredstvima koja su planirana u proračunu. Za sve mjere, aktivnosti i projekte predviđene provedbenim programom sredstva moraju biti predviđena odobrenim proračunom i/ili osigurana iz drugih izvora financiranja (npr. sredstvima iz fondova EU-a). Uključuju popis od 5 do 10 strateških projekata za koje se sredstva moraju planirati u lokalnim i regionalnim proračunima, a mogu se osigurati iz različitih izvora:¹⁶⁰ vlastitih, nacionalnih, europskih i dr.

¹⁵⁷ Plan razvojnih programa, prema Zakonu o proračunu, je dokument jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljen za trogodišnje razdoblje koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.

¹⁵⁸ U financijskoj perspektivi 2014. - 2020. provedbeni dokumenti politike regionalnog razvoja bili su trogodišnji Akcijski planovi provedbe razvojnog dokumenta.

¹⁵⁹ U strateškom razvojnom dokumentu potrebno je navesti samo indikativni financijski okvir za razdoblje njegova trajanja koji se potom detaljno razrađuje u provedbenom dokumentu.

¹⁶⁰ Prema proračunskom računovodstvu prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim izvornih prihoda, mogu biti i prihodi od donacija, subvencija i pomoći drugih tijela (državna, EU, trećih strana) koje služe za realizaciju pojedinih projekata/aktivnosti. Ukupna sredstva iskazuju se u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uz jasno označavanje izvora tih sredstava.

Obavezno je njihovo ažuriranje minimalno jedanput godišnje u cilju prilagođavanja promjenama u politici ili fiskalnom okruženju te nepredviđenim okolnostima. Uobičajeni godišnji proces ažuriranja odnosi se na izmjene godišnjeg plana rada te prema potrebi prioritetnih i reformskih mjera povezanih s ostvarivanjem razvojnih ciljeva.

U financijskoj perspektivi 2014. - 2020. provedbeni dokumenti su bili Akcijski planovi provedbe strategija te su se donosili na razdoblje od tri godine. **U financijskoj perspektivi 2021. - 2027. akcijske planove zamijenili su provedbeni programi jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave koji se donose za vrijeme trajanja mandata (na vrijeme od četiri godine).**

Akcijski planovi izrađivali su se za srednjoročne akte strateškoga planiranja i to u pravilu za razdoblje 2 - 3 godine koje je moguće povezati s proračunom. Sadržaj akcijskog plana srednjoročnih akata strateškoga planiranja:

- posebni cilj(evi),
- pokazatelj(i) ishoda,
- pokazatelj(i) ishoda, s početnim i ciljanim vrijednostima po godinama provedbe,
- popis mjera za provedbu posebnih ciljeva,
- opis aktivnosti i projekata s ključnim točkama ostvarenja, rokovima i nositeljima provedbe mjera,
- pokazatelji rezultata za provedbu definiranih aktivnosti i projekata, s početnim i ciljanim vrijednostima po godinama provedbe,
- procjena fiskalnog učinka mjera, aktivnosti i projekata za razdoblje provedbe akcijskog plana.

6.4. PROVEDBA STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA

Za provedbu strateškog razvojnog dokumenta potrebno je izvršiti daljnju stratešku razradu financijskog okvira i institucionalnih kapaciteta te istaknuti najznačajnije strateške razvojne projekte.

6.4.1. Financijski okvir

U strateškom razvojnom dokumentu financijskim se okvirom daje razrada planiranja sredstava s naznakom izvora sredstava minimalno na razini ciljeva za cjelokupno razdoblje važenja dokumenta.

Informacija o alokaciji sastoji se od procjene sredstava koja se očekuju iz državnog proračuna, uključujući EU fondove (npr. planirana alokacija za regiju), županijskog proračuna i lokalnih proračuna (procjena na osnovi udjela rashoda za razvojne aktivnosti u proračunu unazad 3 godine te projekcija za naredne godine uzimajući u obzir pokazatelje kao npr. rast BDP-a, kretanje stanovništva i sl.).

6.4.2. Fiskalna procjena učinka

Fiskalna procjena učinka¹⁶¹ obavezan je dio akata strateškog planiranja. Kod provedbenih programa potrebno je pripremiti procjenu fiskalnog učinka kako bi se za svaku mjeru napravio izračun troškova za naredno četverogodišnje razdoblje (razdoblje važenja programa).

Ključni koraci u definiranju fiskalne procjene učinka su:

1. Ulazni parametri - koji su to ključni ulazni parametri aktivnosti i projekata kojima se podržava provedba neke mjere, a za koje je potrebno osigurati sredstva?
2. Procjena ulaznih parametara – koji je procijenjeni jedinični trošak svakog ključnog ulaznog parametra?
3. Određivanje redoslijeda – Kako će slijed radnji koji vodi do pune provedbe utjecati na razinu rashoda u razdoblju od četiri godine?
4. Sažetak troškova – Koliko iznose ukupni godišnji agregirani troškovi svake od mjera?
5. Proračunski status – Mogu li se proračunski troškovi platiti proračunskim sredstvima?
6. Izvor financiranja – Hoće li ukupni troškovi ili neki njihov dio biti pokriveni iz alternativnih izvora financiranja (fondovi EU-a, donacije...).

Program konvergencije¹⁶² definira višegodišnji fiskalni okvir za proračun, uključujući ukupni gornji limit za rashode iz kojih onda proizlaze limiti za individualne proračune javnih tijela/institucija. Predstavlja fiskalni okvir za Smjernice ekonomske i fiskalne politike koje se objavljuju u kolovozu svake godine te osim za nacionalnu razinu vrijede i za proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

¹⁶¹ Prema ekonomskoj klasifikaciji.

¹⁶² Više o programu konvergencije i Nacionalnom programu reformi cf. *Priručnik o strateškom planiranju. Verzija 3.0.* 2020. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb.

Da bi se ostvarile preuzete strateške obveze i pri tome poštovao fiskalni plan, potrebno je pronaći odgovarajući mehanizam za postizanje ravnoteže između razvojnih ciljeva i fiskalnih mogućnosti. Jedna od mogućnosti je definiranje prioriteta i mjera za koje se moraju osigurati proračunska sredstva.

Uobičajeni razlozi zbog kojih se neku mjeru označava prioritetnom uključuju to što se njome:¹⁶³

- Ispunjava važna preuzeta obveza nositelja izrade strateškog dokumenta.
- Ostvaruju snažni pozitivni učinci ako se provede ili negativni ako se ne provede.
- Ostvaruju značajne uštede troškova ili poboljšava odnos vrijednosti za novac (ako je riječ o fiskalnom ograničenju ili mjeri učinkovitosti).
- Ispunjavaju važne obveze preuzete iz zakonodavstva EU-a ili međunarodnog zakonodavstva.
- Korisni učinci ostvaruju se u razmjerno kratkom vremenskom roku pri čemu se mora objasniti što se očekuje postići i do kada.

Pritom se na regionalnoj i lokalnoj razini razvojni prioriteti biraju **iz regionalnih i lokalnih akcijskih planova**. Sredstva za provedbu takvih projekata predviđaju se u lokalnim i regionalnim proračunima, a mogu se osigurati iz različitih izvora: vlastitih, regionalnih, nacionalnih, europskih ili drugih izvora financiranja.

6.4.3. Institucionalni okvir

Institucionalni okvir regionalnog razvoja temeljni je preduvjet implementacije strateškog razvojnog dokumenta. Sadrži kratki popis svih uključenih dionika, opis njihovih uloga i zadaća vezano uz izradu, donošenje, provedbu i praćenja provedbe strateškog dokumenta, kao i način njihove komunikacije i koordinacije.

Temeljna mu je zadaća što jasnije određenje odnosa između nositelja izrade strateškog dokumenta regionalnog razvoja i svih partnera u provedbi razvojnog dokumenta. Dodatno služi i za samoevaluaciju

¹⁶³ Prema *Priručnik o strateškom planiranju. Verzija 3.0. 2020.* Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb.

razvojnih institucionalnih resursa i procedura koje nacionalna, regionalna i lokalna zajednica trebaju provesti u cilju njihova unaprjeđenja i pojednostavljenja.

Nositelji provođenja razvojne politike trebaju biti dobro organizirani i kompetentni te moraju koristiti sve instrumente koji im stoje na raspolaganju. Pritom su nositelji razvojnih politika upućeni na suradnju i usklađivanje razvojnih instrumenata i mjera provedenih na sve tri razine (nacionalna, regionalna i lokalna).

Partneri u provedbi su svi (su)nositelji aktivnosti/programa/projekta. Tijela (tematske radne grupe/fokus grupe/radni timovi/savjet za izradu) uspostavljena za potrebe izrade dokumenta, nakon usvajanja dokumenta u pravilu nastavljaju djelovati i u provedbi i to kao provoditelji u koordinaciji, odnosno praćenju provedbe strateškog razvojnog dokumenta.

6.4.4. Strateški projekti

Identifikacija strateških projekata je posljednja „karika“ u logičkom slijedu izrade strateškog razvojnog dokumenta i kao takva mora biti u skladu s identificiranim razvojnim prioritetima i mjerama. Strateški projekt je projekt koji izravno doprinosi ostvarenju jednog ili više strateških ciljeva te ima značajan i dugotrajan utjecaj na ukupni razvoj.

U okviru dokumenta potrebno je istaknuti 5 - 10 najvažnijih projekata koji se planiraju realizirati u razdoblju provedbe strateškog razvojnog dokumenta te je za svaki od njih potrebno navesti:

- naziv projekta,
- naziv nositelja projekta i partnera,
- cilj koji se projektom namjerava postići,
- indikativni popis aktivnosti,
- ciljano područje provedbe,
- tip projekta, tj. radi li se o infrastrukturnom projektu ili tzv. *soft* projektu (aktivnostima poput edukacija, podizanja razine svijesti i promocije određenih tema i sl.),
- pripremljenost projekta,¹⁶⁴
- indikativni proračun projekta, tj. ukupan trošak projekta,
- izvor financiranja – iz kojih izvora su planirana sredstva za provedbu projekta (lokalni proračun, fondovi ili sl.).

¹⁶⁴ Izrađenost dokumentacije i ishodovanost potrebnih akata za građenje.

Pritom se **strateškim projektom** smatra projekt koji izravno pridonosi postizanju jednog ili više strateških ciljeva, ima značajan i dugotrajan utjecaj na ukupni razvoj, zahtijeva značajne resurse za provedbu te može započeti i biti dovršen u razdoblju trajanja akta strateškog planiranja u okviru kojeg se predlaže.

Dodatno je definirano da je **strateški projekt regionalnog razvoja** projekt čiji je nositelj javnopravno tijelo kojem je cilj jačanje regionalne konkurentnosti kroz razvoj regionalne infrastrukture, horizontalnu i/ili vertikalnu integraciju lanca vrijednosti jednog ili više sektora, sustavna ili pilot rješenja kojima se odgovara na jedan ili više društvenih izazova te kojima se sinergijski djeluje u smislu koristi i učinka na razvoj određenog područja.

6.5. PRAĆENJE PROVEDBE STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA

Unaprjeđenje razvojnih kapaciteta jedan je od ključnih elemenata jačanja sposobnosti pojedinaca i organizacija za osmišljavanje, pripremu i provođenje strateških razvojnih dokumenata. Pritom je razvoj tehnika za dobro praćenje i evaluaciju strateškog dokumenta ključan za kvantificiranje ishoda, opravdanje rashoda, određivanje potrebnih unaprjeđenja i usklađivanja te razvoj dobrih praksi.

Praćenje provedbe strateškog razvojnog dokumenta obuhvaća proces prikupljanja, analize i usporedbe pokazatelja kojima se sustavno prati uspješnost provedbe ciljeva i mjera.

Izješćivanje o provedbi akata strateškog planiranja je proces pružanja pravovremenih i relevantnih informacija ključnim nositeljima strateškog planiranja po svim razinama.

Tijekom provedbe strateškog razvojnog dokumenta nositelj njegove izrade obavezno prati:

- stupanj ostvarenja utvrđenih ciljeva, prioriteta i mjera,
- ostvarene učinke na razvoj, učinkovitost i uspješnost u korištenju financijskih sredstava,
- sudjelovanje i doprinos partnerstva,
- učinkovitost rukovođenja i organizacije provedbe te
- vidljivost strateškog dokumenta u javnosti.

Praćenje provedbe strateškog razvojnog dokumenta provodi se prema utvrđenom sustavu vrednovanja.¹⁶⁵

6.5.1. Ključni pokazatelji provedbe ciljeva/mjera

Učinke strateškog razvojnog dokumenta kontinuirano se prati pokazateljima uspješnosti. Obavezno im se pridružuju odgovarajući kvantificirani **razvojni pokazatelji** za koje pak trebaju odgovarajući lako dostupni i vjerodostojni statistički podaci. Oni su ključni za uspješno vođenje razvojne politike.

Kvantifikacija očekivanih pokazatelja važan je dio izrade strateškog razvojnog dokumenta. Uspješna provedba ovisit će o financijskim sredstvima koje će se moći osigurati iz različitih izvora i o uspješnoj provedbi identificiranih razvojnih projekata. Stoga se kvantifikacija pokazatelja treba temeljiti na procijenjenom broju aktivnosti/programa/projekata koje je realno moguće provesti unutar svakog cilja, na njihovoj zrelosti i mogućnosti financiranja.

Kako bi se omogućilo prikupljanje dovoljne količine relevantnih podataka za praćenje provedbe strateškog razvojnog dokumenta, on mora uključivati:

- pokazatelje učinka,
- pokazatelje ishoda te
- pokazatelje rezultata.

Pokazatelj učinka¹⁶⁶ je kvantitativno i kvalitativno mjerljiv podatak koji omogućuje praćenje, izvještavanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju utvrđenog **strateškog cilja**.

Pokazatelj ishoda je kvantitativno i kvalitativno mjerljiv podatak koji omogućuje praćenje, izvještavanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju utvrđenog **posebnog cilja**.

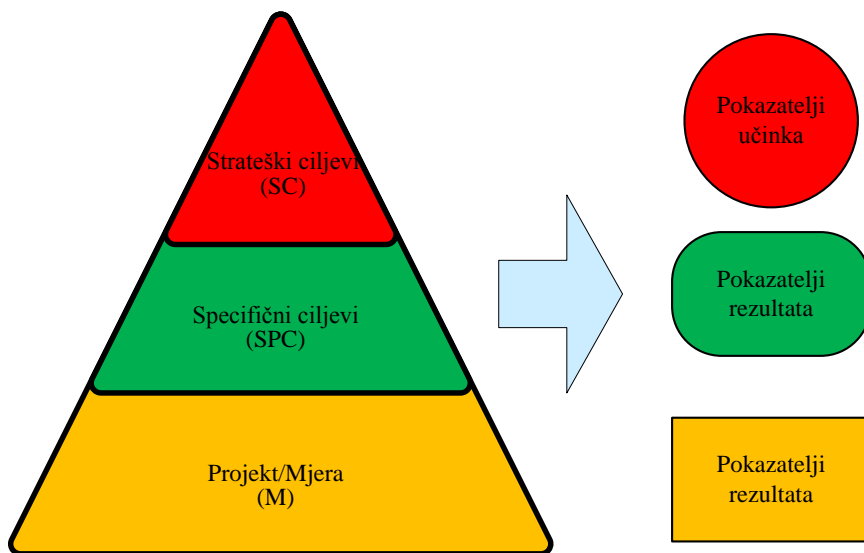
Pokazatelj rezultata je kvantitativno i kvalitativno mjerljiv podatak koji omogućuje praćenje, izvještavanje i vrednovanje uspješnosti u provedbi **mjere, projekta i aktivnosti**. Pokazatelji rezultata mogu se odnositi na neposredni rezultat, učinkovitost i kvalitetu usluge.

¹⁶⁵ Cf. poglavlje 6.6. Vrednovanje strateškog razvojnog dokumenta

¹⁶⁶ Učinak predstavlja specifičnu dimenziju napretka kojom se potiče provedba određene politike, tj. ono što se namjerava promijeniti, uz doprinos osmišljenih intervencija.

Svaki cilj/mjera povezuje se s jednim ili više razvojnih pokazatelja. Njihovo praćenje ključno je za razumijevanje jesu li ciljevi/mjere ostvareni ili će biti ostvareni. Oni moraju biti kvantificirani **kako bi ciljevi/mjere bili mjerljivi.** Svaki razvojni pokazatelj mora prikazati u kvantificiranom obliku učinke/ishode/rezultate koji trebaju biti postignuti.

Grafikon 11.: Veze između razine planiranja i preporučene vrste pokazatelja



Izvor: Priručnik o strateškom planiranju. Verzija 3.0. 2020. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb. 52.

Pokazatelji uspješnosti mogu biti kvantitativni, kvalitativni ili zamjenski ili neizravni pokazatelji.

Kvantitativni pokazatelji mjere (brojčano) iznos ili vrijednost uložениh ili raspoloživih resursa.

Kvalitativni pokazatelji odražavaju promjenu vrijednosti u obliku promjene stava, kvalitete, razmišljanja, mišljenja, percepcija i stavova pojedinaca o određenoj situaciji ili temama i mjere izvedbu u odnosu na zadane standarde i norme.

Zamjenski ili neizravni pokazatelji koriste se kada je teško izravno mjeriti rezultat ili promjenu.¹⁶⁷

Kriteriji za odabir pokazatelja uspješnosti:

- Izravnost (neposredno mjerenje rezultata).
- Nedvosmislenost (izbjegavati subjektivan način izražavanja).
- Usredotočenost na djelovanje (moraju iskazivati rezultat aktivnosti).
- Važnost (prihvaćeni od svih grupa dionika).
- Praktičnost (lako dostupni i vjerodostojni podaci).
- Korisnost (relevantnost za upravljanje i nadzor).
- Jednostavnost (iskoristivost podataka).

Nositelji razvoja moraju tijekom vremena provjeravati ostvaruje li se dinamika dostizanja očekivanih pokazatelja, odnosno rezultiraju li usvojene mjere provedbe strateškog razvojnog dokumenta očekivanim učincima.

Nositelji će nastojati izračunavati vrijednosti pokazatelja što češće i za što manje područje kako bi imali što precizniju i aktualniju sliku gospodarstva.

Idealno praćenje razvojnih pokazatelja je ono u kojem se promjene bilježe iz mjeseca u mjesec po sektorima i k tome u svakoj općini i gradu (a ne samo jednom godišnje za cijelo županijsko gospodarstvo). Nažalost, ovakvo praćenje u pravilu nije moguće zbog problema dostupnosti statističkih podataka.¹⁶⁸

Za svaki pokazatelj koji se analizira treba navesti sljedeće informacije:

- **Definicija** – opisni dio pokazatelja (npr. duljina izgrađenih cesta).
- **Jedinica** – mjerna jedinica pokazatelja (npr. broj, kilometri, itd.).
- **Opis** – objašnjava što točno pokazatelj mjeri.

¹⁶⁷ Na primjer zamjena za prihode domaćinstava može biti češća kupovina potrebnog kućanskog proizvoda ili veća štednja.

¹⁶⁸ Podaci se u pravilu obrađuju na godišnjoj razini.

- **Početna vrijednost** – ovi se podaci odnose na početnu vrijednost u odnosu na koju se pokazatelj kasnije mjeri. Potrebno je unijeti vrijednost i referentnu godinu (samo za pokazatelje učinka).
- **Cilj** – ovi podaci odnose se na ciljanu vrijednost, tj. što se očekuje postići provedbom strategije. Ciljana vrijednost mora biti kvantificirana te pokazati vrijednosti koje se žele postići i u kojem roku.
- **Učestalost praćenja** – navesti koliko se često prikupljaju podaci vezani za pojedini pokazatelj.
- **Izvor** – navesti gdje se mogu pronaći podaci vezani za pojedini pokazatelj.

Dio potencijalnih pokazatelja koji se redovito koriste za praćenje razvojnih ciljeva mogu biti:

- bruto domaći proizvod,
- bruto dodana vrijednost,
- broj poduzetnika i obrtnika,
- zaposlenost,
- nezaposlenost,
- investicije,
- direktna strana ulaganja,
- vanjskotrgovinska bilanca,
- demografska kretanja,
- struktura obrazovanosti,
- prosječan prihod stanovništva,
- broj i prosječna veličina kućanstava,
- (...).

Mogu se pratiti pokazatelji rasta (stope rasta, indeksi...) i kvalitativnog napretka gospodarstva (produktivnost, efikasnost investicija, odnos bruto i neto plaća...) i zaključivati **nastaju li pomaci zbog mjera ili bi nastali i bez njih**, utječu li provedene mjere na gospodarstvenike kao što se očekuje i tako dalje.

U pravilu se definiraju do dva pokazatelja na razini svih ciljeva te po dva pokazatelja na razini prioriteta/mjera.

6.5.2. Provedbeni mehanizmi strateškog razvojnog dokumenta¹⁶⁹

U cilju povezivanja strateških ciljeva (nominiranih Nacionalnom razvojnom strategijom) te pojedinačnih ciljeva (utvrđenih srednjoročnim strateškim dokumentima), u Nacionalnoj razvojnoj strategiji definirana je i indikativna lista ključnih područja intervencije i načina njihova ostvarenja. **Provedbeni mehanizam** opisuje način provedbe u svrhu ostvarenja strateškog cilja, kroz korištenje upravno-pravnih (normativne aktivnosti) ili pravno obvezujućih instrumenata (ugovora) te uspostavu programa potpore, financiranja ili shema za dodjelu sredstava specifične namjene koji su definirani zakonskim ili podzakonskim aktom.

Provedbeni mehanizmi pritom mogu biti:

- priprema i donošenje zakonskih i podzakonskih akata,
- priprema i donošenje akata strateškog planiranja koji se hijerarhijski vežu uz strateške razvojne dokumente,
- priprema i donošenje akata strateškog planiranja povezanih s korištenjem fondova EU-a,
- priprema i provedba programa za dodjelu sredstava specifične namjene koji su predviđeni posebnim zakonima, uključujući osiguranje dodatnih sredstava za financiranje projekata, programa i sličnih aktivnosti te
- strateški projekti.

6.6. VREDNOVANJE STRATEŠKOG RAZVOJNOG DOKUMENTA

Postupak vrednovanja akata strateškog planiranja je neovisna usporedba i ocjena očekivanih i ostvarenih rezultata, ishoda i učinaka provedbe akata strateškog planiranja. Vrednovanje provode **unutarnji ili vanjski stručnjaci koji su funkcionalno neovisni** o tijelima nadležnima za izradu i provedbu akata strateškog planiranja. Primjenjuje se na dugoročne i srednjoročne akte strateškog planiranja. Rezultati vrednovanja predstavljaju temelj za reviziju ciljeva u sustavu strateškog planiranja.

Praćenje provedbe razvojnog dokumenta obavlja se kontinuirano tijekom čitavog razdoblja provedbe, a o rezultatima provedbe najmanje jednom godišnje izvješćuje se odgovarajuće partnerstvo.

¹⁶⁹ Preuzeto iz *Priručnika o strateškom planiranju. Inačica 1.0.* 2019. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb.

Pritom se kao obavezno tijelo koje provodi vrednovanje strateškog razvojnog dokumenta imenuje Odbor za vrednovanje te Tim za vrednovanje.¹⁷⁰

Planski dokumenti politike regionalnog razvoja podliježu višekratnom postupku vrednovanja:

- tijekom izrade,
- tijekom provedbe te
- nakon provedbe strateškog razvojnog dokumenta.

Postupak vrednovanja provodi se temeljem postupka procjene učinaka provedenih mjera na razvoj.

Temeljni cilj vrednovanja strateških razvojnih dokumenata je određivanje stupnja ostvarenja očekivanih razvojnih smjerova, strateških i/ili posebnih ciljeva, mjera i aktivnosti te povezanih pokazatelja učinka, ishoda i rezultata, kao i izgleda za održivu provedbu.

Samo vrednovanje mora:

- Istaknuti vjerojatne uzroke i alternativne mogućnosti djelovanja u cilju poboljšanja rezultata, ondje gdje je uspješnost niža od očekivane.
- Utvrditi jesu li postignuti rezultati ostvareni na ekonomičan način i kako se može postići veća ekonomičnost u okviru ocjene vrijednosti za novac.
- Utvrditi u kojoj su mjeri zastupljene preuzete obveze višeg reda iz Nacionalne razvojne strategije i relevantnih sektorskih i višesektorskih strategija za srednjoročne akte strateškog planiranja.
- Ocijeniti kvalitetu postupka pripreme akta strateškog planiranja, uključujući razvojnu dijagnozu i analizu stanja, odabir ciljeva i pokazatelja, procjenu fiskalnog učinka, akcijski plan, plan savjetovanja i komunikacijsku strategiju.
- Ocijeniti učinkovitosti praćenja kao sredstva za prepoznavanje i rješavanje mogućih problema uspješnosti.
- Ispitati dionike i javnost o procesu i rezultatima akata strateškog planiranja.

¹⁷⁰ Više o zadacima i ulozu Odbora za vrednovanje i Tima za vrednovanje u Pravilniku o provedbi postupka vrednovanja. 2019. *Narodne novine* 66.

- Definirati preporuke do kojih se došlo temeljem nalaza vrednovanja, a koje mogu biti primijenjene u izradi novih akata strateškog planiranja ili revizija postojećih u cilju poboljšanja uspješnosti.

6.6.1. Vrednovanje strateškog razvojnog dokumenta tijekom izrade (prethodno vrednovanje)

Prethodno vrednovanje provodi se tijekom svih faza izrade strateškog dokumenta, a završava prije njegova usvajanja. Svrha prethodnog vrednovanja je poboljšati kvalitetu postupka izrade strateškog dokumenta. Ono osigurava neovisno stručno mišljenje da je akt strateškog planiranja u što većoj mjeri relevantan i koherentan. Zaključci ovog vrednovanja integriraju se u akte strateškog planiranja.

Prethodno vrednovanje treba doprinijeti postizanju nužne povezanosti razvojnog dokumenta s drugim strateškim razvojnim dokumentima. Predstavlja iterativan i interaktivan proces. Usmjeren je prvenstveno na analizu snaga, slabosti i razvojnog potencijala te pruža relevantnim dionicima prethodnu prosudbu o tome:

- jesu li razvojna pitanja ispravno utvrđena,
- jesu li predložena strategija i ciljevi relevantni,
- je li razvidna koherentnost u odnosu na nadređene politike i smjernice, jesu li su očekivani učinci realni i sl.

U skladu s evaluacijskim pitanjima koje definira nositelj izrade razvojnog dokumenta, izvršitelj vrednovanja pregledava i ocjenjuje nacрте dokumenta istovremeno dok se dokument izrađuje, daje mišljenje tijekom izrade i preporuke tijekom cijelog postupka strateškog planiranja. S druge strane, tim za izradu strategije razmatra dobivene preporuke i koristi ih kako bi poboljšao nacрте dokumenta do izrade konačnog nacрта.

Kako bi se osigurala objektivnost i dodana vrijednost cijelog procesa, prethodno vrednovanje mora izvršiti **tim kvalificiranih stručnjaka** neovisnih od tima za izradu strategije. Neovisnost je osnovni uvjet i potrebno ju je osigurati u oba slučaja - u slučaju da se dokument izrađuje „interno“ (tj. bez vanjskih stručnjaka za izradu) i u slučaju da su angažirani vanjski stručnjaci za izradu.

6.6.2. Vrednovanje tijekom provedbe strateškog razvojnog dokumenta

Vrednovanje tijekom provedbe, odnosno tijekom vremena važenja strateškog razvojnog dokumenta (srednjoročno vrednovanje) ima zadatak pomoći donositeljima odluka da tijekom vremena važenja utvrde nedostatke u provedbi akata strateškog planiranja i slijedom toga poduzmu potrebne korake ako su potrebne njegove izmjene.

Izuzetno je fleksibilno te nadležni za realizaciju planskog dokumenta mogu samostalno odlučivati što će se vrednovati i kada. Vrednovanje tako postaje upravljački alat kojim se pomaže učinkovitijoj provedbi akata strateškog planiranja.

Vrednovanje strateškog dokumenta tijekom provedbe obavezno je na godišnjoj razini. Mora uključiti pregled korištenja uspostavljenog praćenja i indikatora evaluacije gospodarstva i resursa koji su na raspolaganju. Vrednovanje mora obuhvatiti ne samo ishode, već i proces implementacije, nivoe participacije, dinamiku mijenjanja razvojnih pokazatelja i mijenjanje ekonomskih (i političkih) odnosa lokalnog gospodarstva unutar regije ili unutar državnih i međunarodnih tržišta.

6.6.3. Vrednovanje nakon provedbe strateškog razvojnog dokumenta

Vrednovanje nakon provedbe (naknadno vrednovanje) provodi se po završetku provedbe akata strateškog planiranja. Sažeto ponavlja i ocjenjuje cjelokupni utjecaj/činak akata strateškog planiranja, odnosno njihovu djelotvornost i učinkovitost.

7. ZAKLJUČAK

Regionalni razvoj mora se promišljati, proučavati, analizirati, ocjenjivati i dizajnirati kao otvoren, dinamički, stohastički i složeni proces koji se kontinuirano modificira, nadopunjuje i razvija. Na temelju provedenih analiza i ocjena utvrđeno je kako se sustav regionalnog planiranja u RH uvelike promijenio od ulaska u EU. Prihvaćene su činjenice vezne uz međuovisnost kvalitete života, gospodarskog razvoja i demografskih kretanja te su s tim u vezi predloženi suvremeni razvojni ciljevi.

Provedena teorijska istraživanja razrađena u ovom udžbeniku predstavila su temeljne teoretske pretpostavke ujednačenog regionalnog razvoja. Dodatno su iskazala snage i slabosti različitih planerskih pristupa.

Uz teorijska istraživanja provedeno je i aplikativno istraživanje. Analizirana je ukupna dostupna dokumentacija povezana s provedbom kohezijske politike na razini Republike Hrvatske. Predstavljena metodologija testirana je i primijenjena u praksi.

Postignut stupanj ostvarenja svrhe i cilja istraživanja ove edicije ogleda se u analizi i ocjeni rezultata istraživanja. U vezi sa svrhom i postavljenim ciljevima istraživanja potrebno je istaknuti i osnovni doprinos rezultata istraživanja koji se prije svega odnose na predstavljene sustave i metode izrade strateških razvojnih dokumenata.

Sustavno i koncizno formulirani, a zatim predstavljeni najvažniji rezultati temeljnih, primijenjenih i razvojnih istraživanja potvrđuju postavljenu znanstvenu hipotezu koja glasi: **Bez primjerenoga znanja i vještina o metodama i metodologiji određivanja i definiranja razvojnih problema, o regionalnom razvoju te međuodnosu gospodarskih i demografskih kretanja, nije moguće donositi dobre (prave) odluke o mjerama regionalnog razvoja. Sustavnim i konzistentnim pristupom promicanju europskih vrijednosti i znanja u domeni regionalnog razvoja, osigurat će se dinamika i kvaliteta**

implementacije mjera kohezijske politike diljem EU-a. Kvalitativno i kvantitativno planiranje regionalnog razvoj u funkciji zadovoljenja gospodarskih, ekoloških, urbanističkih, prometnih, ekonomskih, energetske, tehničkih, tehnoloških, organizacijskih, sigurnosnih i drugih aspekata razvoja osnova je za osiguranje dostizanja željenog razvojnog cilja.

BIBLIOGRAFIJA**1) Knjige:**

1. Armstrong, Harwey; Taylor, Jim. 2007. *Regional economics and Policy, Third Edition*. Blackwell Publishing. Hoboken, SAD.
2. Barković, Ivana. 2019. *Teorija i praksa institucionalnog pristupa regionalnom razvoju*. Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku. Osijek.
3. Bogunović, Aleksandar. 2011. *Regionalna ekonomika i politika*. Ekonomski fakultet u Zagrebu. Zagreb.
4. *Handbook of regional growth and development theories*. 2009. Ur. Capello, Roberta; Nijkamp, Peter. Edward Elgar Publishing.
5. Cvitan, Onesin. 2003. *Lokalna samouprava*. Veleučilište u Splitu. Split.
6. *Gospodarstvo Hrvatske. Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Hrvatskoj*. 2011. Ur. Čavrak, Vladimir. Politička kultura, nakladno-istraživački zavod. Zagreb. 321-348.
7. Kesner-Škreb, Marina. 2009. *Regionalna politika Europske unije*. Institut za javne financije. Zagreb.
8. Lukeš-Petrović, Maja; Masarić, Helena; Nikolov, Jadranka. 2005. *Vodič kroz hrvatski sustav lokalne i regionalne samouprave: program UN-a za razvoj*. Hrvatski institut za lokalnu samoupravu. Zagreb.
9. McCann, Philip. 2013. *Modern urban and regional economics. Second edition*. Oxford University Press.
10. Pusić, Eugen. 2007. *Država i državna uprava*. Pravni fakultet u Zagrebu - Društveno veleučilište u Zagrebu. Zagreb.
11. *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics-NUTS 2016/EU-28*. EUROSTAT. 2018. Publication Office of the European Union. Luxembourg.
12. Sekula, Alicja. 2001. *Globalizacija i regionalizacija gospodariki. Models of regional development*. Politechnika Rzeszowska. Rzeszov-Polanczyk. 315-320.
13. Šutić, Branislav. 2011. *Državno i političko uređenje RH*. Hrvatska sveučilišna naklada. Zagreb.

2) Članci, rasprave i referati:

14. Bajo, Anto; Primorac, Marko; Sopek, Petar; Vuco, Marin. 2015. *Neto fiskalni položaj županija od 2011. do 2013.* Institut za financije. Zagreb.
15. Biškup, Ivan. 2012. Institucionalni uvjet za unaprjeđenje gospodarskog razvitka županija u slučaju Varaždinske županije. *Ekonomski pregled.* 63(3-4). 186-226.
16. Bogunović, Aleksandar. 2011. *Regionalna ekonomika i politika.* Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb.
17. Brykova, Iryna. 2007. Determinants of the International Competitiveness of National Regions in the Global Economic Environment. *Journal of International Economic Policy.* Kyiv.
18. Čavrak, Vladimir. 2002. Strategija i politika regionalnog razvoja Hrvatske. *Ekonomija.* 9. 645-661.
19. Devčić, Anton; Šostar, Marko. 2015. *Regionalni razvoj i fondovi Europske unije. Prilika i izazovi.* Veleučilište u Požegi. Požega.
20. Dhmitri, Eva; Gabeta, Aida; Bello, Majlinda. 2015. Regional Development Theories and Models, a Comparative Analyse: Challenge of Regional Development in Albania. *The USV Annals of Economics and Public Administration* 15. 2(22). 51-59.
21. Đidara, Petar. 1993. Regionalna komponenta u teoriji gospodarskog razvoja i neke naznake za regionalnu politiku u Hrvatskoj. *Ekonomski vjesnik* 2 (6). Zagreb. 247-260.
22. Jovančević, Radmila. 2012. Izazovi kohezijske politike Europske unije 2014-2020. *Razvojna strategija malog nacionalnog gospodarstva u globaliziranom svijetu.* Ur. Družić, Gordan; Družić, Ivo. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti - Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb. 179-207.
23. *Gospodarstvo Hrvatske.* 2011. Ur. Knežević, Radule. Politička kultura. Zagreb.
24. Mintzberg, Henry. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning.* Prentice Hall. London.
25. Puljiz, Jakša. 2010. Teorija regionalnog razvoja u ekonomskoj literaturi. *Godišnjak Titius: godišnjak za interdisciplinarna istraživanja porječja Krke* 3(3). 63-82.
26. Sekula, Alicja. 2001. *Models of regional development. Globalizacija i regionalizacija gospodariki.* Politechnika Rzeszowska, Rzeszov-Polanczyk. 315-320.

27. *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2018.* 2019. Ur. Ostroški, Ljiljana. Državi zavod za statistiku. Zagreb.
28. Škufić, Lorena; Vlahinić-Dizdarević, Nela. 2003. Koncept nove ekonomije i značaj informacijsko-komunikacijske tehnologije u Republici Hrvatskoj. *Ekonomski pregled* 54 (5-6). Zagreb.
29. Veselica, Vladimir. 2003. Globalizacija i nova ekonomija. *Ekonomski pregled* 58 (9-10). Zagreb. 619-641.

3) Strategije, elaborati, studije i projekti:

30. *Analiza izvršenja lokalnih proračuna i ciljevi decentralizacije.* 2013. Ekonomski institut. Zagreb.
31. Bajo, Anto; Primorac, Marko; Sopek, Petar; Vuco, Marin. 2015. *Neto fiskalni položaj županija od 2011. do 2013.* Institut za financije. Zagreb.
32. *Corruption Perception Indeks 2019.* 2020. Transparency International. Berlin.
33. *Prostorno i prometno integralna studija Primorsko-goranske županije i Grada Rijeke.* 2010. Voditelj studije Crnjak, Mario. Institut IGH d.o.o. Zagreb.
34. *Dodatak priručniku o strateškom planiranju. Verzija 3.0.* 2020. Ministarstvo regionalnog razvoj i fondova Europske unije. Zagreb.
35. *Doing Business 2020.* 2020. World Bank Group. Washington.
36. *Razvojna strategija malog nacionalnog gospodarstva u globaliziranom svijetu.* 2012. Ur. Družić, Gordan; Družić, Ivo. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti - Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb. 179-207.
37. *Global Innovation Indeks 2019.* 2020. Cornell University - INSEAD - World Intellectual Property Organization. Geneva.
38. *Global Entrepreneurship Monitor 2019/2020 Global Report.* 2020. Global Entrepreneurship Research Association. London.
39. *Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today. Inequalities in human development in the 21st century.* 2019. UNDP. New York.
40. *Indeks digitalnog gospodarstva i društva.* 2020. Europska komisija. Brussels.
41. *Indeks gospodarske snage županija.* 2019. Hrvatska gospodarska komora. Zagreb.

42. *Indeks višestruke deprivacije. Konceptualni okvir za utvrđivanje općina i gradova u Hrvatskoj koji zaostaju u razvoju.* 2017. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb.
43. *Istraživačke podloge za raspravu o prijedlozima mjera za funkcijsku, fiskalnu i administrativnu reformu i za ostvarivanje ciljeva decentralizacije u Republici Hrvatskoj. Analiza izvršenja lokalnih proračuna i ciljevi decentralizacije.* 2013. Ekonomski institut. Zagreb.
44. *Izrada prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije u Republici Hrvatskoj.* 2018. Institut za međunarodne odnose. Zagreb.
45. *Izvešće o globalnom indeksu konkurentnosti.* 2019. WEF. Geneva.
46. *Lokalni ekonomski razvoj - kratki priručnik.* 2001. Svjetska banka. Washington.
47. Maleković, Sanja; Puljiz, Jakša; Keser, Ivana. 2018. *Utjecaj kohezijske politike na regionalnu politiku i razvoj Hrvatske.* Institut za razvoj i međunarodne odnose. Zagreb.
48. *Priručnik za strateško planiranje.* 2010. Ur. Milanović, Mladen i dr. UNDP BiH. Sarajevo.
49. Martin, Ronald L. 2004. *Study on the Factors of Regional Competitiveness.* European Commission. Brussels. 2.38
50. *Nacionalni program reformi 2019.* 2018. Vlada RH. Zagreb.
51. *Ocjena sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih zajednica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja RH.* 2012. Ekonomski institut. Zagreb.
52. *Pojmovnik fondova Europske unije.* 2011. Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU. Zagreb.
53. *Popis stanovništva u RH 2011.* 2011. Državni zavod za statistiku. Zagreb.
54. *Priručnik o strateškom planiranju. Inačica 1.0.* 2019. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb.
55. *Priručnik o strateškom planiranju. Verzija 3.0.* 2020. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb.
56. *Projekcije i scenariji gospodarskog razvoja Primorsko-goranske županije za potrebe županijskog prostornog plana.* 2011. Ekonomski institut Zagreb. Zagreb.
57. *Program konvergencije RH za razdoblje 2019. - 2022.* 2019. Vlada RH. Zagreb.

58. *Program ruralnog razvoja*. 2013. Europska komisija - Opća uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj. Bruxelles.
 59. *Regionalni indeks konkurentnosti Hrvatske 2013*. 2014. Nacionalno vijeće za konkurentnost. Zagreb.
 60. *Regionalni razvoj, razvoj sustava naselja, urbani i ruralni razvoj i transformacija prostora (završna verzija)*. 2014. Institut za turizam. Zagreb.
 61. *Rural Development in the EU Statistical and Economic Information - Report 2013*. 2013. Europska komisija. Bruxelles.
 62. *Smjernice za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrednovanje njihove provedbe*. 2015. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb.
 63. *State of European Cities Report, Adding value to the European Urban Audit*. 2007. European Union. Brussels. 83.
 64. *Sustainable Urban Krpan, Lj.: Regionalni i urbani razvoj, Sveučilište Sjever, Koprivnica, 2020. Development in EU*. 2016. European Commission. Brussels.
 65. *The Europe 2020 Indeks. The progress of the EU Counties, Regions and Cities to the 2020 Targets*. 2015. European Commission. Brussels.
 66. *The EU Competitiveness indeks 2019*. 2019. European Commission. Brussels.
 67. *The Programming Period 2014-2020 - Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendations*. 2013. European Commission. Brussels.
 68. *Županije - velike gospodarske razlike na malom prostoru*. 2016. Hrvatska gospodarska komora. Zagreb.
 69. *Županije - razvojna raznolikost i gospodarski potencijal*. 2019. Hrvatska gospodarska komora. Zagreb.
- 4) Ostali izvori (doktorske disertacije, magistarski radovi, ljetopisi):**
70. Puljiz, Jakša. 2008. *Čimbenici regionalnog razvoja i regionalnih nejednakosti u Republici Hrvatskoj*. Doktorski rad, neobjavljen. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu. Split.
 71. *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2018*. 2019. Državi zavod za statistiku. Zagreb.

5) Pravni akti:

72. Ustav Republike Hrvatske. 2010. *Narodne novine* 85.
73. Zakon o regionalnom razvoju. 2014. *Narodne novine* 147.
Zakon o regionalnom razvoju. 2017. *Narodne novine* 123.
Zakon o regionalnom razvoju. 2018. *Narodne novine* 118.
74. Zakon o brdsko-planinskim područjima. 2018. *Narodne novine* 118.
75. Zakon o potpomognutim područjima. 2018. *Narodne novine* 118.
76. Zakon o otocima. 2018. *Narodne novine* 116.
Zakon o otocima. 2020. *Narodne novine* 73.
77. Nacionalna klasifikacija statističkih regija 2021. (HR_NUTS 2021.). 2019. *Narodne novine* 125.
78. UREDBA (EZ) br. 1059/2003 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. svibnja 2003. o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)
79. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. 1997. *Narodne novine* 14.
Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. 2008. *Narodne novine* 4.
80. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2001. *Narodne novine* 33, 60.
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2005. *Narodne novine* 129.
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2007. *Narodne novine* 109.
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2008. *Narodne novine* 125.
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2009. *Narodne novine* 36.
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2011. *Narodne novine* 150.
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2012. *Narodne novine* 144.
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2013. *Narodne novine* 19.
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2015. *Narodne novine* 137.

- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2017. *Narodne novine* 123.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2019. *Narodne novine* 98.
81. Zakon o naseljima. 1988. *Narodne novine* 54.
82. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja. 2009. *Narodne novine* 79.
Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja. 2013. *Narodne novine* 80.
83. UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA i VIJEĆA od 17. prosinca 2013.
84. Pravilniku o provedbi postupka vrednovanja. 2019. *Narodne novine* 66.
85. Uredba o indeksu razvijenosti. 2010. *Narodne novine* 63.
Uredba o indeksu razvijenosti. 2013. *Narodne novine* 158. (nevažeća)
86. Uredba o indeksu razvijenosti. 2017. *Narodne novine* 131.
87. Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“. 2014. *Narodne novine* 197.
Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“. 2015. *Narodne novine* 23, 129.
Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“. 2017. *Narodne novine* 15, 18.
88. *Smjernice za izradu županijskih razvojnih strategija*. 2015. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondove Europske unije. Zagreb.
89. *Smjernice za izradu strategije razvoja urbanih područja, praćenje njihove provedbe i vrednovanje*. 2015. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondove Europske unije. Zagreb.
90. Odluka o karti regionalnih potpora. 2013. *Narodne novine* 19.

POGOVOR

U ediciji **REGIONALNI I URBANI RAZVOJ** predočio sam temeljna načela sustava regionalnog planiranja u Republici Hrvatskoj. Poseban osvrt je dan o metodologiji izrade strateških regionalnih razvojnih dokumenata.

Uvažavajući dosadašnja znanstvena i stručna istraživanja te praksu u izradi strateških razvojnih dokumenata, u ovoj je ediciji ponuđena cjelovita paradigma promišljanja regionalnog razvoja. Predstavljen je metodološki okvir za izradu strateških dokumenata te je dan pregled mogućih implikacija spram korištenja bespovratnih sredstava EU-a.

Samim time započet je i proces integralnog promišljanja razvoja koji je uvjetovan zadanim regionalnim politikama EU-a. Zato ću u svom znanstvenom i stručnom radu nastaviti promovirati potrebu za integralnim promišljanjem razvoja, uvažavajući temeljna načela održivog razvoja primjerenog prostornim mogućnostima te na zadovoljstvo stanovništva.

Vjerujem kako će ova edicija animirati studente, znanstvenike i stručnjake da mi se pridruže u ovim nastojanjima.

Rijeka, jesen 2020.

Ljudevit Krpan

SAŽETAK

REGIONALNI I URBANI RAZVOJ

Edicija *Regionalni i urbani razvoj* predstavlja osnove strateškog planiranja regionalnog razvoja na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Iznosi osnovne informacije o administrativnom ustroju Republike Hrvatske te obavezama i ovlastima koje su dodijeljene pojedinoj administrativnoj razini. Planiranje ujednačenog regionalnog razvoja jedna je od glavnih razvojnih odrednica Europske unije. Kako bi se navedeni cilj osigurao, u ediciji se posebno razrađuje sustav strateškog planiranja na razini Republike Hrvatske. Potom je detaljno opisana metodologija izrade strateških dokumenata regionalnog razvoja koji su usklađeni s europskim stečevinama i praksama.

Ključne riječi: regionalni razvoj, strateško planiranje, konvergencija, kohezijska politika

SUMMARY

REGIONAL AND URBAN DEVELOPMENT

The edition *Regional and Urban Development* presents the basics of strategic planning of regional development at the level of local and regional self-government units. It provides basic information on the administrative structure of the Republic of Croatia and the obligations and powers assigned to each administrative level. Planning for balanced regional development is one of the main development determinants of the European Union. In order to ensure this goal, the edition elaborates a special system of strategic planning at the level of the Republic of Croatia. After that, the methodology of drafting strategic documents for regional development, which are harmonized with European acquis and practices, is described in detail.

Keywords: regional development, strategic planning, convergence, cohesion policy

POPIS SHEMA

<i>Shema 1.: Prikaz NUTS razina</i>	<i>32</i>
<i>Shema 2.: Šešir regionalne konkurentnosti.....</i>	<i>45</i>
<i>Shema 3.: Odnos rasta dohotka i životnog standarda.....</i>	<i>89</i>
<i>Shema 4.: Županije prema rangu konkurentnosti i rangu BDP-a po stanovniku.....</i>	<i>103</i>
<i>Shema 5.: Profili konkurentnosti Primorsko-goranske, Varaždinske i Koprivničko-križevačke županije za 2013. godinu.....</i>	<i>104</i>

POPIS TABLICA

<i>Tablica 1.: Uvjeti za definiranje NUTS razina</i>	32
<i>Tablica 2.: Najviši dopušteni intenzitet ulaganja sukladno Smjernicama za regionalne potpore 2014. - 2020.</i>	34
<i>Tablica 4.: Temeljni pokazatelji NUTS II regija u RH do 2013.</i>	37
<i>Tablica 5.: Temeljni pokazatelji NUTS II regija u RH od 2020.</i>	40
<i>Tablica 6.: Operativni program Dunav 2014. - 2020. – raspodjela planiranih sredstava prema prioritetima (uključena nacionalna sredstva)</i>	77
<i>Tablica 7.: Prijedlog Jadransko-jonskog programa suradnje 2014. - 2020. – raspodjela planiranih sredstava prema prioritetima (uključena nacionalna sredstva)</i>	77
<i>Tablica 8.: Atributi za izračun indeksa razvijenosti u periodu od 2010. do 2013.</i>	99
<i>Tablica 9.: Model regionalnog indeksa konkurentnosti</i>	102
<i>Tablica 10.: Promjene rangiranja županija prema Indeksu gospodarske snage HGK-a</i>	108
<i>Tablica 11.: Globalni indeks konkurentnosti 4.0</i>	110
<i>Tablica 12.: Globalni indeks konkurentnosti 4.0 za RH u 2019.</i>	111
<i>Tablica 13.: Pokazatelji za određivanje Indeksa lakoće poslovanja</i>	114
<i>Tablica 14.: Pokazatelji za određivanje Indeksa kvalitete života</i>	115
<i>Tablica 15.: Globalni poduzetnički indeks Republike Hrvatske za 2019.</i>	116
<i>Tablica 16.: Indeks višestruke deprivacije i udio pokazatelja u izračunu indeksa</i>	123
<i>Tablica 17.: Logički okvir sustava strateškog planiranja</i>	152
<i>Tablica 18.: Načelni pregled dionika uključenih u proces strateškog razvojnog planiranja</i>	153
<i>Tablica 19.: Organizacijska struktura provedbe izrade Plana razvoja Primorsko-goranske županije 2021. - 2027.</i>	157
<i>Tablica 20.: Logički lanac intervencija – od analize do izrade strateškog dokumenta</i>	161
<i>Tablica 21.: Načelna struktura županijskih razvojnih strategija</i>	162
<i>Tablica 22.: Obavezni sadržaj planova razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave</i>	163
<i>Tablica 23.: Komponente i poveznice logičkog okvira strateškog planiranja</i>	174

POPIS GRAFIKONA

<i>Grafikon 1.: Tipologija regija.....</i>	<i>56</i>
<i>Grafikon 2.: Stablo konkurentnosti: nositelji urbane konkurentnosti</i>	<i>90</i>
<i>Grafikon 3. Izvješće o konkurentnosti država za 2020. godinu.....</i>	<i>112</i>
<i>Grafikon 4.: Konkurentnost RH prema pokazateljima za 2020. godinu</i>	<i>113</i>
<i>Grafikon 5.: Indeks digitalnog gospodarstva i društva za 2019..</i>	<i>121</i>
<i>Grafikon 6.: Sustav akata strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj.....</i>	<i>126</i>
<i>Grafikon 7.: Međuodnos dokumenata strateškog razvojnog planiranja i proračuna</i>	<i>127</i>
<i>Grafikon 8.: Akti strateškog planiranja na razini županije.....</i>	<i>129</i>
<i>Grafikon 9.: Čimbenici PESTEL analize</i>	<i>171</i>
<i>Grafikon 10.: Obuhvat čimbenika PESTEL analize.....</i>	<i>172</i>
<i>Grafikon 11.: Veze između razine planiranja i preporučene vrste pokazatelja.....</i>	<i>193</i>

POPIS ZEMLJOVIDA

<i>Zemljovid 1.: Jedinice područne (regionalne) samouprave u RH.....</i>	<i>14</i>
<i>Zemljovid 2.: Jedinice lokalne samouprave u RH.....</i>	<i>16</i>
<i>Zemljovid 3.: Mjesni odbori Grada Rijeke.....</i>	<i>19</i>
<i>Zemljovid 4.: Gradske četvrti Grada Zagreba.....</i>	<i>20</i>
<i>Zemljovid 5.: Podjela grada Rijeke na statističke krugove.....</i>	<i>22</i>
<i>Zemljovid 6.: Urbane aglomeracije u RH - 2020. godine.....</i>	<i>24</i>
<i>Zemljovid 7.: Tipovi područja Republike Hrvatske prema stupnju urbanizacije primjenom DEGURBA metodologije (LAU2).....</i>	<i>30</i>
<i>Zemljovid 8.: Karta regionalnih potpora na razini NUTS III regija EU u financijskoj perspektivi 2014. - 2020.</i>	<i>35</i>
<i>Zemljovid 9.: Statističke regije NUTS II razine u RH do 2013.</i>	<i>36</i>
<i>Zemljovid 10.: Statističke regije NUTS II razine u RH do 2019.</i>	<i>38</i>
<i>Zemljovid 11.: Statističke regije NUTS II razine u RH od 2020.</i>	<i>39</i>
<i>Zemljovid 12.: Mogući modeli klasterizacije županija.....</i>	<i>49</i>
<i>Zemljovid 13.: Neto fiskalna pozicija županija, po stanovniku – prosjek za razdoblje 2011. - 2013. (u kn).....</i>	<i>55</i>
<i>Zemljovid 14.: Regionalni indeks konkurentnosti 2019.</i>	<i>106</i>
<i>Zemljovid 15.: Indeks percepcije korupcije u društvu za 2019.</i>	<i>115</i>
<i>Zemljovid 16.: Najbolji znanstveni i tehnološki klasteri za 2019.....</i>	<i>120</i>
<i>Zemljovid 17.: Gustoća naseljenosti stanovništva po županijama, popis 2011.</i>	<i>145</i>
<i>Zemljovid 18.: LAG-ovi u Republici Hrvatskoj (stanje 2019.).....</i>	<i>146</i>

KAZALO KRATICA

B	
Kratica	Tumačenje
BDP	Bruto domaći proizvod (engl. <i>Gross Domestic Product, GDP</i>)
BDP _{pc}	Bruto domaći proizvod <i>per capita</i> (po stanovniku)
BDV	Bruto dodana vrijednost
BEP	Bruto ekvivalentna potpora
BMVI	Instrument za upravljanje granicama i vize
BND	Bruto nacionalni dohodak

C	
Kratica	Tumačenje
CEF	Instrument za povezivanje Europe (engl. <i>Connecting Europe Facility</i>)
CHF	Švicarski franak
CPR	Uredba o zajedničkim odredbama za korištenje fondova EU-a

D	
Kratica	Tumačenje
DEGURBA	Jedna o metodologija procjene stupnja urbanizacije
DESI	Indeks digitalnog gospodarstva i društva (engl. <i>Digital Economy and Society Indeks</i>)
DZIV	Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo Republike Hrvatske
DZS	Državni zavod za statistiku

E	
Kratica	Tumačenje
EBRD	Europska banka za obnovu i razvoj (engl. <i>European Bank for Reconstruction and Development's</i>)
EEZ	Europska ekonomska zajednica

E	
Kratica	Tumačenje
EIB	Europska investicijska banka (engl. <i>European Investment Bank</i>)
EFSU	Europski fond za strateška ulaganja
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj (engl. <i>European Regional Development Fund</i> , ERDF)
EFPR	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
EU	Europska unija
EUR	Euro
EIB	Europska investicijska banka
EIF	Europski investicijski fondovi
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
EPPU	Europski portal projekata ulaganja
ESF	Europski socijalni fond
ESF+	Europski socijalni fond plus
ESIF	Europski strukturni i investicijski fondovi
EZ	Europska zajednica

F	
Kratica	Tumačenje
FAMI	Fond za azil i migracije
FG	Fokus grupe
FINA	Financijska agencija RH
FUS	Fond za unutarnju sigurnost

G	
Kratica	Tumačenje
GEM	Globalni poduzetnički indeks (engl. <i>Global Entrepreneurship Monitor</i>)
GERD	Bruto potrošnja u istraživanje i razvoj (engl. <i>Gross Domestic Expenditure on R&D</i>)

H	
Kratica	Tumačenje
HAMAG-BICRO	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije
HBOR	Hrvatska banka za obnovu i razvoj
HDI	Indeks kvalitete života (engl. <i>Human Development Indeks</i>)
HGK	Hrvatska gospodarska komora

I	
Kratica	Tumačenje
IGH	Institut građevinarstva Hrvatske
IKT	Informacijsko-komunikacijske tehnologije (engl. <i>Information and Communications Technology, ICT</i>)
IMD	Međunarodni institut za razvoj menadžmenta (engl. <i>International Institute for Management Development</i>)
INSEAD	Međunarodna poslovna škola
IPA	Pretpristupni fondovi EU-a (engl. <i>Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA</i>)
ISO	Međunarodna organizacija za standardizaciju (engl. <i>International Organization for Standardization</i>)
ITU	Integrirana teritorijalna ulaganja

J	
Kratica	Tumačenje
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JLP(R)S	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

K	
Kratica	Tumačenje
KF	Kohezijski fond (engl. <i>Cohesion Fund</i>)

L	
Kratica	Tumačenje
LAG	Lokalna akcijska grupa
LAGUR	Lokalna akcijska grupa za ribarstvo
LAU	Lokalne administrativne jedinice (engl. <i>Local Administrative Units</i>)
LEADER	LEADER pristup predstavlja alat koji dobro funkcionira u različitim situacijama i područjima, a time kreiranje ruralne politike prilagođava vrlo različitim potrebama ruralnih područja.
LRS	Lokalne razvojne strategije

M	
Kratica	Tumačenje
MED	Mediteran

N	
Kratica	Tumačenje
NKD	Nacionalna klasifikacija djelatnosti
NUTS	Nacionalna klasifikacija statističkih regija (fr. <i>Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques</i>)

O	
Kratica	Tumačenje
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (engl. <i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
OIE	Obnovljivi izvor energije
OPKK	Operativni program konkurentnost i kohezija
OPULJP	Operativni program učinkoviti ljudski potencijali

P	
Kratica	Tumačenje
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PESTEL	PESTEL je akronim od riječi – politički (engl. <i>Political</i>), ekonomski (engl. <i>Economic</i>), socijalni (engl. <i>Social</i>), tehnološki (engl. <i>Technological</i>), okolišni (engl. <i>Environmental</i>) i pravni (engl. <i>Legal</i>) čimbenici.
PISA	Međunarodna istraživanja procjena znanja i vještina petnaestogodišnjih učenika pod pokroviteljstvom OECD-a (engl. <i>Programme for International Student Assessment</i>)
PKM	Paritet kupovne moći
PUR	Plan ukupnog razvoja
PV	Partnersko vijeće

R	
Kratica	Tumačenje
R&D	Istraživanje i razvoj (engl. <i>Research and Development</i>)
RCI	Regionalni indeks konkurentnosti (engl. <i>Regional Competitiveness Index</i>)
REA Kvarner	Regionalna razvojna agencija Kvarner
RH	Republika Hrvatska
RRA PGŽ	Regionalna razvojna agencija Primorsko-goranske županije

S	
Kratica	Tumačenje
SDC	Švicarska razvojna agencija (engl. <i>Swiss Agency for Development</i>)
SECO	Državni sekretarijat za ekonomske poslove (engl. <i>State Secretariat for Economic Affairs</i>).
SMART	Akronim: S – <i>sustainable</i> , <i>specific</i> , M – <i>manageable</i> , A – <i>achievable</i> , <i>aggressive</i> , R – <i>result oriented</i> i T – <i>time bound</i> , <i>trackable</i> .
SPUO	Strateška procjena utjecaja na okoliš
SUO	Studija utjecaja na okoliš

S	
Kratica	Tumačenje
SWOT	engl. <i>S</i> – <i>Strengths</i> - snaga; <i>W</i> – <i>Weaknesses</i> - slabosti; <i>O</i> – <i>Opportunities</i> - prilike; <i>T</i> – <i>Threats</i> - prijetnje
SZH	Sjeverozapadna Hrvatska

T	
Kratica	Tumačenje
TLD	Vrhunske web domene (engl. <i>Top Level Domains</i>)
TRS	Tematske radne skupine

W	
Kratica	Tumačenje
WEF	Svjetski ekonomski forum (engl. <i>The World Economic Forum</i>)

Q	
Kratica	Tumačenje
QS	<i>Quacquarelli Symonds</i> (QS rang lista svjetskih sveučilišta)

Ž	
Kratica	Tumačenje
ŽRS	Županijska razvojna strategija

PRILOZI**PRILOG 1: Nacionalna klasifikacija djelatnosti 2007.**

A	Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo
B	Rudarstvo i vađenje
C	Prerađivačka industrija
D	Opskrba električnom energijom, plinom, parom i klimatizacija
E	Opskrba vodom; uklanjanje otpadnih voda, gospodarenje otpadom te djelatnosti sanacije okoliša
F	Građevinarstvo
G	Trgovina na veliko i na malo; popravak motornih vozila i motocikla
H	Prijevoz i skladištenje
I	Djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane
J	Informacije i komunikacije
K	Financijske djelatnosti i djelatnosti osiguranja
L	Poslovanje nekretninama
M	Stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti
N	Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti
O	Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje
P	Obrazovanje
Q	Djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi
R	Umjetnost, zabava i rekreacija
S	Ostale uslužne djelatnosti
T	Djelatnosti kućanstava kao poslodavaca; djelatnosti kućanstava koja proizvode različitu robu i pružaju različite usluge za vlastite potrebe
U	Djelatnosti izvanteritorijalnih organizacija i tijela

PRILOG 2: Načelni mogući pokazatelji uspješnosti ciljeva razvojne politike (prijedlog Zoran Skala 2011.)

Je li provedeni cilj ili mjera razvojnog dokumenta potakla i/ili pospješila regionalni razvoj može se ustanoviti samo istovremenim uvidom u nizove pokazatelja. U nastavku se prikazuje načelni pregled potencijalnih pokazatelja:

- stopa nezaposlenosti,
- dugoročna nezaposlenost (ukupna i po dobnim skupinama),
- udio domaćinstava u kojima nitko ne radi,
- udio nezaposlenih žena u ukupnoj nezaposlenosti,
- udio mladih nezaposlenih koji prvi put traže posao u ukupnoj nezaposlenosti,
- udio starijih radnika u ukupnoj zaposlenosti,
- udio zaposlenih na ½ radnog vremena,
- udio nezaposlenih ispod egzistencijalnog minimuma u ukupnoj nezaposlenosti,
- nejednakosti u primanjima,
- prihodi osoba starijih od 65 god. u odnosu na nekadašnje prihode,
- rizik siromaštva za starije od 65 god.,
- troškovi brige za starije osobe,
- udio potrošnje lokalnih materijala i poluproizvoda u proizvodnji,
- udio potrošnje lokalno proizvedene hrane u ukupnoj prehrani,
- udio organski proizvedene hrane u ukupnoj lokalnoj proizvodnji hrane,
- kretanje broja i proizvodne strukture poljoprivrednih gospodarstava,
- udio stalno zaposlenih poljoprivrednika u ukupnoj zaposlenosti,
- udio recikliranog/kompostiranog otpada u ukupnom,
- udio domaćinstava koja prikupljaju kišnicu u ukupnom broju domaćinstava,
- udio domaćinstava koja imaju kompostni toalet u ukupnom broju domaćinstava,
- očekivane godine zdravog življenja,
- samoubojstva,
- udio pojedinih vrsta ovisnika u stanovništvu, po dobnim skupinama,
- nezadovoljene potrebe za zdravstvenom skrbi,

- ozbiljne nezgode na radu,
- broj umrlih kao posljedica izvanrednih vremenskih prilika (toplotni udari, poplave, olujna nevremena, hladnoće...),
- povećanja pobola od zaraznih i drugih bolesti kao posljedica klimatskih promjena.

Nositelji razvojne politike prate i klimatske promjene te potrošnju energije i njene učinke po okoliš. Uz društveno-ekonomske treba izračunavati i sljedeće pokazatelje:

- ukupna potrošnja energije,
- potrošnja električne energije po domaćinstvu,
- emisije stakleničkih plinova PGŽ,
- emisije stakleničkih plinova po jedinici potrošene energije,
- emisije stakleničkih plinova po stanovniku,
- udio lokalno proizvedene energije u energetske bilanci županije,
- broj domaćinstava u objektima čije su najniže prostorije na koti 1,5 m iznad srednje razine mora ili nižoj,
- modalna raspodjela teretnog prijevoza,
- modalna raspodjela putničkog prijevoza,
- cijene putničkog prijevoza po modalitetu,
- emisije stakleničkih plinova iz prometnih vozila,
- broj osobnih automobila.

Stanje prirodnih resursa treba pratiti posebnom skupinom pokazatelja:

- udio zaštićenog područja u ukupnom području županije,
- kapacitet ribarenja/očuvanost ribljeg fonda,
- udio mrtvih stabala u šumskom fondu,
- oštećenja šumskog drveća gubitkom lišća,
- uobičajeni pokazatelji kvalitete riječnih voda,
- uobičajeni pokazatelji kvalitete mora,
- stopa rasta broja invazivnih vrsta.

Konačno, nositelji razvojne politike imaju obavezu pratiti i vlastitu efikasnost i uspješnost. Od pokazatelja se mogu istaknuti:

- broj sudskih sporova,
- broj novih županijskih i državnih propisa i ocjene njihovog utjecaja na zakonodavstvo (*regulatory impact assessment*),
- otvorenost vlasti prema javnosti (dostupnost općinskih/gradskih i županijskih razvojnih dokumenata i javnost rada županijskih tijela),
- odnos poreza kojima se štiti okoliš i poreza vezanih uz rad.

PRILOG 3: Pregled dijela pokazatelja učinka predloženih u Biblioteci pokazatelja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU-a

- **Ekonomija i financije**
 - Indeks ljudskog razvoja (HDI)
 - Ginijev koeficijent
 - Indeks globalizacije
 - BDP po stanovniku u PPS-u
 - Realni BDP po stanovniku u PPS-u
 - Realna stopa rasta BDP-a
 - Bruto domaći proizvod (BDP) pri tekućim cijenama po NUTS 2 regijama
 - Bruto domaći proizvod (BDP) pri tekućim cijenama po NUTS 3 regijama
 - Godišnja realna stopa rasta BDP-a po stanovniku
 - Godišnja realna regionalna stopa rasta BDP-a po stanovniku
 - Inflacija potrošačkih cijena
 - Neto direktna strana ulaganja u postotku BDP-a
 - Neto direktna strana ulaganja (u milijunima eura)
 - Stopa zaposlenosti prema dobi i spolu
 - Stopa nezaposlenosti prema dobi i spolu
 - Dugotrajna nezaposlenost prema spolu
 - Nedobrovoljna privremena zaposlenost prema spolu
 - Regionalna stopa zaposlenosti prema dobi i spolu
 - Regionalna stopa nezaposlenosti prema dobi i spolu
 - Stopa nezaposlenosti prema okružju (urbana-ruralna)
 - Realna produktivnost rada po osobi po zaposlenom
 - Stopa aktivnosti prema dobi i spolu - modelirana ocjena anketne stope
 - Stopa aktivnosti prema dobi i spolu
 - Godišnja stopa rasta realnog BDP-a po zaposlenom
 - BDP po stanovniku prema paritetu kupovne moći
 - Prilagođen bruto raspoloživi dohodak kućanstva po stanovniku
 - Bruto dodana vrijednost u bazičnim cijenama po NUTS 3 regijama
 - Realna stopa rasta regionalne bruto dodane vrijednosti (BDV) u bazičnim cijenama po NUTS 2 regijama
 - BDP po stanovniku prema paritetu kupovne moći (udio u EU 28)
 - Stopa promjene harmoniziranog indeksa potrošačkih cijena
 - Tekući račun platne bilance (u % BDP-a)
 - Manjak/višk konsolidirane opće države (u % BDP-a)
 - Izdaci opće države za kamate (u % BDP-a)
- **Obrazovanje i ljudski kapital**
 - Indeks obrazovanja (HDI)
 - Rano odustajanje od (daljnega) školovanja
 - Prosječna neto plaća po razini obrazovanja
 - Program za međunarodnu procjenu učenika (PISA), ukupni rezultat
 - Postotak stanovništva u dobi od 25 do 64 godine koji je završio visoko obrazovanje
 - Stope zaposlenosti nedavno diplomiranih studenata prema spolu
 - Stopa zaposlenosti prema razini obrazovanja
 - Razina obrazovanja po kvintilu dohotka
 - Razina obrazovanja stanovništva, % ISCED klasifikacije
 - Prosječna i srednja vrijednost (razine) dohotka prema razini obrazovanja
- **Stanovništvo i migracije**
 - Indeks socijalne pravde EU-a
 - Indeks socijalne isključenosti
 - Ginijev koeficijent
 - Ginijev koeficijent ekvivalentnog raspoloživog dohotka
 - Prosječna godišnja apsolutna promjena ukupnog stanovništva

- Prosječna godišnja postotna promjena ukupnog stanovništva
- Prirodni prirast stanovništva
- Koeficijent dobne ovisnosti starih
- Stopa dobne ovisnosti (omjer stanovništva starosti od 0 do 14 i 65+ godina starosti prema stanovništvu između 15 i 64 godine)
- Stopa nezaposlenosti prema spolu
- Osobe u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti
- Stopa rizika od siromaštva određena prema pragu rizika od siromaštva, prema dobi i spolu
- Stopa rizika od siromaštva prije socijalnih transfera, prema spolu
- Stopa rizika od siromaštva nezaposlene osobe
- Relativna srednja vrijednost jaza rizika od siromaštva
- Udio stanovništva ispod međunarodne granice siromaštva
- Stopa materijalne deprivacije prema dobi i spolu
- Kvintilni omjer (S80/S20) prema spolu
- Udio stanovništva ispod međunarodne granice siromaštva
- Udio stanovništva pokrivenog sustavom socijalne zaštite prema djeci, nezaposlenim osobama, starijim osobama, osobama s invaliditetom, trudnicama, novorođenčadi, žrtvama povreda na radu i siromašnih i ugroženih, prema spolu
- Udio nezaposlenog stanovništva koje prima naknadu za nezaposlene
- Udio urbanog stanovništva u ukupnom stanovništvu
- Udio ruralnog stanovništva u ukupnom stanovništvu
- Stopa neto migracije
- Inozemne doznake, u milijunima USD
- Inozemne doznake, u postotku BDP-a
- Povratne migracije
- Udio izdataka na mirovine, u % BDP-a (HZMO)
- Udio prosječne starosne mirovine u prosječnoj plaći (HZMO)
- Neto migracija mladih
- Udio djece u ukupnom stanovništvu
- Stopa rizika od siromaštva 65+
- **Konkurentnost**
 - Indeks globalizacije
 - Indeks globalne konkurentnosti
 - IMD Godišnje izvješće o globalnoj konkurentnosti
 - Indeks lakoće poslovanja
 - Lakoća pokretanja poslovanja
 - Neto priljev stranih izravnih ulaganja, % BDP-a
 - Neto priljevi izravnih stranih ulaganja
 - Realna produktivnost rada po osobi po zaposlenom
 - Produktivnost resursa i potrošnja domaćih materijala (DMC)
 - Broj patentnih prijava podnesenih Europskom patentnom uredu
 - Europski pregled inovacija (*European Innovation Scoreboard*)
 - Poduzetništvo vođeno prilikama
 - Stanovništvo od 15 do 64 godine starosti, % ukupnog stanovništva
 - Stupanj urbanizacije
 - Europska referentna točka za konkurentnost i industriju
 - TEA Indeks
 - TEA Indeks prilika
 - Udio prerade hrane, prerade drva i bioproizvoda u BDP-u i ukupnom izvozu
 - Udio zaposlenih u prehrambenoj industriji i bioekonomiji
 - Obrazovna struktura zaposlenih u sektorima hrane i biogospodarstva
 - Povećanje proizvodnje u sektorima hrane i bioekonomije
 - Europski indeks regionalne konkurentnosti
 - Vrijeme potrebno za pokretanje poduzeća (dana)
 - Indeks ekonomskog potencijala
- **Zdravlje**
 - Srednja dob stanovništva (godine)
 - Međunarodni zdravstveni pravilnik, okvir za praćenje zdravstvenih propisa (2005.)

- Stopa mortaliteta
- Stopa mortaliteta za kardiovaskularne bolesti, rak, dijabetes ili kronične respiratorne bolesti
- Stopa totalnog fertiliteta
- Očekivano trajanje života pri rođenju, prema spolu
- Vlastita percepcija zdravlja prema razini uvida
- Broj godina zdravog života
- Broj godina zdravog života i očekivano trajanje života pri rođenju, prema spolu
- Broj godina zdravog života i očekivano trajanje života u 65 godini, prema spolu
- Prosječna ocjena životnog zadovoljstva prema području, spolu, dobi i stupnju obrazovanja (zadovoljstvo životom)
- Rasprostranjenost pušenja prema spolu (2014.)
- Stopa smrtnosti od kroničnih bolesti prema spolu
- Stopa smrtnosti od samoubojstava prema spolu
- DALY Rizični faktori
- Pristup zdravlju i indeks kvalitete zdravlja
- Udio zdravstvene skrbi u BDP-u
- **Okoliš i energetika**
 - Indeks ekoloških inovacija
 - Indeks učinka na okoliš
 - Udio šumskih površina
 - Pristup električnoj energiji (% stanovništva)
 - Obradivo zemljište (% ukupne površine zemljišta)
 - Fragmentacija krajolika
 - Promjena umjetnog pokrova zemljišta
 - Umjetni pokrov zemlje po stanovniku prema tipu
 - Indeks gustoće stoke
 - Indeks ptica na poljoprivrednim zemljištima
 - Uobičajeni indeks ptica prema vrsti (izvor: EBCC)
 - Dostatnost kopnenih područja određenih prema EU Direktivi o staništima
 - Dostatnost morskih lokacija određenih prema EU Direktivi o staništima
 - Pokrivenost zaštićenim područjima važnih mjesta za planinsku bioraznolikost
 - Pokrivenost morskih zaštićenih područja
 - Indeks zdravlja oceana
 - Indeks eksploatacije vode prema vrsti izvora vode
 - Proizvodnja, dodana vrijednost i izvoz u sektoru ekoloških dobara i usluga
 - Izloženost onečišćenju zraka specifičnim česticama (izvor: EEA)
 - Emisija CO₂ (kt)
 - Emisije CO₂ (metričke tone po stanovniku)
 - Emisije metana (kt ekvivalenta CO₂)
 - Emisije dušikovog oksida (tisuća tona ekvivalenta CO₂)
 - Onečišćenje zraka PM_{2,5}, srednja godišnja izloženost (mikrogrami po kubičnom metru)
 - Onečišćenje zraka PM_{2,5}, stanovništvo izloženo razinama koje prelaze referentnu vrijednost WHO (% od ukupnog)
 - Ukupne emisije stakleničkih plinova (kt ekvivalenta CO₂)
 - Emisije stakleničkih plinova u ESD sektorima
 - Emisije stakleničkih plinova iz poljoprivrede
 - Emisije stakleničkih plinova (izvor: EEA)
 - Intenzitet emisije stakleničkih plinova u potrošnji energije (izvori: EEA i Eurostat)
 - Stopa upotrebe kružnog materijala
 - Nacionalna stopa recikliranja, tona recikliranog materijala
 - Stopa recikliranja i odlaganja otpada isključujući veće mineralne otpade
 - Energetska produktivnost
 - Energetska ovisnost proizvoda
 - Indeks energetske učinkovitosti
 - Energetska štedljivost
 - Intenzitet primarne energije (omjer potrošnje energije i BDP-a)
 - Proizvodnja obnovljive električne energije (% ukupne proizvodnje električne energije)
 - Potrošnja obnovljive energije (% ukupne konačne potrošnje energije)

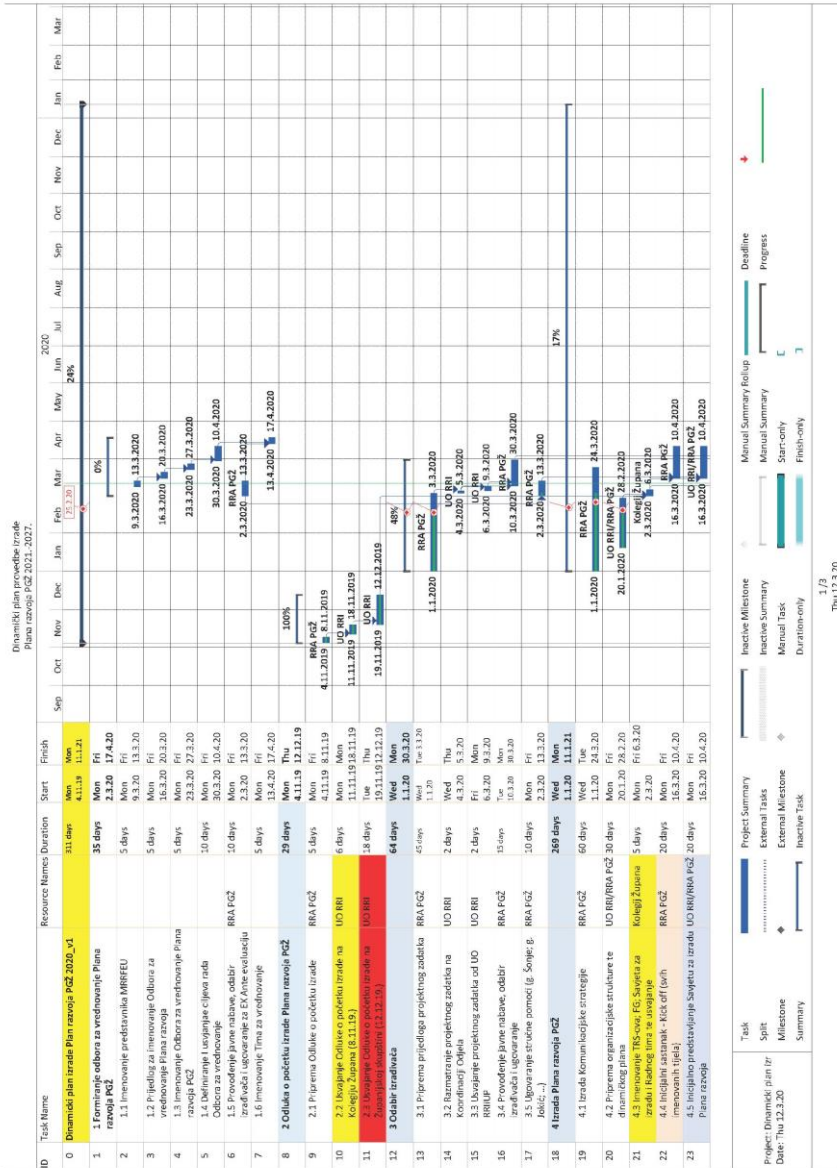
- Nabava, transformacija i potrošnja obnovljivih izvora energije
- Udio stanovništva s primarnim oslanjanjem na čista goriva i tehnologiju
- Zagađenje ruralnog područja
- Smanjenje rasipanja hrane
- Povećanje uporabe biomase u industrijskim procesima i gotovim proizvodima
- Udio dodane vrijednosti u sektorima kružnog gospodarstva
- Smanjenje udjela šteta uzrokovanih ekstremnim vremenskim uvjetima u BDP-u, u sektorima hrane i biogospodarstva
- **Digitalno društvo**
 - Indeks digitalne ekonomije i društva
 - Postotak kućanstava s pristupom širokopolasnoj mreži (engl. *Broadband*) u odnosu na kućanstva s pristupom internetu, po regijama NUTS 2
 - Udio prihoda poduzeća u e-trgovini - %
 - ICT sektor, u % BDP-a
 - Zaposleni u ICT-u, % ukupno zaposlenih
 - Dodana vrijednost ICT sektora u tekućim cijenama, postotna promjena
 - Razina digitalnih vještina pojedinaca
 - Povezanost (DESI)
 - Ljudski kapital (DESI)
 - Korištenje internetskih usluga (DESI)
 - Integracija digitalne tehnologije (DESI)
 - Digitalne javne usluge (DESI)
- **Turizam i kultura**
 - Indeks globalne konkurentnosti putovanja i turizma
 - Potencijalna pristupačnost zrakom
 - Potencijalna pristupačnost željeznicom
 - Potencijalna pristupačnost cestom
 - Pristupačnost mjesta
 - Udio turizma u ukupnom BDP-u
 - Stopa rasta udjela turizma u ukupnom BDP-u
 - Godišnji prihod turističkih poduzeća kao postotak BDP-a
 - Godišnji prihod turističkih poduzeća
 - Dodana vrijednost i prihod poduzeća u sektoru kulture prema NACE 2 aktivnostima
 - Potražnja zemalja potrošača turističkih usluga prema vrsti turističkih smještajnih objekata
 - Dohodak od turizma
 - Produktivnost turističkog sektora
 - Razvojni pokazatelji kulture (engl. CDIS - *Cultural Development Indicators Suite*)
 - Izdaci kućanstva na kulturu
 - Doprinos kulturnih aktivnosti BDP-u
 - Udio kulture u proračunu javnog sektora
 - Udio izdataka opće države za kulturu u BDP-u
 - Izdaci opće države za kulturu po stanovniku
 - Rashodi opće države po funkcijama (COFOG) - rekreacija, kultura i religija
- **Istraživanje, znanost i inovacije**
 - Globalni indeks inovacija
 - Indeks globalizacije
 - Europski pregled inovacija (*European Innovation Scoreboard*)
 - Patentne prijave prema vrsti prebivališta podnositelja zahtjeva
 - Priznanja patenata prema vrsti prebivališta podnositelja zahtjeva
 - Međunarodne prijave putem WIPO upravnih ugovora
 - Izvoz visoke tehnologije (% proizvodnog izvoza)
 - Udio dodane vrijednosti srednje i visoke tehnologije u ukupnoj dodanoj vrijednosti
 - Znanstveni i stručni članci
 - Doktori znanosti koji su doktorirali u zemlji, a živjeli ili boravili u inozemstvu u posljednjih 10 godina prema razlogu povratka u zemlju (%)
 - Troškovi poduzeća za istraživanje i razvoj (BERD)

- **Sigurnost**
 - Stopa kriminala
 - Globalni indeks *cyber* sigurnosti
 - Postotak osoba osuđenih za kriminalno djelo nasilja koji su bili prethodno osuđeni za kriminalno djelo nasilja u proteklih pet godina (recidivizam)
 - Udio žrtava nasilja u proteklih 12 mjeseci koji su prijavili kazneno djelo nadležnim tijelima ili drugim službeno priznatim mehanizmima za rješavanje sukoba
 - Udio stanovništva podvrgnutog fizičkom, psihičkom ili seksualnom nasilju u prethodnih 12 mjeseci
 - Stopa smrtnosti zbog ubojstva prema spolu
 - Povjerenje građana u policiju
 - Povjerenje građana u pravosuđe
 - Indeks korupcije povezane s policijom
 - Indeks korupcije povezane s pravosuđem
 - Indeks sigurnosti i razvoj kulture sigurnosti
- **Prometna infrastruktura**
 - Indeks performansi logistike
 - Indeks globalne konkurentnosti - stup infrastrukture
 - Volumen teretnog prometa u odnosu na BDP
 - Volumen prijevoza putnika u odnosu na BDP
 - Modalna podjela teretnog prometa
 - Modalna podjela prijevoza putnika
 - Pristupačnost mjesta
 - Potencijalna pristupačnost mjesta zračnim prijevozom
 - Potencijalna pristupačnost mjesta željezničkim prijevozom
 - Potencijalna pristupačnost mjesta cestovnim prijevozom
 - Emisije CO₂ (kt) proizvedene sektorom prometa
 - Emisija CO₂ (metričke tone po stanovniku) kao udio sektora transporta
- **Poljoprivreda i ribarstvo**
 - Bruto proizvodnja poljoprivrede
 - Bruto proizvodnja (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)
 - Dodana vrijednost poljoprivrede
 - Dodana vrijednost za primarne proizvođače u lancu proizvodnje hrane
 - Dodana vrijednost poljoprivrede, šumarstva i ribarstva
 - Dodana vrijednost proizvodnje hrane, pića i duhana
 - Promet sektora biogospodarstva kao postotak BDP-a
 - Poljoprivredno zemljište (% zemljišta)
 - Zaposlenost u poljoprivrednom sektoru
 - Zaposlenost u sektoru ribarstva
 - Zaposlenost u šumarstvu i industriji temeljenoj na šumarstvu
 - Zaposlenost u prehrambenim uslugama
 - Zaposlenost u proizvodnji hrane, pića i duhana
 - Zaposlenost u sektoru biogospodarstva
 - Indeks ptica poljoprivrednih staništa
 - Razvoj poljoprivrednog dohotka u usporedbi s cijelom ekonomijom
 - Razvoj poljoprivrednog dohotka
 - Razvoj poljoprivrednog dohotka po sektorima (u usporedbi s prosjekom u poljoprivredi)
 - Razvoj poljoprivrednih prihoda u područjima s prirodnim ograničenjima (u usporedbi s prosjekom)
 - Smanjenje emisija stakleničkih plinova iz poljoprivrede
 - Bruto bilanca hranjivih tvari na poljoprivrednom zemljištu prema vrstama hranjivih tvari
 - Povećanje organskog ugljika u tlu
 - Postotak zemljišta u umjerenoj i jakoj eroziji tla na poljoprivrednom zemljištu
 - Smanjenje emisije amonijaka iz poljoprivrede
 - Postotak postaja podzemnih voda s koncentracijom nitrata preko 50 mg/l prema direktivi o nitratima
 - Indeks eksploatacije vode Plus (WEI +)

- Postotak vrsta i staništa od zajedničkih interesa koji se odnose na poljoprivredu sa stabilnim ili rastućim trendovima
- Razvoj stope zaposlenosti u pretežno ruralnim područjima
- Razvoj BDP-a po stanovniku u pretežno ruralnim područjima
- Razvoj stope rizika od siromaštva u ruralnim područjima
- Smanjenje rizika i učinka pesticida
- Prodaja pesticida
- Potrošnja anorganskih gnojiva
- Razvoj profitabilnosti ribarske flote Unije
- Razvoj BDP-a u pomorskim regijama NUTS 3
- Razvoj broja radnih mjesta (u FTE) u održivom plavom gospodarstvu
- **Regionalni razvoj**
 - Indeks policentričnosti
 - Indeks usluga od općeg interesa (SGI)
 - Regionalni indeks ljudskog razvoja EU-a
 - Prosječna godišnja promjena ukupnog stanovništva, %
 - Postotak stanovništva starosti 0 - 14 godina od ukupnog stanovništva prema regijama NUTS 2/2
 - Postotak stanovništva starosti 15 - 64 godine od ukupnog stanovništva prema regijama NUTS 2/3
 - Postotak stanovništva starijeg od 65 godina od ukupnog stanovništva prema regijama NUTS 2/3
 - Regionalna stopa zaposlenosti
 - Regionalna stopa nezaposlenosti
 - Disperzija regionalnih stopa zaposlenosti u dobnoj skupini 15 - 64 prema NUTS 3 regijama
 - Disperzija regionalnih stopa nezaposlenosti prema NUTS 3 regijama
 - Stopa nezaposlenosti prema okruženju (urbano-ruralno)
 - Stupanj urbanizacije na razini LAU2
 - Omjer stope potrošnje zemljišta i stope rasta stanovništva
 - Bruto domaći proizvod (BDP) u tekućim cijenama prema NUTS 2 regijama
 - Bruto domaći proizvod (BDP) u tekućim cijenama prema NUTS 3 regijama
 - Realna stopa rasta regionalne bruto dodane vrijednosti (BDV) u bazičnim cijenama prema NUTS 2 regijama
 - Udio dugotrajno nezaposlenih osoba u ukupnom broju nezaposlenih prema NUTS 2/3 regijama
 - Indeks razvoja
 - Indeks višestruke deprivacije
 - Kompozitni indeks pametnog grada
 - Kompozitni indeks pametnih otoka
 - Regionalni indeks Europa 2020
- **Javna uprava**
 - Učinkovitost države
 - Vladavina zakona
 - Kvaliteta propisa
 - Državna regulativa
 - Kontrola korupcije
 - Strateški kapacitet (komponenta SGI)
 - Koordinacija između ministarstava (komponenta SGI)
 - Instrumenti temeljeni na dokazima (komponenta SGI)
 - Društveno savjetovanje (komponenta SGI)
 - Komunikacija politika (SGI komponenta)
 - Implementacija (komponenta SGI)
 - Prilagodljivost (komponenta SGI)
 - Reforme organizacije (komponenta SGI)
 - Nezavisno pravosuđe
 - Indeks kaznenog procesuiranja javnih službenika
 - Europski indeks kvaliteta vlade
 - IMD Svjetski godišnjak konkurentnosti

- Indeks percepcije korupcije
- Indeks rizika korupcije
- Indeks razvoja e-vlade
- Indeks zakona i reda
- Udio rashoda opće države za javnu upravu u ukupnom BDP-u
- Udio rashoda opće države za lokalnu javnu upravu po stanovniku na razini NUTS 2/3
- Dug opće države, u % BDP-a
- Prihodi opće države, u % BDP-a
- Rashodi opće države, u % BDP-a
- Udjeli poreza na rad i okoliš u ukupnim poreznim prihodima
- Vrijednost sive ekonomije kao postotak BDP-a
- Stanovništvo s povjerenjem u institucije EU-a prema institucijama (izvor: DG COMM)
- Povjerenje u javne institucije
- Izvršni kapacitet
- **Obrana**
 - Ukupni rashodi za obranu (milijuna EUR i % nominalnog BDP-a); Ukupni rashodi za obranu (milijuna EUR i % realnog BDP-a)
 - Ukupni rashodi za obranu, % od ukupnih rashoda opće države
 - Ukupni rashodi opće države za obranu po stanovniku (EUR na nominalni BDP); Ukupni rashodi opće države za obranu % od ukupnih rashoda opće države po stanovniku
 - Ukupan broj vojnog i civilnog osoblja (tisuća, %)
 - Ukupni rashodi za vojno osoblje i investicije za obranu po vojnoj osobi (tisuće, tisuće EUR, %)
 - Podjela rashoda za obranu (u milijunima EUR i %)
 - Ukupni rashodi za suradnju (u milijunima EUR) - Nabava nacionalne i suradničke opreme za obranu
 - Stopa razmještaja - Prosječan broj razmještenih vojnika (tisuća i % ukupnog vojnog osoblja)
- **Lokalna samouprava**
 - Zadovoljstvo građana izgledom općine
 - Zadovoljstvo građana općinom kao mjestom za život
 - Stopa siromaštva općine
 - Zadovoljstvo stanovnika općine kao radnog mjesta
 - Zadovoljstvo građana komunikacijom općine
 - Izlaznost na izbore
 - Srednji dohodak kućanstva
 - Postotak dana dobre kvalitete zraka
 - Proračunski saldo općine
 - Ukupni prihodi općine
 - Indeks prilike za stanovanje, %
 - Migracije stanovnika općine, %
 - Slobodna mjesta za život u kućama/stambenim jedinicama, %
 - Postotak aktivnog prostora koji se koristi
 - Zadovoljstvo vozačima u prometu
 - Ocjena zadovoljstva javnim prijevozom
 - Zadovoljstvo stanovništva javnim prijevozom
 - Postotak stanovnika koji se osjećaju sigurno u općini
 - Zadovoljstvo vlasnika/stanara
 - Postotak stanovnika s niskim dohocima u odgovarajućim stambenim jedinicama
- **Upravljanje financijama**
 - Pouzdanost proračuna
 - Transparentnost javnih financija
 - Upravljanje imovinom i obvezama
 - Fiskalna strategija i budžetiranje s obzirom na fiskalne politike
 - Predvidivost i kontrola izvršenja proračuna
 - Računovodstvo i izvješćivanje
 - Vanjski nadzor i revizija

PRIOLOG 4: Dinamički plan izrade Plana razvoja Primorsko-goranske županije (2021. - 2027.)



Dinamički plan provedbe izrade
Plana razvoja PGZ 2021. - 2027.

ID	Task Name	Resource	Names	Duration	Start	Finish	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar
24	4.6. Sastanak radnog tima - odgovor o obaveštavanjima problematika.	UO RRI		10 days	Mon	20.3.20																			
25	4.7. Izrada Analize stanja i prijedlog SWOT analize	Izradivač		30 days	Tue	31.3.20																			
26	4.8. Prijedlog Analize postojećeg stanja sa SWOT analizom	RAA PGZ		5 days	Tue	11.5.20																			
27	4.9. Održavanje Analize stanja i radionica tima	UO RRI		5 days	Tue	18.5.20																			
28	4.10. Predstavljanje Analize stanja radionici	RAA PGZ		10 days	Tue	25.5.20																			
29	4.11. Dorada Analize stanja temeljem rezultata radu sa dionicima	Izradivač		5 days	Tue	1.6.20																			
30	4.12. EX ante evaluacija Analize stanja	Evaluator		10 days	Tue	8.6.20																			
31	4.13. Dorada Analize stanja temeljem evaluacije	Izradivač		5 days	Tue	15.6.20																			
32	4.14. Prihvatanje analize stanja od strane PV PGZ	UO RRI		0 days	Mon	22.6.20																			
33	4.15. Prihvatanje Analize stanja i VOZIE ugovorne obaveze	Konjaji župan		5 days	Tue	29.6.20																			
34	4.16. Prihvatanje Analize i izrada 30% ugovorne obaveze	RAA PGZ		0 days	Mon	6.7.20																			
35	4.17. Izrada Strateškog okvira (bez opta mjera)	Izradivač		40 days	Tue	13.7.20																			
36	4.18. Predstavljanje Načrta prijedloga Strateškog okvira dionicima (TRSOVI, IS, ...)	RAA PGZ		10 days	Tue	20.7.20																			
37	4.19. Izrada Strateškog okvira (bez opta) i usvajanje	UO RRI		10 days	Tue	27.7.20																			
38	4.20. Izrada Strateškog okvira (s opta mjera)	Izradivač		20 days	Tue	3.8.20																			
39	4.21. Predstavljanje Strateškog okvira radnom timu	UO RRI		5 days	Tue	10.8.20																			
40	4.22. Dorada strateškog okvira temeljem EX ante evaluacije	Izradivač		5 days	Tue	17.8.20																			
41	4.23. EX ante evaluacija Načrti prijedloga Plana razvoja	Evaluator		5 days	Tue	24.8.20																			
42	4.24. Dorada Načrta prijedloga Plana razvoja temeljem EX ante evaluacije	Izradivač		5 days	Tue	31.8.20																			
43	4.25. Predstavljanje Uslovnog Načrta Plana razvoja (petlita stanja i strategije obave) PV	UO RRI		0 days	Mon	7.9.20																			
44	4.26. Održavanje Načrta Plana razvoja i usvajanje	UO RRI/RAA PGZ		5 days	Tue	14.9.20																			
45	4.27. Usvajanje Načrta i prijedloga Plana razvoja PGZ (Analiza stanja i strateški okvir)	UO RRI		5 days	Tue	21.9.20																			
46	4.28. Izrada 30% ugovora (materijal spreman za amov aspiriral)	RAA PGZ		0 days	Mon	28.9.20																			
47	4.29. Javna rasprava o Načrtu prijedloga Plana razvoja PGZ	UO RRI/RAA PGZ		15 days	Mon	5.10.20																			

Task

Project Dynamic plan for

Date: Thu 12.3.20

Project Summary

External Tasks

External Milestone

Inactive Task

Inactive Milestone

Inactive Summary

Manual Task

Duration-only

Manual Summary Follow

Manual Summary

Start-only

Finish-only

Deadline

Progress

2 / 3
Thu 12.3.20

PRILOG 5: Redoslijed provedenih radnji u postupku izrade strateške procjene utjecaja na okoliš

Redoslijed aktivnosti:

1. Nositelj izrade strateškog dokumenta (u daljnjem tekstu: Nositelj izrade) sukladno članku 6. Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš (*Narodne novine* broj 3/17), u daljnjem tekstu: Uredba o SPUO, nakon stupanja na snagu Odluke o započinjanju postupka strateške procjene utjecaja na okoliš strateškog dokumenta, započinju s aktivnostima u postupku strateške procjene utjecaja na okoliš predmetnog dokumenta.

U svrhu određivanja sadržaja Strateške studije, Nositelj izrade treba zatražiti mišljenja o sadržaju Strateške studije i razini obuhvata podataka od tijela i/ili osoba određenih posebnim propisima nadležnih za pojedine sastavnice okoliša i opterećenja za okoliš (npr. vode, priroda, zrak, more, tlo, krajobraz, kulturno-povijesna baština, buka, otpad itd.) te od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na čija područja provedba strateškog dokumenta može utjecati. Zahtjev za davanje mišljenja o sadržaju Strateške studije sadrži Odluku o izradi strateškog dokumenta te Odluku o započinjanju postupka strateške procjene strateškog dokumenta. U svrhu usuglašavanja mišljenja o potrebnom sadržaju Strateške studije provode se konzultacije i javna rasprava s gore navedenim tijelima.

2. U postupku određivanja sadržaja Strateške studije Nositelj izrade objavljuje na internetskim stranicama Odluku o započinjanju postupka strateške procjene te informira javnost o načinu sudjelovanja u postupku strateške procjene, a sukladno odredbama članaka 5., 6. i 12. Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (*Narodne novine* broj 64/08).

3. Nakon pribavljenih mišljenja tijela iz točke 1. Priloga II. te mišljenja javnosti dostavljenih u postupku informiranja, Nositelj izrade utvrđuje konačni sadržaj Strateške studije i donosi Odluku o sadržaju Strateške studije koju objavljuje na svojim internetskim stranicama, sukladno člancima 9., 10. i 11. Uredbe o SPUO.

4. Nositelj izrade nakon stupanja na snagu Odluke o započinjanju postupka strateške procjene započinje postupak odabira ovlaštenika koji će izraditi Stratešku studiju (sukladno članku 6. Uredbe o SPUO). Nakon što ovlaštenik izradi Stratešku studiju i bude izrađen Nacrt prijedloga

strateškog dokumenta za koji se Strateška studija izrađuje, Nositelj izrade sve zajedno dostavlja Povjerenstvu koje, sukladno članku 14. Uredbe o SPUO imenuje rukovoditelj Nositelja izrade (u slučaju županija odluku donosi župan).

5. Postupak imenovanja i rad Povjerenstva propisan je odredbama Uredbe o SPUO. Nakon što Povjerenstvo, u postupku prema člancima 20. i 21. Uredbe o SPUO ocijeni da je Strateška studija cjelovita i stručno utemeljena, donosi mišljenje o cjelovitosti i stručnoj utemeljenosti Strateške studije u odnosu na Nacrt prijedloga strateškog dokumenta.

6. Nakon što razmotri mišljenje Povjerenstva, Nositelj izrade donosi Odluku o upućivanju Strateške studije i Nacrta prijedloga strateškog dokumenta na javnu raspravu koju objavljuje na svojim internetskim stranicama, sukladno članku 23. Uredbe o SPUO.

7. Postupak sudjelovanja javnosti u javnoj raspravi o Strateškoj studiji i Nacrtu prijedloga strateškog dokumenta provodi se prema odredbama članaka 5., 6. i 12. Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

8. Istodobno s upućivanjem na javnu raspravu, Nositelj izrade dostavlja Stratešku studiju i Nacrt prijedloga strateškog dokumenta na mišljenje tijelima i osobama sukladno članku 23. Uredbe o SPUO.

9. Nakon provedene javne rasprave, prikupljena mišljenja, primjedbe, prijedloge s javne rasprave i prikupljena mišljenja tijela iz točke 8., dostavljaju se na očitovanje ovlašteniku izrade Strateške studije i izrađivaču strateškog dokumenta. Ovlaštenik svojim očitovanjem predlaže konačne mjere zaštite okoliša i program praćenja stanja okoliša vezano za provedbu strateškog dokumenta.

10. Nakon pripreme konačnog Prijedloga strateškog dokumenta, a prije upućivanja na donošenje, Nositelj izrade pribavlja mišljenje Ministarstva zaštite okoliša i energetike o provedenoj strateškoj procjeni.

11. Nositelj izrade izrađuje izvješće o provedenoj strateškoj procjeni, u skladu s člankom 27. Uredbe o SPUO, čime završava postupak strateške procjene. O Izvješću nadležno tijelo informira javnost i tijela koja su sudjelovala u postupku strateške procjene utjecaja na okoliš.

BILJEŠKA O AUTORU**LJUDEVIT KRPAN**

Ljudevit Krpan rođen je 21. siječnja 1975. godine u Rijeci, Republika Hrvatska. Srednju elektrotehničku školu (smjer opća elektronika) završava 1993. godine. Upisuje i završava Tehnički fakultet u Rijeci, studij elektrotehnike i stječe zvanje inženjera elektrotehnike. Potom odlazi u Zagreb na Fakultet prometnih znanosti, kojeg 1999. godine uspješno završava i stječe stručni naziv diplomiranog inženjera prometa. Potkraj 2002. godine upisuje poslijediplomski znanstveni studij na Pomorskom fakultetu u Rijeci - „Tehnološki procesi u pomorskom prometu“, smjer Planiranje pomorskog prometa. Magistrirao je 2006. godine obranivši znanstveni magistarski rad „Modeliranje upravljačkog sustava u cestovnom prometu Grada Rijeke“ te stječe akademski stupanj magistra znanosti; područje: tehničke znanosti; polje: tehnologija prometa i transport. Na istom fakultetu i doktorira u listopadu 2010. godine obranivši disertaciju naziva „Integralni prostorno-prometni model urbanističkog planiranja“ te stječe akademski stupanj doktora znanosti iz područja tehničkih znanosti; polje: tehnologija prometa i transport.

Početakom 2001. godine zapošljava se u Županijskom zavodu za održivi razvoj i prostorno planiranje Primorsko-goranske županije, u svojstvu vježbenika na određeno vrijeme. Za vrijeme vježbeničkog staža, od 1. siječnja 2001. do 17. travnja 2002. godine, radi na poslovima planera za područja prometa i energetike. Nakon isteka vježbeničkog staža zapošljava se u tvrtki Elektromaterijal d. d. u kojoj je bio zaposlen od 18. travnja 2002. godine do 4. studenog 2002. Dana 5. studenog 2002. godine zapošljava se u T.D. Rijeka promet d.o.o. u Sektoru prometa na radnom mjestu referenta za promet - operater 1. Zadaci spomenutog Sektora vezani su uz planiranje, projektiranje i regulaciju prometa na području grada Rijeke te vođenje i realizaciju razvojnih projekata od strateškog interesa za tvrtku. U T.D. Rijeka promet d.o.o. zaposlen je do kraja svibnja 2006. godine. Potom se 1. lipnja 2006. godine zapošljava u Županijskom zavodu za održivi razvoj i prostorno planiranje, gdje radi na radnom mjestu samostalnog stručnog suradnika za promet i energetiku. Početkom 2008. godine postaje voditelj Odsjeka za stratešku infrastrukturu i razvoj. Tijekom 2011. godine Odsjek prerasta u službu te postaje načelnik Službe za stratešku infrastrukturu i razvoj. Od sredine 2012. godine prelazi na radno mjesto pročelnika Upravnog odjela za

regionalni razvoj, infrastrukturu i upravljanje projektima Primorsko-goranske županije gdje i danas radi.

Jedan je od suradnika na izradi prostorno-planske dokumentacije županijske razine. Bio je aktivni član Radnog tima u izradi Prostornog plana PGŽ-a zadužen za infrastrukturu (prometnu, energetska i vodnogospodarska) te voditelj izrade Razvojne strategije Primorsko-goranske županije za razdoblje 2015. - 2020. kao i Plana razvoja Primorsko-goranske županije 2021. - 2027. Kao suradnik sudjeluje u realizaciji na više znanstvenih i stručnih međunarodnih i domaćih projekata, osobito iz područja regionalnog razvoja, prostornog planiranja i upravljanja projektima.

Aktivno se koristi aplikacijama u Windows okružju (Word, Excel, PowerPoint, MS Project, Visio i dr.), Auto CAD-om i Auto CAD Civil-om te simulacijskim programima vezanim za prometno projektiranje poput VISUM-a, HCS-a, Synchra te LISA +, poznaje rad u Corel-u te GeoMediji (GIS aplikacija), aktivno se služi engleskim jezikom, ima položen državni stručni ispit, stručni ispit za ovlaštenog inženjera cestovnog prometa te reguliranu vojnu obavezu.

Sudjelovao je u radu i izlagao na međunarodnim savjetovanjima i konferencijama. Sudjelovao je u radu više znanstvenih i stručnih skupova koji obuhvaćaju teme iz područja tehnologije prometa i transporta. Aktivno je uključen u izradu projekata i studija primarno iz domene regionalnog razvoja, a napose prometnog, odnosno prostorno-prometnog planiranja.

Ima više od 100 objavljenih znanstvenih i stručnih radova.

Upisan je u upisnik znanstvenika pod matičnim brojem 294023. Izabran je u znanstveno zvanje znanstvenog savjetnika iz područja tehničkih znanosti, polje Tehnologija prometa i transport te u znanstveno-nastavno zvanje redovitog profesora iz znanstvenog područja: tehničke znanosti, polje: tehnologija prometa i transport na Sveučilištu Sjever.

Tijekom znanstvenog i stručnog rada sudjelovao je na mnogobrojnim seminarima i skupovima o temi regionalnog razvoja, strateškog planiranja, prometnog i prostorno-prometnog planiranja, upravljanja projektima, korištenja sredstava fondova EU-a, planiranja i korištenja obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti i dr.

Znanstvena društva (član)

- Znanstveno vijeće za promet pri Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti
- Hrvatska komora inženjera tehnologije prometa i transporta
- Hrvatska udruga diplomiranih inženjera i inženjera Fakulteta prometnih znanosti Sveučilišta u Zagrebu AMAC-FSC
- Društvo za ceste „Via vita“
- Hrvatsko energetska društvo
- Hrvatsko društvo za sunčevu energiju
- Hrvatsko društvo za komunikacije, računarstvo, elektroniku, mjerenja i automatiku – KoREMA
- Udruga za proučavanje i razvoj pomorstva

Ostale važnije upravljačke aktivnosti:

- Predsjednik Upravnog vijeća Županijske lučke uprave Krk (2018. - 2020.)
- član nadzornog odbora HŽ Infrastruktura d.o.o. (2012. – 2016.)
- član Savjeta za prostorno uređenje RH (2012. - 2014.)
- predsjednik nadzornog odbora Regionalne razvojne agencije PORIN (2013. - 2014.)
- predsjednik nadzornog odbora Regionalne energetske agencije Kvarner (2009. - 2012.)
- predstavnik Primorsko-goranske županije u Izvršnom odboru Radne grupe za energiju u okviru Konferencije perifernih priobalnih regija (2008. - 2014.)
- predsjednik Komisije za transport i infrastrukturu Jadransko-jonske euroregije (2012. - danas)
- član nadzornog odbora Društva za proučavanje i unapređenje pomorstva u RH (2013. - danas)
- član nadzornog odbora Pomorskog zbornika, izdavač Društvo za proučavanje i unapređenje pomorstva Republike Hrvatske (2013. - danas)
- član Organizacijskog odbora XXI. simpozija Teorija i praksa brodogradnje (*In memoriam* prof. Leopold Sorta) uz međunarodno sudjelovanje SORTA 2014
- član Organizacijskog odbora Energija i okoliš 2008. – 2014. godine
- (...)

Nakladnik
SVEUČILIŠTE SJEVER, Varaždin/Koprivnica

Za nakladnika
Prof. dr. sc. Marin Milković

Lektor i korektor
Maja Krulić Gačan, prof.

Tehnički urednik
prof. dr. sc. Ljudevit Krpan

Dizajn naslovnice
pred. Anja Zorko, mag. ing. techn. graph.

Tisak
Centar za digitalno nakladništvo, Sveučilište Sjever

Naklada
200 primjeraka

© Sva prava zadržava autor
(All rights reserved)

