

Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici

Vedran Đulabić*

Rad predstavljen na savjetovanju Instituta za javnu upravu „*Kakva reforma lokalne samouprave?*“, Zagreb, 22. travnja 2010.

Sažetak

U radu se prvo razmatra nova uloga samoupravnih jedinica izrasla oko potrebe njihovog aktivnog uključivanja u poticanje gospodarskog i društvenog razvoja utemeljenog na prepoznavanju i poticanju vlastitih potencijala (tzv. endogeni razvoj). Zatim se analizira regionalna politika Hrvatske pri čemu se posebno naglašava reaktivni pristup razvoju uzrokovan naslijeđem komunizma i ratnim razaranja od početka 1990-ih. Poticaj prijelazu na moderniji pristup regionalnoj politici dolazi kroz nekoliko međunarodnih projekata pod okriljem kojih je postupno nastaje kontura novog sustava vođenja regionalne politike. Međutim, preporuke i dokumenti nastali u okviru projekata financiranih od strane EU, manje-više su ignorirani nekoliko godina. Tek je s donošenjem Zakona o regionalnom razvoju krajem 2009. započeo ozbiljniji proces oblikovanja novog sustava regionalne politike. No, do potpunog prelaska na novi sustav regionalne politike trebat će svladati nekoliko prepreka. One se odnose na dovršetak institucionalizacije sustava vođenja regionalne politike, poboljšanja upravne koordinacije po horizontalnoj, jednako kao i po vertikalnoj dimenziji, transformaciji uloge lokalne i regionalne samouprave te jačanja kapaciteta za javnu politiku na svim razinama teritorijalnog upravnog sustava.

Ključne riječi: regionalna politika, kohezijska politika, regionalni razvoj, Hrvatska, regionalna samouprava

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

1. Uvod

Buduće i očekivano priključenje Republike Hrvatske Europskoj uniji otvara niz pitanja vezanih uz potrebu sveobuhvatne reforme njezine javne uprave i prilagodbe formalnim zahtjevima pravne stečevine (*acquis*), ali i nepisanim standardima djelovanja javne uprave poznatijim pod nazivom europskog upravnog prostora (*European administrative space*). Međutim, za očekivati je da se reforme i prilagodbe neće zadržati samo na razini središnjih tijela državne uprave, već će zahvatiti cjelokupni teritorijalni upravni sustav. One će zasigurno otvoriti i nekoliko značajnih pitanja u pogledu prilagodbe sustava lokalne i regionalne samouprave standardima i zahtjevima Unije. Premda u Europskoj uniji postoji potpuna autonomija zemalja članica u pogledu njihovog unutarnjeg uređenja, pristupanje pojedine zemlje Uniji neminovno ima određeni učinak na njezin sustav lokalne i regionalne samouprave.

Punopravno članstvo u Europskoj uniji otvara mogućnost za dolazak strukturnih fondova u određenu zemlju. Dolazak tih fondova unio je određene promjene u sustave lokalne i regionalne samouprave gotovo svih novih tranzicijskih zemalja koje su s zadnjim valom proširenja iz 2004. postale punopravne članice Unije. Kao što je to bio slučaj i kod drugih tranzicijskih članica EU (Brusis, 1999), sredstava strukturnih fondova koja će biti na raspolaganju našoj zemlji predstavljaju prigodu za postizanje konvergencije njezinog gospodarskog sustava s gospodarstvima drugih, ponajprije bolje razvijenih zemalja članica EU. Hoće li se i u kojoj mjeri iskoristiti prilike koje nam stoje na raspolaganju, ovisi o stupnju pripremljenosti cjelokupnog teritorijalnog upravnog sustava naše zemlje.

U radu se prvo razmatra nova uloga samoupravnih jedinica izrasla oko potrebe njihovog aktivnog uključivanja u poticanje gospodarskog i društvenog razvoja utemeljenog na prepoznavanju i poticanju vlastitih potencijala (tzv. endogeni razvoj). Zatim se analizira regionalna politika Hrvatske pri čemu se posebno naglašava reaktivni pristup razvoju uzrokovan naslijeđem komunizma i ratnim razaranjima s početka 1990-ih. Poticaj prijelazu na moderniji pristup regionalnoj politici dolazi kroz nekoliko međunarodnih projekata pod okriljem kojih je postupno nastaje kontura novog sustava vođenja regionalne politike. Međutim, preporuke i dokumenti nastali u

okviru projekata financiranih od strane EU, manje-više su ignorirani nekoliko godina. Tek je s donošenjem Zakona o regionalnom razvoju krajem 2009. započeo ozbiljniji proces oblikovanja novog sustava regionalne politike. No, do potpunog prelaska na novi sustav regionalne politike trebat će svladati nekoliko prepreka. One se prije svega odnose na dovršetak institucionalizacije sustava vođenja regionalne politike, poboljšanja upravne koordinacije po horizontalnoj, jednako kao i po vertikalnoj dimenziji, transformaciji uloge lokalne i regionalne samouprave te jačanja kapaciteta za javnu politiku na svim razinama teritorijalnog upravnog sustava.

2. Nova uloga samoupravnih jedinica – poticanje gospodarskog i društvenog razvoja

Vođenje sustavne politike regionalnog razvoja nemoguće je promatrati izolirano od općih zadaća lokalne i regionalne samouprave u modernoj državi. Iako je klasične funkcije samoupravnih jedinica moguće grupirati u nekoliko temeljnih skupina¹, ne treba smesti s uma da je u međuvremenu došlo i do nekih novih trendova razvoja koji pred samoupravne jedinice, posebno jedinice regionalne samouprave, sve jasnije postavljaju nova očekivanja i zadaće (Đulabić, 2010). Te zadaće zahtijevaju izvjesnu rekonfiguraciju, odnosno nadogradnju dosadašnje uloge i temeljnih zadaća samoupravnih jedinica u teritorijalnom upravnom sustavu. Među novim zadaćama koje bi trebale predstavljati jezgru samoupravnog djelokruga lokalnih, a posebno regionalnih jedinica, sve se češće navode zadaće poput promocije gospodarskog i opće društvenog razvoja njihovog područja (Maleković, Puljiz, 2010).²

Samoupravne jedinice, stoga, imaju neizostavnu ulogu u gospodarskom i društvenom razvoju na svojem području. To posebno dolazi do izražaja kroz aktivnu

¹ Pusić razlikuje tri temeljne funkcije lokalne samouprave. Prva je politička, tj. lokalne jedinice su društvene strukture za kombiniranje suradnje i sukoba i artikuliranje interesnih pitanja. Druga uloga lokalnih jedinica konzumira se u obavljanju lokalnih javnih službi, tj. u zadovoljavanju lokalnih potreba i interesa njezinih stanovnika. Sukladno trećoj ulozi, lokalne su jedinice dio državnog sustava, pa su stoga i dio njezinog upravnog aparata koji bi trebao voditi brigu i o poslovima središnje razine i zaštite njezinih interesa na svojem području (Pusić, 2010).

² Takva je uloga samoupravnih, posebno regionalnih jedinica prepoznata i na formalnopravnoj razini, pa tako, primjerice, Preporuka 240(2008) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe ističe kako regionalna demokracija kroz politiku gospodarskog poticanja na regionalnoj razini pomaže ublažavanju učinaka globalizacije na zemlje članice (točka 4 Preambule), dok je načelo gospodarske i društvene kohezije jedno od temeljnih načela realizacije regionalne demokracije (čl. 10).

potporu otvaranju novih, visoko kvalitetnih i dobro plaćenih radnih mjesta, što ima višestruki pozitivni učinak na razvoj neke samoupravne jedinice. Otvaranje novih radnih mjesta predstavlja temelj egzistencije ne samo zaposlenih građana, već i članova njihovih obitelji. Na taj se način također osigurava kontinuirano punjenje lokalnih proračuna što u konačnici osigurava dostatna i izdašna sredstava za financiranje sve šireg kruga lokalnih poslova i službi te aktivno konzumiranje prava na lokalnu samoupravu. Konačno, otvaranje novih radnih mjesta osigurava zadržavanje visoke razine prijeko potrebne konkurentnosti lokalnog gospodarstva i povećava njezinu atraktivnost za nove investicije i razvoj. Opravdano je konstatirati kako je „... gospodarski razvoj ... nužni zahtjev u izgradnji visoko kvalitetnih zajednica, gdje građani žive, rade i provode slobodno vrijeme. Zajednice ne mogu rasti bez čvrstog ekonomskog temelja. Preuzimajući ulogu u gospodarskom razvoju, lokalni dužnosnici pomažu u osiguranju tog temelja.“ (Iannone, 2007: 157).

Transformacija uloge samoupravnih jedinica događa se paralelno s promjenom temeljne paradigme regionalnog razvoja koja je vidljiva nakon 1980-ih. Od centraliziranog pristupa razvoju koji je bio percipiran kao isključiva odgovornost središnje razine vlasti i temeljio se na konceptu „uvoza“ razvoja u slabije razvijena područja, klatno se zanjihalo na drugu stranu. Seljenje teške industrije u slabije razvijena područja kako bi se na taj način stvorile potencijalne točke gospodarskog rasta (*growth poles*) i druge slične mjere nisu polučile samo-održavajući gospodarski rast. Uz kontinuirano financiranje fizičke infrastrukture u području mrežnih javnih službi (promet, energetska mreža, komunalna infrastruktura, itd.), temelj razvoja postaju mala i srednja poduzeća, inovacije, jednako kao i jačanje socijalnog kapitala, razvoj ljudskog potencijala (obrazovanje, stručno usavršavanje, prekvalifikacija), zaštita okoliša, očuvanje autohtonih obilježja nekog područja, itd. (Đulabić, 2007: 100, 101), jednako kao i druge slične „meke“ mjere (poput primjene novih znanja i vještina, kreativnosti, lokalnih običaja, te jačanje organizacijske i poduzetničke sposobnosti lokalnih jedinica, itd. – Maleković, Puljiz, 2009), koje lokalne i regionalne jedinice trebaju učiniti atraktivnim za potencijalne ulagače.

Zbog toga, sve se češće govori i o promjeni načina upravljanja u samoupravnim jedinicama, tj. o prelasku s menadžerskog (*managerial*) načina upravljanja, kod kojeg je glavni cilj što učinkovitija redistribucija postojećih resursa (proračunski prihodi, imovina, itd.) i podizanje kvalitete života, na poduzetnički

(*entrepreneurial*) način upravljanja. Taj je način upravljanja usmjeren na pridobivanje limitiranih sredstava u izrazito kompetitivnom okruženju (npr. natjecanje za projekte, privlačenje investitora, podizanje konkurentnosti regije, itd.) čime se pred lokalno vodstvo postavljaju posve novi izazovi koji traže novi tip lokanog političkog i upravnog vodstva (Sagan 2009: 102, 104, 105).³ Samoupravne se jedinice, dakle, više ne percipira samo kao razine teritorijalnog upravljanja, već kao ključne subjekte realizacije nove paradigme regionalnog razvoja utemeljene na konceptu poticanja endogenih faktora razvoja. Okupljati subjekte bitne za razvoj i planirati dugoročne strategije razvoja svojeg područja, nameće se kao jedna od temeljnih uloga lokalnih, posebno regionalnih jedinica (Koprić, 2010, Đulabić, 2010). Stavlja se naglasak na potenciranju uloge lokalne vlasti u oživljavanju zapuštenih i zaostalih dijelova samoupravnih jedinica, naročito gradova (*urban regeneration*) uz inzistiranje na primjeni partnerstva i suradnje između različitih subjekata s ciljem jačanja socijalnog kapitala (Diamond et al, 2007).

Komparativni primjeri pokazuju kako su regionalne jedinice u nekim zemljama kreirane upravo s tom svrhom. Nastanak današnjih političkih regija u Francuskoj i Italiji usko je povezan s evolucijom institucionalne strukture za vođenje politike regionalnog razvoja (Loughlin, 2007: 119-121; Keating, 1998: 51). Sličan put trenutačno prolaze skandinavske zemlje u kojima se vide naznake buduće transformacije planskih u političke regije. Jednako je u tranzicijskim zemljama koje radi udovoljavanja formalnim zahtjevima u pogledu upravljanja sredstvima strukturnih fondova, na regionalnoj razini organiziraju partnerske forume (vijeća) koji bi s vremenom mogli prerasti u instrumente za realizaciju regionalne demokracije (detaljnije Đulabić, 2010).

Sve navedeno čini se posebno značajnim za našu lokalnu i regionalnu samoupravu zbog nekoliko razloga. Prvo, na području brojnih samoupravnih jedinica leže brojne i ne samo potpuno neiskorištene, već i totalno zapuštene nekretnine koje predstavljaju zaostatke iz prošlih, komunističkih vremena (vojni i drugi objekti, odmarališta, itd.). Te nekretnine lokalne jedinice često ne mogu prenamijeniti i staviti u funkciju razvoja, kako zbog neriješenih vlasničkopravnih odnosa, tako i zbog nedostatka financijskih sredstava koji je posljedica njihovog krajnje limitiranog

³ Dakako da takvi zahtjevi za domaći teritorijalni sustav u znatnoj mjeri predstavljaju avangardni zahtjev s obzirom na dominantne uloge i stilove vodstva izvršnih funkcionara. Detaljnije

fiskalnog kapaciteta. Pored toga, većina lokalnih jedinica ne raspolaže s dovoljnim fiskalnim sredstvima koja su slobodna za plasiranje u projekte poticanja razvoja na svojem području, već se koriste za financiranje hladnog pogona lokalnog upravnog sustava. Mnoge lokalne jedinice, međutim, nemaju dovoljno sredstava niti za financiranje nužnog minimuma poslova iz svojeg samoupravnog djelokruga, već u potpunosti ovisne o sredstvima pomoći centralne države (Šimović et al, 2010). Jednom kad bude izgrađena temeljna komunalna infrastruktura u brojnim, naročito malim samoupravnim jedinicama postavit će se pitanje njihove daljnje uloge. Tada će vjerojatno razvojna uloga tih jedinica morati izbiti u prvi plan.

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

3. Regionalna politika Hrvatske

U pogledu regionalne politike Republike Hrvatske moguće je odrediti nekoliko faza kroz koje je prošla regionalna politika s obzirom na njezin položaj u okviru ukupne javne politike naše zemlje, a koje faze krase regionalnu politiku i

Koprić, 2009.

drugih tranzicijskih zemalja (Đulabić, 2008: 298-302). Prva je faza marginalizacije koja traje od stjecanja samostalnosti s početka 1990-ih, pa sve do početka rada na novom zakonskom i strateškom okviru za regionalni razvoj (1990-2003). Ta je faza djelomično prekidana u nekoliko navrata i to donošenjem nekoliko zakona (1996., 1999. i 2002.). Ti zakoni uglavnom ne održavaju moderni pristup regionalnoj politici. Nakon toga, od druge polovice 2000-ih uslijedilo je razdoblje politizacije regionalne politike (2003-2009), da bi od tada bilo moguće govoriti o razdoblju postupne racionalizacije regionalne politike (2010-).

3.1. Naslijeđe komunizma, ratna razaranja, reaktivni pristup razvoju

Republika Hrvatska u značajnoj mjeri dijeli sudbinu ostalih tranzicijskih zemalja u pogledu utjecaja tranzicijskog procesa na društveni i gospodarski razvoj (Pickles, 2008), s time da pokazuje nekoliko specifičnih okolnosti svojeg društveno-gospodarskog razvoja koji su je obilježili tijekom 20. stoljeća (Vranjican, 2005). U okviru bivše SFRJ, jednako kao i u okviru nekoliko prijašnjih državno-političkih zajednica, Hrvatska je bila je dio šireg državnog sklopa i kao takva nije imala samostalnu regionalnu politiku. Osamostaljenje koje se dogodilo početkom devedesetih godina 20. stoljeća otvorilo je priliku vođenja samostalne razvojne politike, ali i donijelo mnoštvo novih izazova koji su značajnoj mjeri imali redukcionistički utjecaj na oblikovanje sustavnog, razvojnim interesima vođenog, pristupa regionalnom razvoju.

Iako briga za gospodarski razvitak svih krajeva RH predstavlja ustavnu kategoriju i svrstana je u poglavlje o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (čl. 49/3 Ustava⁴), regionalna politika u modernom smislu dugo nije nalazila adekvatno mjesto u sustavu javne politike Republike Hrvatske. Tijekom najvećeg razdoblja samostalnosti regionalna je politika vođena prvenstveno kao izraz reakcije na postojeće razvojne probleme. Prelazak u kapitalistički sustav društvenog uređenja, praćen prilično lošim iskustvima pretvorbe i privatizacije bivšeg društvenog vlasništva, imao je značajne posljedice obilježene negativnim predznakom, što je

⁴ Članak 49/3 Ustava RH: „Država potiče gospodarski razvitak i socijalno blagostanje građana i brine se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva.“

imalo izrazito negativan razvojni učinak. Određeni dijelovi državnog teritorija (Podunavlje, Zapadna Slavonija) sve do okončanja oslobodilačkih akcija iz sredine 1990-ih (Bljesak i Oluja) nisu bili pod suverenitetom Republike Hrvatske. Na tim se područjima nisu mogle uspostaviti osnovne institucije nužne za funkcioniranje civilne vlasti, a kamoli voditi sustavna politika gospodarskog i društvenog razvoja. Razlike u društvenom i gospodarskom razvoju pojedinih dijelova zemlje su produbljene, dolazi do značajne depopulacije određenih područja⁵, dok je preko četvrtine stanovništva Hrvatske koncentrirano u glavnom gradu i prstenu koji ga okružuje. Problem nezaposlenosti je kontinuirano prisutan, a ne uspijeva ga riješiti niti jedna vladajuća struktura. Zemlja je dugo vremena bila neadekvatno prometno povezana, a nedostajalo je značajne količine sredstava za restrukturiranje velikih gospodarskih subjekata koji su predstavljali stupove prijašnjeg ekonomskog sustava. Razina stranih ulaganja je niska, uz istovremeno nezadovoljavajuće korištenje suvremenih tehnoloških dostignuća. Prekvalifikacija radne snage i prilagodba promjenjivom tehnološkom i gospodarskom okruženju također se ne provodi na zadovoljavajućoj razini.

Izloženost agresiji i brutalnim ratnim razaranjima prouzročila je dodatne poteškoće i značajno usporila razvoj i modernizaciju cijele zemlje. Ta su razaranja ne samo usporila razvoj, već su i polučila ogromnu materijalnu štetu, uništavanje temeljne komunalne i gospodarske infrastrukture, te veliki broj poginulih, raseljenih, nestalih i zatočenih osoba, što se očituje u rastakanju društvenog kapitala. Sukladno recentnim studijama, nekoliko je glavnih grupa problema koji su izravna posljedica ratnih razaranja. Riječ je o problemima povezanim (i) sa stambenim objektima (uništenje, oštećenje i zauzetost stambenih objekata i druge imovine), (ii) sa stanovništvom (demografski gubici, migracija i raseljavanje, primjena starosne, rodne i etničke strukture, koncentracija u gradovima, niska zaposlenost, društvena i gospodarska oskudica), (iii) s razvojem gospodarstva (uništenje poljoprivredne imovine, poput zemljišta, mehanizacije, zgrada i drugih objekata; miniranost; uništena gospodarska i javna infrastruktura kao što su vodovodna, kanalizacijska i elektroenergetska mreža, ceste, parkovi i zelene površine, groblja, itd.; propali

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

poslovni subjekti te visoka razina sive ekonomije), te (iv) s društvenim razvojem (uništeni ili oštećeni vrtići i škole, te kulturni, sportski, zdravstveni i socijalni objekti; loša obrazovna struktura) (EFST, 2008-II: 9, 10).

Razvojne aktivnosti u područjima izloženim ratnim djelovanjima uglavnom su koncentrirane na rješavanje gorućih problema proizašlih iz negativnog iskustva rata. Riječ je o potrebi obnove i izgradnje stambenih objekata te temeljne komunalne i gospodarske infrastrukture. Povratak raseljenog i izbjeglog stanovništva te njegovo integriranje u suvremene društvene i gospodarske procese spojeno sa sve izraženijim negativnim općim demografskim trendovima (starenje stanovništva, nizak natalitet, kriza obitelji, itd.) također predstavljaju značajan razvojni izazov. Ako se tome pridodaju opći problemi s javnim sektorom, posebice s reformom pravosuđa, javne uprave, jednako kao i fragmentiran, prilično neracionalan sustav lokalne samouprave, postavlja se pitanje buduće razvojne perspektive naše zemlje.

Na kraju, „[u]mjesto stoljećima iščekivanih razvojnih učinaka, provedbom tranzicije iz samoupravnog u tržišno-poduzetnički sustav gospodarskih odnosa Hrvatska je zahvaćena, istina neizbježnom ali dugotrajnom i razarajućom krizom te nezabilježnim procesom deindustrijalizacije i destrukcije proizvodnog potencijala. Vlasnička pretvorba i privatizacija rezultirale su pljačkom društvenog kapitala neslućenih razmjera. Nestalo je 700.000 radnih mjesta, ljudski kapital je devastiran otpuštanjem i nasilnim umirovljenjem. ... Razvojno, gospodarstvo je unazađeno za nekoliko dekada. To je tragična bilanca razdoblja hrvatske neovisnosti.“ (Vranjican, 2005: 341, 342).

3.2. Dosadašnji sustav regionalne politike

Do donošenja Zakona o regionalnom razvoju, regionalna politika se provodila putem nekoliko tzv. „regionalnih“ zakona koji su predstavljali glavne instrumente rješavanja nagomilanih razvojnih problema. Putem njih nastojalo se usmjeriti razvojne intervencije u nekoliko kategorija područja za koja se pretpostavljalo da traže posebnu državnu pažnju. Međutim, gotovo je nemoguće utvrditi količinu sredstava koja se usmjeravaju za financiranje razvojnih projekata, kao niti sustavni paket strateških ciljeva, prioriteta i mjera politike regionalnog razvoja. Pored toga,

zbog izostanka sustavnog praćenja i vrednovanja nemoguće je realno procijeniti utjecaj različitih mjera na otklanjanje stvarnih uzroka nerazvijenosti.

Prvi koraci prema koliko-toliko sustavnoj brizi za određena područja s teškoćama u razvoju poduzimanju se početkom 1990-ih kada je donesen tadašnji Zakon o financiranju obnove⁶ uz istovremeno osnivanje Hrvatske kreditne banke za obnovu, današnje Hrvatske banke za obnovu i razvitak.⁷ Proces obnove prvenstveno je bio utemeljen na potrebi saniranja ratnih razaranja koja su nastala kao izravna posljedica agresije na Republiku Hrvatsku i vođenja Domovinskog rata. Ne radi se dakle o sustavnom vođenju brige oko razvoja slabije razvijenih dijelova zemlje, već o potrebi stvaranja temeljnih preduvjeta za život na ratom pogođenim područjima. Takav se pristup nastavlja u drugoj polovini 1990-ih nakon integriranja cjelokupnog državnog teritorija pod jedinstvenu vlast u Zagrebu. Iako u to vrijeme još uvijek nije moguće govoriti o sustavnoj regionalnoj politici, istovremeno donošenje Zakona o obnovi⁸ i Zakona o područjima od posebne državne skrbi (više *infra*) 1996. predstavlja skromni iskorak ka preuzimanju sustavne brige za razvoj određenih, prije svega ratom pogođenih područja. Pristup razvoju u tom je periodu i dalje u potpunosti reaktivan, tj. usmjeren je na obnovu i revitalizaciju ratom pogođenih područja. Međutim, s protekom vremena počinju se nazirati i neki elementi aktivnijeg pristupa razvoju, što se posebno odražava u činjenici usvajanja nekoliko specijalnih zakona (o otocima i brdsko-planinskim područjima), te uvođenjem posebne, treće kategorije područja posebne državne skrbi koja je uzrokovana društveno-gospodarskim zaostajanjem.

Dosadašnjim sustavom regionalne politike pokriveno je preko polovine teritorija RH, odnosno 36.320 km², što predstavlja 64,3% njezinog teritorija. Međutim, na tom području živi tek 1.070.783 stanovnika, tj. skoro četvrtina (24,1%) ukupnog broja stanovništva RH. Trenutna politika regionalnog razvoja je neprimjerena jer se isključivo vodi na razini osnovnih jedinica lokalne samouprave (općina, gradova, pa čak i naselja koji se u propisima enumeriraju, stvarajući tako krajnje nefleksibilan i statičan sustav), što je dovelo do svojevrstne atomizacije sustava i nemogućnosti praćenja razvojnog učinka provedenih mjera. Gotovo polovina

⁶ Zakon o financiranju obnove (NN 33/92)

⁷ Zakon o Hrvatskoj kreditnoj banci za obnovu (NN 33/92, 76/93, 108/95 i 8/96) te Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (NN 138/06)

⁸ Zakon o obnovi (NN, 24/96, 54/96, 87/96, 57/00, 38/09).

lokalnih jedinica, tj. njih 280, što predstavlja 50,4% od ukupno 556 jedinica lokalne samouprave (127 gradova i 429 općina), ulazi u jednu od tri temeljne kategorije područja (PPDS, BPP, otoci)⁹ u prema kojima se usmjeravaju posebne mjere stimuliranja razvoja. Također, zbog svoje uloge u Domovinskom ratu i posebnog simboličnog značaja grada heroja, Vukovar uživa poseban status u sustavu razvojne politike. S druge strane, županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave potpuno su izostavljene iz dosadašnjeg sustava regionalne politike, premda gospodarski razvoj; planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova; prostorno i urbanističko planiranje te promet i prometna infrastruktura spadaju među temeljne kategorije javnih poslova koji su Ustavom (čl. 134/2) dodijeljeni u samoupravni djelokrug županija.

Brojčano najveća te prostorno i populacijski najznačajnija kategorija potpomognutih područja su **područja posebne državne skrbi (PPDS)**. PPDS kao posebna kategorija područja o kojima država posebno skrbi uvedena su specijalnim Zakonom o područjima posebne državne skrbi donesenim 1996.¹⁰ Taj je zakon od svojeg donošenja mijenjan čak jedanaest puta, pa je tijekom 2008. donesen potpuno novi zakon koji je pokušao sustavno urediti navedenu materiju te popraviti brojne motehničke nedostatke prijašnjeg zakona.¹¹ PPDS obuhvaćaju gotovo polovinu teritorija RH, odnosno 45,6% njezinog teritorija, što predstavlja 25.789 km². Na tom području živi oko 730.000 stanovnika, odnosno svega 16,5% sveukupne populacije Hrvatske. Čak 185 jedinica lokalne samouprave ulazi u neku od tri skupine PPDS, što predstavlja trećinu (33,3%) od ukupnog broja osnovnih lokalnih jedinica, a takva se područja nalaze se na teritoriju svake županije, osim Grada Zagreba.

Prva i druga skupina PPDS formirane su na temelju činjenice da se radi o ratom pogođenim područjima (kriterij okupiranosti). U prvu skupinu¹² ulazi 50

⁹ Izuzetak je Ston koji istovremeno ima status otoka sukladno Zakonu o otocima i status područja posebne državne skrbi (2. skupina sukladno Zakonu o područjima posebne državne skrbi).

¹⁰ Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN, 44/96, 57/96, 124/97, 78/99, 73/00, 87/00, 127/00, 94/01, 88/02, 26/03 – pročišćeni tekst, 42/05, 90/05, 86/08).

¹¹ Tijekom 2003. objavljen je pročišćeni tekst, a zbog pogrešne numeracije članaka do koje je došlo uslijed brojnih izmjena i dopuna, tijekom ljeta 2008. donesen je potpuno novi Zakon o područjima od posebne državne skrbi (NN 86/08).

¹² Prvoj skupini pripadaju tijekom Domovinskog rata okupirana područja gradova i općina koja se nalaze neposredno uz državnu granicu, a gradsko/općinsko središte nije od državne granice udaljeno više od 15 kilometara zračne linije i nema više od 5 000 stanovnika prema popisu pučanstva iz 1991. godine, kao i sva preostala tada okupirana područja gradova, općina i naselja hrvatskog Podunavlja (čl. 4/1 Zakona o PPDS).

jedinica lokalne samouprave (48 jedinica u cijelosti i 5 naselja u dva grada¹³) najviše koncentriranih u Vukovarsko-srijemskoj (15) i Osječko-baranjskoj županiji (14). U drugu skupinu¹⁴ ulazi dodatna 61 jedinica lokalne samouprave (53 jedinice u cijelosti i 74 naselja u 8 gradova¹⁵), a najveći broj takvih jedinica nalazi se na području Zadarske (13), Šibensko-kninske (9) te Karlovačke županije (8). Treća skupina PPDS uvedena je izmjenama zakona iz 2002. i temeljila se na četiri pokazatelja.¹⁶ Od početnog broja (69) jedinica koje su ulazile u treću skupinu, s donošenjem novog Zakona o PPDS iz 2008. broj se povećao na 74 jedinice određene prema tri kriterija razvijenosti.¹⁷ Uvođenje treće skupine PPDS predstavljalo je iskorak prema modernom vođenju regionalne politike utemeljenom na objektivnim i mjerljivim pokazateljima društveno-gospodarskog razvoja, pa stoga ne čudi da se jedinice unutar te skupine nalaze disperzirane po cijelom području RH. Ipak, najviše takvih jedinica je u Brodsko-posavskoj (12), Splitsko-dalmatinskoj (9), Osječko-baranjskoj (8) i Vukovarsko-srijemskoj (7) županiji (EFST, 2008-I). Novi Zakon o PPDS iz 2008. dokinuo je prijašnju obvezu godišnjeg ocjenjivanja stupnja razvijenosti jedinica treće skupine i tako petrificirao postojeće stanje podjele PPDS. To može dovesti do značajnih političkih i drugih problema povezanih s prelaskom na novi sustav regionalne politike koji proizlazi iz njezinog novog pravnog i strateškog okvira.

PPDS još uvijek predstavljaju glavnu polugu saniranja i obnove ratom uništenih stambenih objekata te komunalne, prometne i društvene infrastrukture. Utvrđena su s ciljem postizanja što ravnomjernijeg razvitka svih područja RH, poticanja gospodarskog i demografskog napretka, završetka programa obnove, povratka prijeratnog stanovništva te trajnog stambenog zbrinjavanja (Čl. 2/1 Zakona o PPDS). Mjere predviđene za razvoj PPDS velikim su dijelom reaktivne prirode. Radi se o obnovi i izgradnji infrastrukturnih objekata, poboljšanju uvjeta stanovanja

¹³ Osijek (10% područja grada) i Vinkovci (25% područja grada).

¹⁴ U drugoj skupini su područja gradova, općina i naselja koja su bila okupirana za vrijeme Domovinskog rata, a ne pripadaju u prvu skupinu (čl. 5/1 Zakona o PPDS).

¹⁵ Daruvar (25%), Dubrovnik (50%), Karlovac (10%), Sisak (10%), Slatina (10%), Virovitica (10%), Vodice (25%) i Zadar (10%).

¹⁶ Kriteriji su bili sljedeći: Ekonomski kriterij (indikatori: osobni dohodak po stanovniku, udio osoba s vlastitim prihodima u populaciji, izvorni proračunski prihodi jedinica lokalne samouprave po stanovniku); Kriterij strukturnih poteškoća (indikatori: stopa nezaposlenosti, stopa zaposlenosti, udio socijalne pomoći po stanovniku); Demografski kriterij (indikatori: opće kretanje stanovništva, udio obrazovanog stanovništva, gustoća naseljenosti, indeks starenja i vitalni indeks); Posebni kriterij (indikatori: pogranični položaj i miniranost) – EFST, 2008-I: 84.

¹⁷ Trećoj skupini područja posebne državne skrbi pripadaju područja općina i gradova koja su ocijenjena kao dijelovi koji Republike Hrvatske koji zaostaju u razvoju prema tri kriterija razvijenosti:

uglavnom kroz mjere stambenog zbrinjavanja, financijskim poticajima pravnim osobama (porezne i carinske olakšice) koje obavljaju djelatnost na PPDS te fizičkim osobama (uvećanje osnovnog osobnog odbitka kod prijave poreza na dohodak) koje imaju prebivalište na tim područjima, jačanju fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave, potpore zapošljavanju, potpore različitim sektorima (poljoprivreda, brodogradnja, turizam, industrija, itd.) i drugim sličnim mjerama.¹⁸

Druga kategorija potpomognutih područja su **brdsko-planinska područja (BPP)** o kojima je 2002. također donesen poseban zakon.¹⁹ Pod BPP smatraju se područja koja zbog svojih prirodnih i geografskih obilježja (nadmorska visina, nagib i vertikalna raščlanjenost terena, i njima uvjetovane pedološke, klimatske i druge prirodne osobitosti) predstavljaju otežane uvjete za život i rad, pa je zbog toga njihov razvoj potrebno posebno poticati. Na području BPP živi oko 213.000 stanovnika što predstavlja tek 4,8% stanovništva Republike Hrvatske i 10,5% (oko 5.900 km²) udjela u njezinom teritoriju. U tu kategoriju ulazi 45 jedinica lokalne samouprave disperziranih u jedanaest županija. Najveći broj jedinica s tim statusom nalazi se na području Primorsko-goranske (13), Splitsko-dalmatinske (11) te Krapinsko-zagorske (7) županije (EFST, 2008-I: 76, 77).

Među temeljnim problemima s kojima se susreću BPP su raštrkanost stanovništva,²⁰ otežana dostupnost i obavljanje javnih službi, kontinuirano iseljavanje stanovništva, nedostatna i oslabljena temeljna infrastrukturna osnova i nepovoljni trendovi gospodarskog razvoja. Po brojnim pokazateljima gospodarske aktivnosti vidljivo je da su BPP značajno ispod prosjeka RH (EFST, 2008-II: 65-71). Glavni ciljevi koji se nastoje postići davanjem posebnog statusa BPP su demografska obnova, naseljavanje i stvaranje preduvjeta da se prirodni i gospodarski resursi što kvalitetnije koriste za gospodarski razvoj tih područja i RH u cjelini uz očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti, te kvalitetnije i ravnomjernije rješavanje socijalnih prilika te gospodarskog rasta i razvoja svih područja RH (Čl. 1 Zakona o BPP). Glavninu mjera poticanja razvoja čine mjere namijenjene fizičkim osobama s

ekonomskom, strukturnom i demografskom (Čl. 6/1 Zakona o PPDS).

¹⁸ Pri procjeni razvojnog učinka dosadašnjih mjera koje proizlaze iz zakona o PPDS treba uzeti u obzir i brojna upozorenja pučkog pravobranitelja koji u svojim izvješćima već nekoliko godina redovito upozorava na nezakonitosti u djelovanju nekoliko upravnih organizacija u sastavu ministarstva nadležnog za provedbu zakona o PPDS (detaljnije Pravobranitelj, 2009: 10 i d.).

¹⁹ Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN, 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08).

²⁰ Prosječna gustoća naseljenosti na BPP je tek 31,7 st./km², dok je prosječna gustoća naseljenosti RH oko 80/st./km².

prebivalištem na BPP (uvećanje osobnog odbitka kod poreza na dohodak, pravo ubiranja šumskih plodova, zakup poljoprivrednog i šumskog zemljišta), pravnim osobama sa sjedištem na BPP (porezne olakšice za poslovanje) te mjere namijenjene jačanju fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave sa statusom BPP.

Posebnu kategoriju potpomognutih područja čine i **otoci** koji su Ustavom proglašeni dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku (čl. 52/1 Ustava). Otoci se zbog svog geografskog položaja susreću s posebnim poteškoćama u razvoju, pa su izdvojeni kao zasebno područje razvojne politike. Njihov je razvoj uređen Nacionalnim programom razvitka otoka donesenim krajem veljače 1997., te posebnim Zakonom o otocima koji je donesen krajem ožujka 1999., od kada je nekoliko puta mijenjan i dopunjavan.²¹ Na otocima živi tek 2,9% (131.000) stanovništva na svega 5,8% (3.259 km²) teritorija RH, dok je prosječna gustoća naseljenosti (29,3 st./km²) skoro tri puta manja od državnog prosjeka. Od ukupno 1.244 otoka²², naseljeno je njih 50. Otoci su s obzirom na demografsko stanje i gospodarsku razvijenost zakonom grupirani u dvije skupine. U prvoj skupini su nerazvijeni i nedovoljno razvijeni otoci i otočići, te mali, povremeno nastanjeni i nenastanjeni otoci, u koju skupinu spada većina otoka u sustavu potpore. U drugoj skupini su preostali nastanjeni otoci te poluotok Pelješac.²³ Podjela otoka na dvije skupine posljedica je nešto intenzivnijeg razvoja otoka koji su uslijed razvoja turizma, trgovine i brodarstva uspjeli pokrenuti kotač razvoja u pozitivnom smjeru. Zbog toga i upravljanje njihovim razvojem traži ponešto drugačiji pristup od ostalih, uglavnom slabije razvijenih i slabije naseljenih otoka (EFST, 2008-II: 72).

Osnovni razvojni problemi otoka proizlaze iz slabe prometne povezanosti s kopnom, jednako kao i međusobne povezanosti između otoka, malim brojem aktivne radne snage, slabo razvijenom infrastrukturom, a nerijetko i rascjepkanost otoka na

²¹ Zakon o otocima (NN, 34/99, 149/99 – Uredba o dopuni, 32/02, 33/06).

²² Hrvatski otoci drugo su po veličini otočje Sredozemlja koje obuhvaća skoro sve otoke istočne obale Jadranskog mora i njegovog središnjeg dijela. Dijele se na 79 otoka, 525 otočića, te 640 hridi (vrh iznad razine mora) i grebena (vrh ispod razine mora). Grupiraju se u pet skupina, istarsku, kvarnersku, sjevernodalmatinsku, srednjodalmatinsku i južnodalmatinsku skupinu. Prostorno je najveći Cres (405,7 km²), najviši Brač (Vidova gora, 778 m), najrazvedeniji Pag, najduži Hvar, a najnaseljeniji Krk sa 17.087 stanovnika. Prema popisu stanovništva iz 2001. na otocima živi 124.870 stanovnika u 344 otočna naselja. Čak 71,2% hrvatske morske obale otpada na obale otoka (MMPI, 2009: 3).

²³ Neovisno o zakonskoj podjeli otoka na dvije skupine, Vlada ima mogućnost da na prijedlog nadležnog ministarstva, a uz prethodno mišljenje ministarstva nadležnog za okoliš, svojom odlukom nenastanjene otoke razvrsta u prvu ili drugu skupinu, razvijene dijelove pojedinih otoka iz prve skupine uvrsti u drugu, kao i mogućnost da nerazvijene dijelove otoka iz druge skupine uvrsti u prvu (Čl. 2/4 Zakona o otocima).

nekoliko jedinica lokalne samouprave predstavlja problem s razvojnog aspekta otoka kao cjeline. Međutim, u pogledu razvoja otoka suvremeni pristup razvoju je otišao najdalje. Donesena je posebna strategija otočnog razvoja, a uz Zakon o otocima doneseni su i brojni podzakonski akti (njih čak 12) i drugi strateški dokumenti kojima su uređenja neka od bitnih pitanja upravljanja otočkim razvojem. Od donošenja posebnog Zakona o otocima, godišnje se u različite aktivnosti na otocima uloži preko milijardu kuna državnih financijskih sredstava.²⁴ Sredstva se ulažu u razvoj vrlo različitih sektora, poput izgradnje i modernizacije različitih oblika infrastrukture (luke, ceste, vodoopskrbni sustavi, odvodnja, škole, dječji vrtići, sportske dvorane, ambulante, itd.), subvencioniranja prometnog povezivanja (povećan broj i frekvencija trajektnih linija, otočna karta – „vinjeta“, subvencija cijene vode i prijevoza UNP-a), potpore gospodarstvu, poljoprivredi, turizmu, kulturi, sportu, itd. (MMPI, 2009: 7, 8).

Na kraju, poseban status dobio je **Grad Vukovar**, o čemu je donesen poseban zakon.²⁵ Posebno tretiranje obnove i razvoja Vukovara rezultat je brutalnih ratnih razaranja koja je taj grad pretrpio tijekom Domovinskog rata, a ne posebnih razvojnih izazova koji bi odudarali od općeg stanja u pogledu stupnja razvoja Slavonije i Baranje.²⁶

Analizirani instrumenti regionalne politike u najvećoj mjeri predstavljaju pomoć nerazvijenim i ratom zahvaćenim područjima, a ne smisleni skup strateških mehanizama za vođenje aktivne razvojne politike i poticanje razvoja područja koja zaostaju. Takav pristup, pored navedenih ima i čitav niz drugih manjkavosti. Tako se primjerice, problematika gradova, posebno velikih gradova, i njihove uloge u razvoju zemlje uopće ne uzima u obzir pri koncepciji razvojne politike, iako bi gradovi trebali zbog strukture svojeg stanovništva i gospodarskog potencijala trebali predstavljati glavne poluge razvoja zemlje. Strateški pristup razvoju ugrađen je u odredbe nekih zakona, ali je u određenim segmentima iznimno kompliciran, odnosno temeljni dokumenti nikad nisu doneseni. I druga načela suvremene regionalne politike (programiranje, partnerstvo, koncentracija, dodanost, učinkovitost)²⁷ u dovoljnoj mjeri nisu našla svoje mjesto u dosadašnjem koncipiranju i provedbi regionalne

²⁴ Tijekom 2008. iznos državnog ulaganja u razvoj otoka bio je 1,7 milijardi kuna, 2007. – 1,9, 2006. – 1,3, 2004.-2005. – 2,9, 1999.-2001. – 1,7 milijardi kuna (MMPI, 2009: 40).

²⁵ Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01, 90/05, 80/08, 38/09).

²⁶ Detaljnu analizu zakona i instrumenata koji se koriste za potporu navedenih kategorija potpomognutih područja vidjeti u Đulabić, 2005, i 2007: 187 i d.

²⁷ Detaljnije o tim načelima u Đulabić, 2007: 125-133.

politike.

Sve u svemu, od sredine 1990-ih pa sve do početka provedbe niza projekata koji se financiraju iz sredstava predpristupnih fondova EU, regionalna je politika u potpunosti reaktivna i usmjerena na saniranje štete nastale kao posljedica ratnih razaranja. Stoga je navedeno razdoblje moguće označiti kao razdoblje marginalizacije regionalne politike.

3.3. Prema novoj politici regionalnog razvoja

Proces približavanja Republike Hrvatske EU počeo je razmjerno kasno. Tek nakon desetljeća hrvatske samostalnosti donesene su strateške odluke o pristupanju zemlje EU, dok je u drugim tranzicijskim zemljama taj proces počeo neposredno nakon sloma bivšeg sustava i uvođenja višestranačkog, demokratskog sustava (Đulabić, 2007: 187). Iniciranje procesa priključenja Republike Hrvatske Europskoj uniji istovremeno predstavlja značajan korak prema modernijem pristupu regionalnoj politici. Međutim, umjesto relativno brze izgradnje institucionalne strukture i prilagodbe postojećih mehanizama, regionalna politika zalutala je na put višegodišnje marginalizacije i izbjegavanja reformi koje su trebale dovesti do izgradnje koherentnog sustava vođenja moderne regionalne politike.

Najveći dio posla oko pripreme za vođenje moderne regionalne politike i buduće uspješno korištenje sredstava strukturnih fondova EU, obavljen je u okviru nekoliko međunarodnih projekata financiranih od strane EU, uglavnom kroz program CARDS. Ti su projekti iznjedrili rješenja koja su na tragu usklađivanja vođenja regionalne politike sukladno načelima regionalne politike EU, a koja rješenja su sastavni dio novog sustava regionalne politike. Prije svega, riječ je projektima *Izgradnja kapaciteta za strateško planiranje regionalnog razvoja* (2002-2003), provedenom u okviru programa CARDS, u kojem se počelo pripremati odgovarajuće upravne resore za strateško, dugoročno promišljanje razvoja na tragu temeljnih načela regionalne politike EU (CBRD, 2003). Međutim, najznačajniji dio posla oko pripreme nove regionalne politike RH nesumnjivo je napravljen u okviru projekta *Strategija i jačanje kapacitet za regionalni razvoj* (2003-2005), *Pomoć pri jačanju kapaciteta za regionalni razvoj* (2009-2009) također provedenim u okviru CARDS programa, te

projektu *Tehničke pomoći za provedbu strategije i akcijskog plana regionalnog razvoja* (2006-2007), provedenom u okviru PHARE programa. Tim se projektima upravnom sustavu trebala pružiti potpora u koncipiranju moderne regionalne politike usuglašene s temeljnim načelima kohezijske politike EU. Također, trebao se osnažiti upravni kapacitet na središnjoj i županijskoj razini za strateško planiranje razvoja i provedbu strateških dokumenata, te poboljšati sposobnost lokalne i regionalne razine za korištenje sredstava pred-pristupne pomoći i strukturnih fondova. Među najvažnijim dokumentima koji su nastali u okviru spomenutih projekata je nacrt Strategije o regionalnom razvoju RH (dalje: Strategija) i nacrt Zakona o regionalnom razvoju (dalje: ZRR). Iako su prve verzije tih dokumenata pripremljeni i predstavljeni javnosti još tijekom 2005., oni dugo vremena uopće nisu nailazili na plodno tlo u politički odgovornom vrhu upravnog aparata. Zbog toga je pravni i institucionalni okvir regionalne politike dugo vremena bio neadekvatan za prelazak na moderniji pristup politici regionalnog razvoja, na kojem pristupu su se u velikoj mjeri temeljili navedeni dokumenti. U međuvremenu su učinjene neke izmjene u zakonskom tekstu kako bi ga se poboljšalo i prilagodilo promijenjenim okolnostima. S obzirom na regionalnu politiku, taj je zakon, između ostalog, trebao imati značajan legitimacijski učinak. Izostanak donošenja zakona o regionalnom razvoju usporio je proces oblikovanja i potrebne institucionalne infrastrukture za vođenje moderne regionalne politike.

Sustav upravljanja regionalnim razvojem na nacionalnoj razini karakterizira značajno izražena institucionalna rascjepkanost. Stoga je potrebno uložiti poseban napor u koordinaciju ključnih aktera regionalne politike. Regionalni je razvoj prilično dugo bio marginalizirano područje, a situacija se nije značajnije promijenila ni osnivanjem posebnog Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka. Stavljanjem naglaska na cestogradnju, obnovu ratom zahvaćenih područja i drugim sličnim mjerama koje odražavaju reaktivni pristup regionalnoj politici, spomenuto je ministarstvo zapravo sustavno marginaliziralo i onemogućavalo moderno koncipiranje regionalne politike. Također, uloga sveopćeg koordinatora sredstava strukturnih fondova pripala je novoosnovanom Središnjem državnom uredu za razvojnu strategiju koji tek u travnju 2006. širi svoj djelokrug i od tijela zaduženog za koncipiranje strategije razvoja postaje glavna točka u upravnom sustavu zadužena za koordinaciju fondova EU. Time zapravo ispunjava dotadašnji institucionalni vakuum

unutar upravnog sustava Republike Hrvatske u pogledu koordinacije aktivnosti vezane uz strukturne fondove EU.

Tijekom izborne kampanje za parlamentarne izbore 2007. godine, regionalni se razvoj nameće kao jedna od ključnih tema. Sukladno tome, kao rezultat postizbornog pregovaranja i stvaranja vladajuće koalicije te potpisanog koalicijskog sporazuma početkom 2008. osnovano Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva. Novoosnovano je ministarstvo trebalo označiti i novu orijentaciju prema regionalnom razvoju. Međutim, u sastav tog ministarstva nisu ušla tijela državne uprave odnosno njihove unutarnje ustrojstvene jedinice i druga javna tijela koja su do tad postojala, već ona nastavljaju. Time se ne rješavaju ključni problemi koordinacije i usklađivanja različitih upravnih tijela u pogledu planiranja i provedbe razvojnih aktivnosti. Dapače, institucionalna rascjepkanost i dalje ostaje jedan od ključnih problema u pogledu vođenja regionalne politike, a može se opravdano zaključiti kako je s reorganizacijom središnjih tijela državne uprave, provedenom nakon parlamentarnih izbora iz 2007., ta rascjepkanost postala još izraženija. Nekoliko upravnih tijela u čijoj nadležnosti je opća politika razvoja zemlje i politika regionalnog razvoja, koja bi trebalo koordinirati s jednog mjesta, nalaze se rascjepkana u nekoliko različitih središnjih tijela državne uprave.²⁸ U međuvremenu su osnovana su nova tijela u čiji djelokrug ulaze poslove vezani uz regionalni razvoj, ali bez da su u njihov sastav ušla već postojeća tijela koja bi po prirodi stvari trebala biti njihov sastavni dio.²⁹

Očigledno je uslijed potrebe formiranja koalicijske vlade propuštena prilika da se regionalna politika, ali i sveukupna razvojna politika, usmjerava s jednog mjesta u teritorijalnom upravnom sustavu. Ako se u obzir uzme da je jedan od temeljnih problema zemlje reforma javne uprave i njezin utjecaj na sveukupni razvoj, čini se prikladnim promišljati o osnivanju posebnog ministarstva koje bi integriralo važne

²⁸ Novoosnovano Ministarstvo regionalnog razvoja, poljoprivrede i vodnog gospodarstva, nastalo je spajanjem nekoliko unutarnjih ustrojstvenih jedinica bivšeg Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva i Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka. Međutim, u pogledu koordinacije i vođenja regionalne politike, nije se ništa značajno dogodilo u odnosu na prethodno razdoblje, osim što su neka bitna područja regionalne politike ostala izvan njega. Tu je prije svega riječ o upravi za otoke koja je i dalje ostala dijelom Ministarstva mora, prometa i infrastrukture.

²⁹ Tako je krajem 2008. osnovana Agencija za regionalni razvoj Republike Hrvatske (Uredba o osnivanju Agencije za regionalni razvoj Republike Hrvatske – NN 155/08), ali su i dalje sa svojim djelovanjem nastavili posebni fondovi (Fond za regionalni razvoj i Fond za razvoj i zapošljavanje) koji su trebali biti sastavni dio nove agencije. U međuvremenu je osnovano i posebno Ministarstvo uprave, nastalo promjenom formalnog statusa bivšeg Središnjeg državnog ureda za upravu.

resore razvoja, ali i usmjeravanja teritorijalnog upravnog sustava.³⁰

Novoustrojeno ministarstvo regionalnog razvoja intenziviralo je tijekom jeseni 2008. i proljeća 2009. rad na finalizaciji konačnog prijedloga Strategije i Zakona o regionalnom razvoju, a usvajanje tih dokumenata očekivalo se tijekom prve polovine 2009. Međutim, sredinom 2009. uslijed intenzivnih političkih prilika (prosvjed poljoprivrednika) događa se rekonstrukcija Vlade RH i zamjena položaja dotadašnjeg ministra poljoprivrede i ministra regionalnog razvoja. Time se cijeli proces dovršenja izrade prijedloga dodatno odgađa za nekoliko mjeseci, a intenzivan rad se nastavlja tijekom rane jeseni 2009.

Uviđajući priliku za buduće iskorištavanje sredstava fondova EU, županije su poduzele niz aktivnosti kojima nastoje izvršiti potrebne prilagodbe i podići kapacitet za vođenje razvojnih aktivnosti. Tako je 2000. s osnivanjem Istarske razvojne agencije započeo proces osnivanja razvojnih agencija u županijama. Danas razvojne agencije postoje u svim županijama, a pored županijskih, djeluje i nekoliko lokalnih razvojnih agencija, osnovanih od strane jedne ili više jedinica lokalne samouprave.³¹ Također, postoji i čitav niz drugih tijela, poput poduzetničkih centara i inkubatora, tehnoloških parkova te poduzetničkih i slobodnih zona, čija je svrha potaknuti i olakšati proces investiranja u razvoj, spajanje istraživanja s gospodarstvom, itd.³² Osim toga, županije su poduzele i brojne druge samostalne inicijative koje trebaju doprinijeti podizanju njihovog apsorpcijskog kapaciteta, a u Bruxellesu je otvoreno predstavništvo hrvatskih županija (Đulabić, 2007a: 95, 96).

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

³⁰ To bi ministarstvo trebalo integrirati neke unutarnje ustrojstvene jedinice iz sadašnjeg Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, ali i Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, a vjerojatno i Ministarstva uprave. Tako bi se s jednog mjesta koordinirala razvojna politika zemlje, ali istovremeno usmjeravao i cjelokupni teritorijalni upravni sustav koji treba staviti u funkciju poticanja razvoja.

³¹ Riječ je primjerice o Razvojnoj agenciji Sjever (DAN d.o.o.), Razvojnoj agenciji Glina d.o.o., Razvojnoj agenciji Senj d.o.o. te Višnjanskoj razvojnoj agenciji (VIRA d.o.o.).

³² U Hrvatskoj djeluju i 43 poduzetnička centra, 22 poduzetnička inkubatora, 4 tehnološka parka, 109 poduzetničkih te 13 slobodnih zona – www.hamag.hr.

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

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

Podjela zemlje na statističke regije 2007. provedena je bez ikakve značajnije stručne i javne rasprave, pa se stječe dojam da se toj odluci pristupilo s tehničkog umjesto sa strateškog pristupa koji počiva na uzimanju u obzir potrebu dugogodišnjeg vođenja regionalne politike. Ta je podjela donekle i posljedica izrazite politizacije pristupa regionalnoj politici i potrebe da se kreiraju razvojne regije koje neće ni u kojem pogledu stimulirati otvaranje pitanja regionalizacije zemlje koje se u Republici Hrvatskoj još uvijek povezuje s regionalizmom koji ima prilično negativan predznak.

Dugoročni izostanak donošenja ključnih dokumenata regionalne politike doveo je do situacije u kojoj se ta politika vodila na razini osnovnih jedinica lokalne

samouprave (općine, gradovi i pojedina naselja). Takvo vođenje razvojne politike predstavlja ozbiljnu prepreku strateškom pristupu razvoju, jer je veliki dio razvojnih poteškoća moguće otkloniti jedino koherentnim skupom strateški osmišljenih mjera koje bi trebale obuhvatiti šira područja. Za postizanje tog cilja, ponekad je i razina županija također preniska. Biti će potrebno promišljati o uvođenju razvojnih, planskih, tj. kohezijskih regija koje bi tijekom vremena trebale postati glavna poluga planiranja i provedbe razvojnih aktivnosti. Takve su regije jednako važne i za optimalizaciju pristupa i korištenja sredstava strukturnih fondova u trenutku kad RH postane punopravna članica EU.

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

3.4. Novi pravni i strateški okvir regionalne politike

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske konačno je donesen krajem 2009. (NN 153/09 od 21. 12. 2009.), nakon gotovo petogodišnjeg razdoblja njegovog zanemarivanja i višestrukog prekrajanja, usprkos pravovremenim zagovaranjima da se taj zakon usvoji znatno ranije kako bi se na vrijeme započelo s izgradnjom neophodne pravne i institucionalne infrastrukture za prijelaz na vođenje moderne regionalne politike (Đulabić, 2005).

Donošenjem ZRR Hrvatska se pridružila većem broju europskih, ponajprije tranzicijskih zemalja koje su usvojile posebne zakone o regionalnom razvoju³³, što se, pak, može označiti kao prelazak na donekle racionaliziran pristup vođenja regionalne politike. Temeljna vrijednost tog zakona je da se njima postavlja temelj izgradnje sustava vođenja regionalne politike, pa ga u tom kontekstu treba promatrati kao pozitivan iskorak. Iako su ranije radne verzije ZRR, čije su osnove postavke izrađene u okviru već prije spomenutih međunarodnih projekata, bile znatno detaljnije (oko 60

³³ Među zemljama koje su donijele takve zakone valja spomenuti Mađarsku (1994.), Rumunjsku (1998.), Bugarsku (1999.), Sloveniju (1999.), Poljsku (2000.), Češku (2000.), Litvu (2000.), Latviju (2001.), Slovačku (2001.), itd.

članaka) u konačnici je usvojena reducirana verzija teksta koji sadržava svega 34 članka. Usprkos tome, ZRR postavlja osnovu regulacije materije regionalnog razvoja i podijeljen je u šest dijelova. Njime se, uz opće odredbe (čl. 1-3), uređuju temeljna načela politike regionalnog razvoja (čl. 4-11), strateško planiranje regionalnog razvoja (čl. 12-15), institucionalni okvir i upravljanje politikom regionalnog razvoja (čl. 16-21), ocjenjivanje i razvrstavanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (čl. 22-25), potpomognuta područja (čl. 26-29), izvještavanje o provedbi politike regionalnog razvoja (čl. 30) te prijelazne i završne odredbe (čl. 31-34).

Među prednostima novog zakona moguće je istaknuti institucionalizaciju temeljnih načela regionalnog razvoja RH i ujednačavanje terminologije, što će unijeti više reda u ovo područje javne politike i olakšati međusobnu komunikaciju glavnih aktera mreže regionalne politike stvarajući tako zajednički okvir razumijevanja (*frame of reference*). Temeljna načela ZRR s jedne su strane inspirirana ključnim načelima kohezijske politike EU. Tako načela solidarnosti i usmjerenosti (čl. 4), partnerstva i suradnje (čl. 6), strateškog planiranja (čl. 7), udruživanja financijskih sredstava (čl. 8), te načelo praćenja i vrednovanja (čl. 9) za uzor imaju osnovna načela kohezijske politike EU, sukcesivno oblikovana od velike reforme s kraja 1980-ih. S druge strane, ZRR počiva i na specifičnim načelima koja uzimaju u obzir opće civilizacijske dosege u pogledu realizacije vlastitog životnog potencijala (jednake mogućnosti – čl. 5), održivog razvoja i zaštite okoliša (načelo održivosti – čl. 10) te dosegnutih standarda u pogledu realizacije prava na lokalnu samoupravu (načelo lokalne autonomije – čl. 11). Ta načela ne smiju ostati mrtvo slovo na papiru, već trebaju poslužiti kao vodilja ne samo pri oblikovanju podzakonskih i drugih propisa, već i planskih dokumenata središnje i županijske razine, konkretnih razvojnih mjera za potpomognuta područja, itd.

Postavljanjem temelja za izradu planskih dokumenata razvoja na središnjoj, ali i nižim razinama vlasti u RH (Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, županijske razvojne strategije, odnosno strategija razvoja Grada Zagreba), ZRR operacionalizira načelo strateškog planiranja regionalnog razvoja (čl. 7) koje se ostvaruje donošenjem i provedbom višegodišnjih planskih dokumenata. Na taj se način formira dugotrajniji okvir koji će biti moguće ispunjavati različitim sadržajem. Time se pomiruje zahtjev za fleksibilnošću uz istovremenu stabilnost cijelog sustava.

Zato taj propis treba promatrati tek kao početak, a nikako kraj u procesu institucionalizacije sustava vođenja politike regionalnog razvoja. Krucijalan korak u prelasku na novu regionalnu politiku predstavljat će usvajanje planskih dokumenata (Strategije regionalnog razvoja RH i županijskih razvojnih strategija), koji trebaju definirati sadržaj nove regionalne politike. Pozitivno je što se strateško planiranje regionalnog razvoja nastoji harmonizirati s proračunskim programiranjem na središnjoj i županijskoj razini (čl. 13/2 i 14/3) i tako konačno osigurati potrebnu usklađenost djelovanja.

Posebna novina u odnosu na dosadašnju regionalnu politiku je uvođenje jedinstvenog indeksa razvijenosti kao temelja za ocjenjivanje stupnja gospodarske i društvene razvijenosti samoupravnih jedinica.³⁴ Osnova za njegovu izradu i primjenu na sve samoupravne jedinice je model izdvajanja treće skupine PPDS, uveden 2002. godine. Međutim, razliku od prijašnjeg, novi model podrazumijeva i ocjenjivanje stupnja razvijenosti jedinica područne (regionalne) samouprave, a ne samo osnovnih jedinica (općine i gradovi), što bi trebalo omogućiti bolje artikuliranje značajnijih razvojnih problema zajedničkih širim područjima. Još je nekoliko obilježja novog modela kategorizacije samoupravnih jedinica prema stupnju razvijenosti na koje treba skrenuti pozornost. Tako je prema novom modelu:

- smanjen i racionaliziran broj pokazatelja društvenog i gospodarskog razvoja,
- ocjenjivanje obuhvatilo sve samoupravne jedinice na području RH, dakle samoupravne jedinice prvog (općine i gradovi), ali i drugog stupnja (županije i Grad Zagreb) teritorijalne podjele,
- glavni kriterij dobivanja statusa potpomognutog područja odstupanje od nacionalnog prosjeka, a ne kao do sad izloženost ratnim razaranjima ili geografski položaj. Potpomognutim područjem sada se smatra se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti manja od 75% prosjeka RH.
- predviđeno da se ocjenjivanje provodi na temelju serije podataka o osnovnim pokazateljima razvoja za trogodišnje razdoblje što treba omogućiti sustavno praćenje dinamike razvoja u potpomognutim područjima (IMO, 2005, 2008).

³⁴ Indeks se temelji na nekoliko osnovnih pokazatelja. To su stopa nezaposlenosti, dohodak po stanovniku, izvorni prihodi jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku,

Razvrstavanje ocijenjenih jedinica prema razvijenosti i utvrđivanje liste budućih potpomognutih područja sljedeći je korak nakon kojega bi trebalo pristupiti oblikovanju posebnih mjera njihovog oporavka. Riječ je o područjima prema kojima će biti usmjerene mjere posebnog poticanja razvoja, a radi se o velikom poslu koji tek predstoji.

Iako donošenje ZRR predstavlja pozitivan iskorak prema novom, modernijem sustavu vođenja regionalne politike u RH, moguće mu je uputiti i određene prigovore. Ono što je ostalo izvan regulacije ZRR i što se istodobno može smatrati njegovim temeljnim manjkavostima je sljedeće:

- zbog pretjerane redukcije konačnog teksta, ZRR je u velikoj mjeri izgubio regulacijski smisao. Iz konačnog su teksta izostali neki ključni instituti koji bi trebali poboljšati koordinaciju regionalne politike i zajamčiti transparentnost njezinog vođenja. Tipičan je primjer razvojni ugovor, koji je naprasno izbačen iz konačnog teksta zakona. ZRR se oslanja na podzakonske akte o čijem pravovremenom donošenju ovisi cjelovitost regulacije materije.³⁵
- izostala je regulacija adekvatnih mehanizama horizontalne koordinacije, poput međuministarskog vijeća za regionalni razvoj koje je bilo sastavni dio ranijih verzija zakona. Poznato je da koordinacija regionalne politike reflektira opće odnose unutar upravnog sustava određene zemlje. Što je izraženija atmosfera suradnje i partnerstva u nekom upravnom sustavu, bit će lakše realizirati „modernu, koordinacijski intenzivnu regionalnu politiku“ (Brusis, 1999)
- izostala je regulacija adekvatnih mehanizama vertikalne koordinacije regionalne politike, poput razvojnog ugovora koji je bio sastavni dio ranijih verzija ZRR i koji je trebao osigurati bolju koordinaciju i veći transparentnost vođenja regionalne politike (detaljnije Đulabić, 2009).
- izostalo je jasno definiranje dinamike prelaska na novi sustav regionalne politike utemeljen na novoj kategorizaciji potpomognutih područja prema indeksu razvijenosti. Novi model utvrđivanja potpomognutih područja pretpostavka je napuštanja dosadašnjeg sustava potpore različitim kategorijama područja o kojima

opće kretanje stanovništva, gustoća naseljenosti i stopa obrazovanosti.

³⁵ Zakon počiva na pet podzakonskih akata od čega su dvije uredbe Vlade i tri pravilnika ministra nadležnog za razvoj. Do sad (sredina travnja 2010) je donesena samo jedna uredba (o partnerskim vijećima), a ostali akti su još uvijek u pripremi.

država posebno skrbi (PPDS, BPP, otoci). Međutim, još uvijek je moguće uočiti svojevrsni paralelizam vođenja regionalne politike, s obzirom da stari „regionalni“ zakoni nisu stavljeni izvan snage niti je igdje jasno naznačeno hoće li i kada do toga doći.

- izostalo je određivanje jasnih rokova u kojima će se oblikovati razvojne mjere primjerene novom, modernijem sustavu vođenja regionalne politike
- izostala je obveza kontinuiranog i serioznog praćenja (monitoringa) i vrednovanja (evaluacije) regionalne politike čime bi se trebala osigurati bolja kvaliteta cjelokupne regionalne politike i olakšati osmišljavanje novih mjera. Umjesto toga, utvrđena je samo opća obveza izvještavanja (čl. 30 ZRR) središnjih tijela državne uprave prema nadležnom ministarstvu koje objedinjeno izvješće svake godine šalje Vladi.

4. Glavni izazovi u pogledu regionalne politike

Glavni izazovi u pogledu upravljanja regionalnim razvojem zemlje i koordinacije regionalne politike u budućem razdoblju su sljedeći:

- a) Dovršetak institucionalizacije sustava za vođenje regionalne politike
 - Reorganizirati i racionalizirati mrežu postojećih tijela na središnjoj razini u čiju nadležnost ulaze različiti elementi vođenja regionalne politike. Pored toga, vođenje politike prostornog planiranja neodvojivo je povezan s modernom politikom regionalnog razvoja, pa bi o tom segmentu trebalo povesti računa.
 - ZRR je tek donesen, a preostaje donošenje Strategije regionalnog razvoja, podzakonskih propisa, posebnog zakona o potpomognutim područjima odnosno ugrađivanje mjera dodatnog poticanja razvoja tih područja u druge zakone.
 - Tu je svakako i nužno „uhodavanje“ novog sustava te osmišljavanje mjera i indikatora za njihovo praćenje.
 - Napuštanje paralelnog sustava vođenja regionalne politike, pod čime s prije

svega misli na postojeće zakone na kojima se temeljila dosadašnja regionalna politika

b) Poboljšanje upravne koordinacije

- Horizontalna koordinacija – iznaći mehanizme za prevladavanje postojeće institucionalne rascjepkanosti i slabe koordinacije koja onemogućuje ujednačavanje javnih politika. Među resorna koordinacija ne smije ostati na dispoziciji politički smjenjivih dužnosnika, već treba trajnije modalitete koji će osigurati kontinuitet vođenja politike i postizanje međusobne usklađenosti djelovanja različitih aktera regionalnog razvoja.
- Vertikalna koordinacija – nadomjestiti izostanak adekvatnih mehanizama vertikalne koordinacije

c) Transformacija lokalne i regionalne samouprave

- Pored odluke o NUTS klasifikaciji potrebno je ozbiljno analizirati položaj i ulogu županija u teritorijalnom upravnom sustavu,
- Prelazak na modernu regionalnu politiku događa se paralelno s otvaranjem javne rasprave o reformi sustava lokalne i regionalne samouprave. Evidentno je da se u toj raspravi o reformi teritorijalne osnove samoupravnih jedinica, smanjenje postojećeg broja osnovnih jedinica i županija postavlja kao temeljni zahtjev. Taj zahtjev između ostalog proizlazi i iz nove uloge koju bi samoupravne jedinice trebale imati u Hrvatskoj. Cijeli bi teritorijalni upravni sustav tijekom dužeg vremenskog perioda trebalo staviti u funkciju gospodarskog i društvenog razvoja.
- U sklopu fiskalne decentralizacije potrebno je posebno voditi računa o potrebi osiguranja financijskih sredstava za financiranje projekata razvoja

d) Jačanje upravnog kapaciteta za javnu politiku unutar upravnog sustava

- Jačanje apsorpcijskog, ali i sveukupnog upravnog kapaciteta aktera regionalnog razvoja na središnjoj, jednako kao i na nižim razinama vlasti

- Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i pripremu projekata sukladno zahtjevima kompleksne natječajne procedure EU
- Potpuna primjena načela partnerstva – snažnija suradnja s jedinicama lokalne samouprave (uključivanje predstavnika velikih gradova u partnerska vijeća statističkih regija) i organizacijama civilnog društva

Literatura

- Brusis, Martin (ed) (1999) *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*. Munchen: Centrum fur angewandte Politikforschung.
- CBRD (2003) *Capacity Building for Regional Development: Strategic Planning – Final Report*. International Development Ireland Limited.
- Diamond, John, Liddle, Joyce, Southern, Alan, Townsend, Alan (ed) (2007) *Managing the City*. London and New York: Routledge.
- Đulabić, Vedran (2010) Trendovi razvoja regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku, rad predstavljen na znanstvenom skupu *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb, HAZU, 23. i 24. ožujka 2010.
- Đulabić, Vedran (2009) Primjena upravnih ugovora u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, u: Koprić, Ivan (ur) *Novi Zakon o općem upravnom postupku – praktična pitanja i problemi primjene*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Narodne novine, str. 77-102.
- Đulabić, Vedran (2008) Moderna regionalna politika u Hrvatskoj: stanje i šanse, u: Pusić, Eugen (ur) *Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive*. Zagreb: HAZU, str. 293-312.
- Đulabić, Vedran (2007) *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Đulabić, Vedran (2005) *Treba li Hrvatska zakon o regionalnom razvoju?* Izvještaj radne skupine za pravni okvir izrađen u okviru projekta „CARDS 2002: Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj“.
- EFST (2008-I) *Ocjena i unaprjeđenje državnih mjera pomoći za potpomognuta područja – izvješće o provedbi I. faze projekta*. Ekonomski fakultet u Splitu i Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva.
- EFST (2008-II) *Ocjena i unaprjeđenje državnih mjera pomoći za potpomognuta područja – izvješće o provedbi II. faze projekta*. Ekonomski fakultet u Splitu i Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva.
- EFST (2008-III) *Ocjena i unaprjeđenje državnih mjera pomoći za potpomognuta područja – izvješće o provedbi III. faze projekta*. Ekonomski fakultet u Splitu i Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva.
- Iannone, Donald T. (2007) Economic Development, u: Stenberg, Carl W., Austin,

- Susan Lipman (ed) *Managing local government services: a practical guide*. Washington: International City/County Management Association, str. 157-179.
- IMO (2008) *Rezultati kategorizacije teritorijalnih jedinica prema razvijenosti za razdoblje 2004.-2006*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- IMO (2005) *Novi pristup u ocjenjivanju i kategorizaciji teritorijalnih jedinica prema razvijenosti*. Zagreb: IMO, Ecorys i MMTPR.
- Koprić, Ivan (2010) Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava, rad predstavljen na znanstvenom skupu *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb, HAZU, 23. i 24. ožujka 2010.
- Maleković, Sanja, Puljiz, Jakša (2010) ..., rad predstavljen na znanstvenom skupu *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb, HAZU, 23. i 24. ožujka 2010.
- Maleković, Sanja, Puljiz, Jakša (2009) Izazovi nove regionalne politike za Republiku Hrvatsku, u: Tišma, Sanja, Maleković, Sanja (ur.) *Zaštita okoliša i regionalni razvoj*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose, str. 111-134.
- MMPI (2009) *Izješće o učincima provedbe Zakona o otocima u 2008. godini*. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture.
- Pickles, Jonh (ed) (2008) *State and Society in Post-Socialist Economies*. New York: Palgrave: Macmillan.
- Pravobranitelj (2009) *Izješće o radu pučkog pravobranitelja za 2008. godinu*. Zagreb: Ured pučkog pravobranitelja.
- Pusić, Eugen (2010) Društvena uloga lokalnih političkih i upravnih jedinica, rad predstavljen na znanstvenom skupu *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb, HAZU, 23. i 24. ožujka 2010.
- Šimović, Jure, Čulo, Ivica, Rogić-Lugarić, Tereza (2010) Financijska održivost lokalnih jedinica – stanje i moguće inovacije, rad predstavljen na znanstvenom skupu *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb, HAZU, 23. i 24. ožujka 2010.
- Vranjican, Stjenko (2005) Dostignuća i promašaji gospodarskog razvoja Hrvatske u proteklom stoljeću, *Revija za socijalnu politiku*, god. 12, br. 3-4, str. 333-344.

Pravni propisi

- Uredba o partnerskim vijećima statističkih regija (NN 38/10)
- Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN, 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08)
- Zakon o financiranju obnove (NN 33/92)
- Zakon o obnovi (NN, 24/96, 54/96, 87/96, 57/00, 38/09)
- Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01, 90/05, 80/08, 38/09)
- Zakon o otocima (NN, 34/99, 149/99 – Uredba o dopuni, 32/02, 33/06)
- Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN, 44/96, 57/96, 124/97, 78/99, 73/00, 87/00, 127/00, 94/01, 88/02, 26/03 – pročišćeni tekst, 42/05, 90/05, 86/08)
- Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 153/09)