

HRVATSKA ZAJEDNICA ŽUPANIJA

PREMA ČLANSTVU U EU: IZAZOV ZA LOKALNE VLASTI

UVODNA NAPOMENA

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) zaključem je 2001. između Republike Hrvatske i Europske unije. 20. travnja 2004. Europska komisija je donijela pozitivnu odluku o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvom u EU, a 18. lipnja 2004. Europsko vijeće promaknulo je Hrvatsku u službenog kandidata za članstvo, te se od tada intenziviraju pripreme Hrvatske i njezinih regionalnih i lokalnih samoupravnih jedinica za punopravno članstvo u EU.

Glava VIII. SSP (Politika i suradnja) ističe regionalni i lokalni razvoj kao područje u kojemu je potrebno ojačati suradnju, a osobito prekograničnu, transnacionalnu i međunarodnu suradnju. Prekogranična i transnacionalna suradnja u EU započela je 1990. kao izdvojena inicijativa zajednice financirana iz Europskog fonda za regionalni razvoj. Od tada do danas dobiva na važnosti i financijskom udjelu u Europskom fondu za regionalni razvoj, a financirana je kroz različite faze Interrega, sve do sadašnje financijske perspektive (2007-2013) kada postaje jedno od triju osnovnih ciljeva kohezijske politike EU.

ŠTO JE UČINJENO

Na nacionalnoj razini

Radi **jačanja institucija i upravljačkih kapaciteta**, koncem 2004. donesen je okvirni program **decentralizacije**, te se od 2005. provodi selektivan prijenos zadaća i ovlasti prvenstveno na jedinice regionalne samouprave (županije), gradove i općine kao jedinice lokalne samouprave. U okviru decentralizacije sustavno se provodi obuka i stručno usavršavanje službenika regionalne i lokalne samouprave, kako bi se jačao administrativni kapacitet regionalne i lokalne samouprave i postiglo da bude sposoban preuzeti poslove predviđene procesom decentralizacije. U provođenju programa edukacije sudjelovali su i stručnjaci EU na temelju Sporazuma o provedbi CARDS programa 2003.

Budući da je upravljanje procesima provedbe regionalne politike vrlo zahtjevno i na državnoj i na regionalnoj razini, provedene su određene aktivnosti za uspostavljanje sustava za upravljanje regionalnim razvojem. Na

nacionalnoj razini **osnovao je Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva.**

U skladu s hijerarhijskim sustavom za identifikaciju i **klasifikaciju prostornih jedinica** za potrebe statistike u zemljama članicama EU, u Hrvatskoj su ustanovljene tri NUTS 2 jedinice: Sjeverna Hrvatska u koju spada i Međimurje; Panonska Hrvatska i Jadranska Hrvatska. U Hrvatskoj su prema kriterijima Eurostata županije teritorijalne jedinice koje odgovaraju NUTS 3 jedinicama, dok je cijela Republika Hrvatska NUTS 1 jedinica.

Hrvatska se 2004. počela uključivati u **programe prekogranične suradnje EU**. Sudjeluje u programima za susjedstvo Slovenija-Mađarska- Hrvatska i Jadranska prekogranična suradnja (Adriatic). Dok zemlje članice EU s kojima Hrvatska sudjeluje u tim programima (Mađarska, Slovenija, Italija) imaju na raspolaganju sredstva iz strukturnih fondova EU (Europski fond za regionalni razvoj), sudjelovanje RH u programima financirano je iz fondova CARDS i Phare. Također, Hrvatska sudjeluje i u programu transnacionalne suradnje Program za susjedstvo CADSES.

U okviru projekta CARDS 2004. – **Jačanje institucija i kapaciteta za prekograničnu suradnju** održana je u lipnju 2008. konferencija s ciljem podizanja razine kvalitete projekata koji se natječu za sredstva raspoloživa u okviru IPA programa prekogranične suradnje 2007-2013.

U srpnju 2008. održane su radionice za visokopozicionirane županijske dužnosnike, koje je provelo Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, s ciljem upoznavanja dužnosnika sa strateškim planiranjem u kontekstu priprema za korištenje nacionalnih fondova i strukturnih fondova EU, te budućim trendovima strateškog planiranja na županijskoj razini.

Na županijskoj razini

Na razini županija usvojeni su **regionalni operativni programi** kao strateški razvojni programi za razdoblje od 7 godina, s time da je moguće njihovo ažuriranje. Tim se dokumentima planira razvoj i privlače sredstva za razrađene projekte (npr. iz pretpristupnih fondova ISPA, SAPARD). Međutim, može se ocijeniti da su „mjere“ identificirane u većem broju postojećih regionalnih operativnih programa nedovoljno konkretne, tj. da ne predstavljaju provedive projekte.

Županije su osnovale **regionalne razvojne agencije**. Glavne aktivnosti agencija su pružanje tehničke i savjetodavne potpore u programima međunarodne i regionalne suradnje; razmjena informacija u svrhu

regionalnog razvoja; stvaranje lokalnih, prekograničnih i međunarodnih mreža; promocija regije; potpora razvojnim programima uključujući i javno-privatna partnerstva, direktne investicije i joint-venture inicijative; posredovanje u suradnji s nacionalnim i međunarodnim fin. institucijama; privlačenje direktnih stranih investicija (FDI - foreign direct investment); izgrađivanje institucionalnih kapaciteta; tehnička pomoć lokalnim vlastima u izradi projektnih prijedloga za financiranje kroz pretpristupne fondove EU i dr.

Hrvatske županije su, s obzirom da njih 18 od 21 graniči s nekom od susjednih zemalja, već niz godina uključene u **projekte prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje** s regijama iz država članica EU i to u projekte u okviru programa bilateralne suradnje i u projekte u okviru EU programa (inicijativa INTERREG). U razdoblju od 2000-2006. hrvatske su županije sudjelovale u 18 projekata. Talijanske su regije bile najčešći partneri, a tek se u novije doba intenzivira suradnja s mađarskim županijama. Suradnja sa slovenskim partnerima bila je nešto rjeđa i najčešće se odvijala unutar trilateralnih programa i projekata koji su uključivali i Mađarsku. Bilo je i projekata u kojima su sudjelovale i regije iz zemalja članica EU koje nisu hrvatski neposredni susjedi.

ŠTO JE U TIJEKU

Postojanje jasno definirane regionalne politike i institucionalnih struktura za njezinu provedbu jedan je od preduvjeta za ulazak Republike Hrvatske u EU, te pretpostavka za dugoročni održivi razvoj Republike Hrvatske na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. Stoga je u tijeku **priprema nacionalne Strategija regionalnog razvoja** čije se donošenje očekuje do konca ove godine. Cilj je strategije postići ravnomjerni razvoj svih regionalnih područja te stvoriti strateški okvir koji će biti kompatibilan onome u zemljama EU. Uz **donošenje Zakona o regionalnom razvoju** bit će stvorene pretpostavke za lakše uključivanje Hrvatske u Europske integracije te omogućiti lakše korištenje sredstava strukturnih fondova koje će Hrvatska imati na raspolaganju ulaskom u EU. Strategijom i zakonom bi se svi dijelovi sustava trebali povezati u cjelinu. Također će se **osnovati dodatna tijela na nadžupanijskoj (NUTS 2) razini** iako će i nadalje nositelji regionalnog razvoja biti županije. Uz županije vrlo će važnu ulogu u planiranju i upravljanju razvojem imati i **županijska partnerstva te regionalne razvojne agencije** kao stručna tijela za predlaganje, pripremu i provedbu razvojnih projekata. Predviđa se da će umjesto dosadašnjih regionalnih operativnih programa osnovni strateški dokumenti na županijskoj razini biti županijske razvojne strategije.

Trenutno je u provedbi **185 projekata** između hrvatskih regija i gradova i prekograničnih partnera, što se može ocijeniti skromnim. Za razdoblje 2007-

2013 EU je predvidjela jedinstveni financijski instrument za financiranje programa između zemalja članica EU i zemalja kandidatkinja ili potencijalnih kandidatkinja za članstvo: **IPA (Instrument of Pre-Accession)**. Hrvatska, odn. neke županije (npr. Primorsko-goranska) su u okviru IPA prekogranične suradnje već kandidirale dodatne projekte u okviru Jadranskog programa za susjedstvo, a u pripremi su i novi projekti za buduće natječaje. Hrvatska će tako sudjelovati u 6 novih prekograničnih projekata i dva transnacionalna programa: SEES (South –eastern European Space – Prostor jugoistočne Europe) i MED (Mediterranean).

KAKO SE JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE MOGU PRILAGODITI IZAZOVIMA KOJI SU PRED NJIMA

Hrvatske županije i jedinice lokalne samouprave, gradovi i općine, moraju prepoznati da je već otpočela korjenita **promjena u mehanizmima nacionalno upravljanih sredstava za programiranje i projekte regionalnog i lokalnog razvoja**. **Regionalni operativni programi**, te buduće županijske razvojne strategije, bit će primarni instrumenti za planiranje svih nacionalno upravljanih izvora sredstava za razvojne programe županija, jedinica lokalne samouprave i ostalih nositelja interesa. To uključuje programiranje nacionalnih i županijskih proračunskih sredstava, pretprijetne fondove EU i, u konačnici, strukturne i kohezijske fondove, te donatorski financirane programe.

Zbog toga što će pretprijetni fondovi, a poglavito IPA, i nacionalno upravljani sponzorski programi najvjerojatnije pružiti priliku za vanjsko financiranje projekata jedinica regionalne i lokalne samouprave u predstojećem razdoblju, iznimno je važno da u procesu utvrđivanja i donošenja županijskih razvojnih strategija, u strategije budu **uključeni i lokalni projekti** koje će provoditi županije.

Istovremeno, jedinice lokalne samouprave moraju iskoristiti sve mogućnosti sudjelovanja i utjecaja u postupcima izrade županijskih razvojnih strategija, a morale bi se potruditi i da predstavnici jedinica lokalne samouprave, poduzetnika i nevladinih organizacija budu aktivno **uključeni u sektorske skupine i uključeni u županijska partnerstva**, te tijela i partnerstva na nadžupanijskoj, NUTS 2, razini.

Kao i u drugim zemljama koje su prošle pretprijetni stadij, a danas su članice EU, tako je i u Hrvatskoj **razvijanje niza održivih investicijskih projekata** koji udovoljavaju EU standardima dokumentiranja i opravdanja, **problem**. Osjeća se nedostatak dobro pripremljenih i dokumentiranih projekata, što predstavlja ozbiljnu prepreku u korištenju fondova za koje je Hrvatska kvalificirana. Stoga je nužno razvijati ozbiljne prilike za županije i jedinice lokalne samouprave,

koje su pripremile dobro dokumentirane i opravdane projekte, za financiranje kroz pretprikladne fondove i, nadajmo se uskoro, kroz strukturne i kohezijske fondove. Očekuje se da će kriteriji za odabiranje projekata za sve dostupne izvore financiranja razvojnih projekata dati prednost projektima koji su identificirani kao prioritetni projekti unutar postojećih regionalnih operativnih programa, te budućih županijskih razvojnih strategija.

Županije i jedinice lokalne samouprave bi trebale razmotriti **razvijanje strategija za financiranje razvojnih projekata** koji će koristiti novu situaciju koju će stvoriti nacionalna Strategija regionalnog razvoja i budući Zakon o regionalnom razvoju. Umjesto da koriste vlastita sredstva kako bi u potpunom iznosu financirale projekte, županije i jedinice lokalne samouprave mogu odlučiti o namjeni svojih sredstava za pripremu projekata u skladu sa standardima EU i kao doprinos sufinanciranju projekata koje financiraju EU i donatori. To bi pomoglo da se povoljnije raspodijele vlastita sredstva jedinica regionalne i lokalne samouprave za financiranje više i većih projekata s jednakim udjelom sredstava jedinica regionalne i lokalne samouprave.

ZAKLJUČNO

Regionalna politika u EU ima jasno definirane ciljeve i precizne kvalifikacije. Nekoliko strukturnih fondova, koji pokrivaju specifična područja, predstavljaju ključne instrumente, dok poseban kohezijski fond pokriva neke države članice.

Tijekom pregovora o pridruživanju države, odnedavne članice EU, su prošle kroz proces izrade strateškog i institucionalnog okvira za politiku regionalnog razvoja u skladu s regionalnom politikom EU. Iako potpuna usklađenost nije bila nužna, sve do trenutka punopravnog članstva, proces je rezultirao pripremom dosljednih pravila i sveobuhvatne institucionalne strukture za korištenje fondova Zajednice i buduće članstvo.

U posljednje vrijeme, u Hrvatskoj je postignut značajan pomak u pripremi nacrtu nacionalne Strategije regionalnog razvoja, koji je neposredno pred dovršetkom i donošenjem. Strategija će imati značajnih implikacija na regionalnu i lokalnu samoupravu, osobito u smislu pripreme županijskih razvojnih strategija, budući da će taj instrument postati primaran za planiranje i raspodjelu svih izvora financiranja razvojnih programa županija, jedinica lokalne samouprave i drugih lokalnih čimbenika. To, između ostalog, uključuje programiranje nacionalnih i županijskih proračunskih fondova, pretprikladnih fondova EU te programa financiranih od donatora. Naime, nacionalna Strategija regionalnog razvoja i županijske razvojne strategije uspostaviti će hijerarhiju razvojnog planiranja, u kojoj će lokalni razvojni planovi zauzimati

donju razinu. Lokalna samouprava mora se prilagoditi novim okolnostima i naučiti funkcionirati u tim okvirima.

Uspješna izrada politike, tj. strategije regionalnog razvoja, treba dovesti do jasnije situacije za hrvatske županije, gradove i općine, te druge institucije i organizacije, ali i u odnosu na strane donore, prvenstveno EU. U tom je cilju bitna suradnja tijela državne uprave s regionalnim i lokalnim vlastima. Potreban institucionalni okvir regionalne i lokalne samouprave je uspostavljen donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Predstojeći je korak udahnuti život u politiku regionalnog razvoja donošenjem Zakona o regionalnom razvoju i provedbenih propisa te uspostave koordinacijskih tijela na regionalnoj i nadregionalnoj razini.

Jedinice regionalne i lokalne samouprave moraju se čim prije prilagoditi novim stvarnostima i prilikama. Konkretno, županije moraju pristupiti izradi županijskih razvojnih strategija u suradnji s gradovima i općinama, a jedinice lokalne samouprave pripremanju lokalnih strateških planova gospodarskog razvoja i fokusiranje napora na pripremu kvalitetnijih prijedloga razvojnih projekata i dokumentacije usklađene sa zahtjevima EU i ostalih donora. Samo takvo postupanje stavit će županije, gradove i općine u kompetentnu poziciju u novom sustavu regionalnog razvoja.

U svjetlu provođenja pregovora o članstvu Republike Hrvatske u EU, potrebno je ojačati nacionalne, regionalne i lokalne institucije regionalnog razvoja, radi pripreme za učinkovito raspolaganje sredstvima EU koja su Hrvatskoj već dostupna, odn. koja će postati dostupna nakon članstva.