
Sandra CVIKIĆ

RAZVOJNE
PERSPEKTIVE
VUKOVARSKO -
SRIJEMSKJE
ŽUPANIJE
U OKVIRU
REGIONALNE
POLITIKE
EUROPSKE UNIJE



Kako bi u potpunosti integrirala svoje gospodarstvo i tržište u jedinstveno tržište Europske Unije, Republika Hrvatska mora u tim, a i globalnim okvirima osigurati uvjete za sudjelovanje i izgradnju sposobnosti konkuriranja svih područja države na zajedničkom tržištu. Naime, cilj nacionalne politike regionalnog razvoja koji je u skladu sa načelima i praksom Europske Unije, odnosi se na poticanje uravnoteženog regionalnog razvoja različitih dijelova i društvenih skupina unutar Republike Hrvatske. Kako razvojna neuravnoteženost regija u Hrvatskoj proizlazi iz rastućih društveno-ekonomskih razlika uslijed različitih vanjskih i unutarnjih čimbenika, razvidno je da *nacionalna politika regionalnog razvoja* treba osigurati ukupan napredak i razvoj na nacionalnoj razini kroz osposobljavanje onih regija i županija koje zaostaju u razvoju za njihovo uspješnije i ravnopravnije konkuriranje na tržištu, i to na način da se smanje društveno-ekonomske razlike između regija/županija kroz nacionalni okvir usklađenih provedbenih inicijativa lokalnih/regionalnih zajednica usmjerenih ka poticanju gospodarsko-socijalne kohezije i razvoja (Strategija, 2004.).

Republika Hrvatska na taj način može osigurati održivi i uravnoteženi razvoj svojih regija u naporima za postizanje ukupne nacionalne konkurentnosti, te se aktivno pripremiti za uvođenje Strukturnih fondova i korištenje predpristupnih programa Europske Unije u bliskoj budućnosti. To dakako znači da je potrebno uložiti velike napore za jačanje institucionalnih kapaciteta, ne samo za provedbu već i upravljanje navedenim programima i fondovima na svim razinama vlasti, od nacionalne do regionalne i lokalne uprave. Prvi korak ka sustavnom rješavanju unutarnje problematike regionalnih razlika u razvoju kao i dubokih strukturnih prepreka u integriranju Hrvatske u sustav EU, očituje se u pripremi i izradi strateških i ope-

rativnih dokumenata¹ koji trebaju osigurati razvojni okvir, smjernice i mjere za održivi pristup društveno-gospodarskom razvoju cijele države. Naime, kao rezultat sinergijskog učinka jasno definiranih razvojnih prioriteta i zahvata u smanjenju regionalnih razlika u razvoju, a i temeljem gore navedenog, osigurat će se *jedinstvena razvojna politika i pravni okvir regionalnog razvoja* zajedno sa *institucionalnim okvirom* za provođenje i upravljanje istom (Strategija, 2004.). U konačnici, takav pristup može osigurati nužne preduvjete za jačanje i razvoj nacionalnog institucionalnog kapaciteta za djelotvorno korištenje i apsorbiranje predpristupnih programa i Strukturnih fondova EU.

Slijedom navedenog, trenutno se u Republici Hrvatskoj mogu identificirati sljedeći razvojni dokumenti: *Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj i Akcijski plan provedbe*, te *Regionalni operativni programi* županija, koji u skoroj budućnosti trebaju postati sastavni dio *Nacionalnog plana razvoja RH*. Pitanje stupanja tih dokumenata na snagu kao i izrada pratećih mjera i smjernica razvoja, te njihova stvarna primjena u izradi i provedbi lokalnih razvojnih politika, ostaje otvorenim do daljnjeg. Daljnje odlaganje njihove izrade ili primjene može imati dugoročne posljedice na održivi i ujednačeni razvoj svih regija Republike Hrvatske. Međutim, vanjski i unutarnji čimbenici koji utječu na razvoj određene regije kao i komparativne prednosti u okviru razvojnih politika, ukazuju na velike i duboke razlike u stupnju razvijenosti županija u Republici Hrvatskoj. *Analiza stanja u regionalnom razvoju RH*, izdvojila je vanjske i unutarnje čimbenike koji su ključni za razvoj ili sprječavaju razvoj nekih županija kao što je Vukovarsko-srijemska županija koja spada u područja s razvojnim poteškoćama (Strategija, 2004.). S tim u vezi moguće je utvrditi, temeljem iskustva država EU koja se odnose na provedbu politika održivog regionalnog razvoja i teoretskog pristupa u njegovoj analizi i formiranju, razvojne potencijale i mogućnosti Vukovarsko-srijemske županije ne samo u nacionalnom okviru nego i kontekstu Europske Unije.

¹ Dokumenti: Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj i Akcijski plan provedbe; Nacionalni plan razvoja RH; Operativni sektorski programi i Regionalni operativni programi.

Danas u europskim okvirima razvojni procesi modernizacije rezultirali su disparitetom u razvoju regija koje se vremenom samo produbljuju, a gdje ekonomski prosperitetnije regije napreduju a periferne i nerazvijene ekonomije zaostaju u nepravednoj konkurentskoj utakmici zajedničkog tržišta EU i svijeta. Trend ekonomskog rasta stoga se povezuje sa organizacijskim oblikom društva kojeg čine demokracija i tržište, a gdje je ono u dugoročnom smislu fokusirano na stranu ponude. Iz toga proizlaze nepovoljni i nejednaki efekti i posljedice za koje je tržište direktno odgovorno, jer tržište, specijalizacija i podjela rada povećava produktivnost i ekonomski rast. Kako bi se osigurao što učinkovitiji ekonomski rast trebaju se na zadovoljavajući način kombinirati sljedeći izvori: akumulacija kapitala – ljudski i društveni kapital i investicije u proizvodne kapacitete; raspoloživost prirodnih resursa; obrazovanost radne snage; tehnološki razvoj; poduzetništvo i razvijenost institucija. Osnovni mehanizmi koji određuju centrifugalne i centripetalne sile te međusobno oblikuju funkcioniranje regionalnih gospodarstava u sebi nužno sadrže makroekonomske indikatore i ispituju skrivene sektorske promjene i promjene u zanimanjima i na tržištu rada (Dunford, 2001.). Sve navedeno reflektira se na profil regionalne ekonomije u okviru koje se nalaze pokazatelji temeljem kojih se u kontekstu teorija regionalnog razvoja procjenjuje regionalna ekonomska učinkovitost, te njezina razvojna konvergencija ili divergencija u odnosu na ekonomije razvijenih regija ili država EU.

Teorije regionalnog razvoja

Teoretski okvir koji analizira regionalni razvoj u smislu konkurentnosti određenih ekonomija na tržištu Europske Unije i globalno, u sebi sadrži nekoliko pristupa od kojih je onaj koji se odnosi na *razvojni deficit* najvažniji i najkompleksniji. S tim u vezi mogu se izdvojiti četiri teorije regionalnog razvoja² koje svaka na svoj način daju neke od odgovora na otvoreni problem razvojnog deficita na cijelom teritoriju ili unutar država članica Europske Unije:

1. *neoklasični model rasta* (exogenous growth model ili R. Solow model rasta)

2 Rast povećava potencijalni *output* nacionalne ekonomije. Rast je povećanje količine proizvoda i usluga koje nacionalna ekonomija proizvodi, tj. povećanje *potencijalnog output* (najviša razina output u nacionalnoj ekonomiji koja se može ostvariti iz postojeće proizvodne funkcije i raspoloživih resursa).

2. *nova teorija rasta ili teorija endogenog rasta* (P. Romer - new growth theory or endogenous growth theory)
3. *novi model ekonomske geografije* (P. Krugman - new economic geography model)
4. *teorija ljudskog razvoja* (A. Sen - human development theory).

Teorija neoklasičnog modela rasta tvrdi da gospodarstvo uvijek teži stabilnom stanju rasta koja ovisi o stopi gospodarskog napretka i stopi rasta radne snage. Neoklasični model ekonomskog rasta u fokusu ima zakon opadajućih prinosa kapitala a ne rada, te je njegova dugoročna ravnoteža bez promjene tehnologije definirana kao stabilno stanje u kojem prestaje rast kapitalne opremljenosti rada i rast nadnica, i u kojem su prinosi na kapital i realna kamatna stopa konstantni. Razvidno je da se pretpostavke na kojima počiva ovaj model odnose na uvjete nepromijenjene tehnologije, prirodnih resursa i kvalitete radne snage. Ovdje je bitno naglasiti da se razvojni jaz između razvijenih i nerazvijenih prema ovom modelu može smanjiti, tj. *per capita* dohodak između zemalja može konvergirati pod uvjetom da su jasno i precizno definirani *inputi* i da ne dođe do velikih tehnoloških pomaka/progresu.

U odnosu na neoklasičnu teoriju ekonomskog rasta koja naglašava značaj kapitala, nova teorija rasta ili teorija endogenog rasta ističe značaj tehnologije u procesu ekonomskog rasta. Naime, investiranjem u istraživanje i razvoj dolazi se do novih tehnologija, gdje se kao posljedica neumitno nameće i ulaganje u obrazovanje i stručno usavršavanje. Stoga nova teorija rasta također naglašava kao drugi čimbenik ekonomskog rasta učenje kroz djelovanje – poboljšavanje metode proizvodnje kroz iskustvo (Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet). Naime, i ovdje je bitno naglasiti, da iako su neke inovacije i istraživanja zaštićena patentima, tehnološka unapređenja imaju tzv. „*spillover effect*“ (efekt prelijevanja) te se pojavljuju jeftinije verzije i imitacije originalne tehnološke inovacije. To je pozitivna posljedica, premda za zemlje koje su nerazvijene izazov primjene novih tehnoloških postignuća predstavlja gotovo nemoguć cilj (tehnološka blokada) koji se uvjetno postiže kupnjom tehnoloških rješenja od razvijenih zemalja koje su već u fazi zasićenja (Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet).

Nadalje, gotovo sve ideje vezane uz lokacijsku teoriju izravno ili neizravno imaju za pretpostavku da postoje ekonomije razmjera koje jačaju geografsku koncentraciju pojedinih aktivnosti, te je stoga novu ekonomsku geografiju najbolje definirati kao oblik ekonomske analize koji poku-

šava objasniti prostornu strukturu gospodarstva koristeći određene tehničke elemente za izgradnju modela s rastućim prinosima i tržištima nesavršene konkurencije (Krugman, 1998.). Teorija novog modela ekonomske geografije pretpostavlja praćenje procesa kumulativnog ekonomskog rasta/pada a regionalne nejednakosti su *samopodržavajuće (self-reinforcing)* što rezultira polarizacijom ekonomskog razvoja. Međutim, u okviru ovog modela u nekim slučajevima industrijska disperzija na nerazvijene regije može dovesti do konvergencije. Međutim, čimbenici koji utječu na divergenciju ekonomskog rasta brojniji su a odnose se na skalarne ekonomije, lokaliziranje i aglomeraciju ekonomija, te nedostatak konkurentnosti u okviru perifernih regija, kao i selektivni oblici migracije radne snage i u konačnici gubitak ovlasti razvojnih politika na makro razini u perifernim zemljama, u ovom slučaju državama članicama EU (Dunford, 2001.).

Naime, potrebno je također razlučiti razlike između definicija rasta i razvoja u ekonomskim okvirima. Razvoj se odnosi na povećanje proizvodnih kapaciteta i *output* koji donosi promjena u temeljnim institucijama zemlje, a rast se odnosi na porast *output* nastao povećanjem faktora proizvodnje (Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet). Prema tome razvidno je da se nerazvijene zemlje/regije nasuprot razvijenima razlikuju u pogledu *rasta* zbog različitosti institucionalnih struktura i prioritetnih gospodarskih ciljeva kao i u okviru svojih specifičnih problema: političke nestabilnosti, korupcije, nepostojanja određenih institucija, te nedostatnih investicija kao i ljudskog i društvenog kapitala.

Stoga teorija ljudskog razvoja tvrdi da su ljudi pravo bogatstvo nacije, te da je osnovna svrha gospodarskog razvoja povećanje ljudskih sloboda – izbor ljudi da žive ispunjenim i kreativnim životom. Naime, razvojni proces ima potencijal povećanja i proširenja ljudskih mogućnosti, te ljudima na taj način pruža mogućnost boljeg života gdje oni u isto vrijeme postaju i nositelji razvoja kao i glavni korisnici rezultata koji donose promjene i napredak u društvu. U takvom razvojnom procesu sve osobe podjednako imaju koristi jer se proces temelji na aktivnoj participaciji svakoga od njih. Teorija ljudskog razvoja kao ekonomska teorija u sebi sadrži elemente nekih prijašnjih ideja koje se mogu naći u ekonomiji ekologije, održivom razvoju, socijalnoj ekonomiji i feminističkoj ekonomiji. Naime, ova teorija u kontekstu globalizacije svoju opravdanost temelji na mjeranju boljitka ljudi i prepoznavanju gospodarskog rasta koji nastaje iz neekonomskih razloga kao što je zdravlje ljudi (ekonomija ekologije). Međutim ona ide i dalje,

te optimizira boljitak ljudi kreiranjem prilagođenih eksplicitnih modela primjene socijalnog kapitala i instruktivnog kapitala (onoga koji nastaje ulaganjem u izradu materijala za učenje) kako bi se optimalno povećala sveukupna vrijednost ljudskog kapitala u ekonomiji (Sen, 1999.). Uloga individualnog kapitala je u ovoj teoriji ključna, a temeljno pitanje koje postavlja i koje je okosnica jest: „Koja je poveznica između našeg bogatstva i naše sposobnosti da živimo onako kako bismo željeli?“ (Sen, 1999.). U konačnici, razvidno je da iako prikazane teorije ne nude decidirane odgovore na pitanja o ekonomskom rastu, unatoč različitim izvorištima one su jedinstvene u stajalištu da dugotrajni gospodarski rast nastaje kao rezultat akumulacije kapitala, rastuće produktivnosti i zaposlenosti, te ponajviše zbog tehnoloških promjena (Redek, 2001.). Razvidno je da ne postoji *jedinstvena teorija* koje može na jedan sveobuhvatan način pružiti odgovore na sva pitanja koja su vezana uz čimbenike koji utječu na razvoj regionalnih i nacionalnih ekonomija. Kako različite teorije ističu različite čimbenike produktivnosti i rasta, one također ovise i o stajalištu s kojeg se promatra proces regionalnog razvoja. Potrebno je stoga u analizi i promatranju procesa regionalnog razvoja imati *holistički pristup* prilagođen specifičnim čimbenicima i okviru koji ima potencijal za sveobuhvatno rješavanje razvojnih problema i postizanje dalekosežnih ciljeva.

EU i regionalne nejednakosti u razvoju

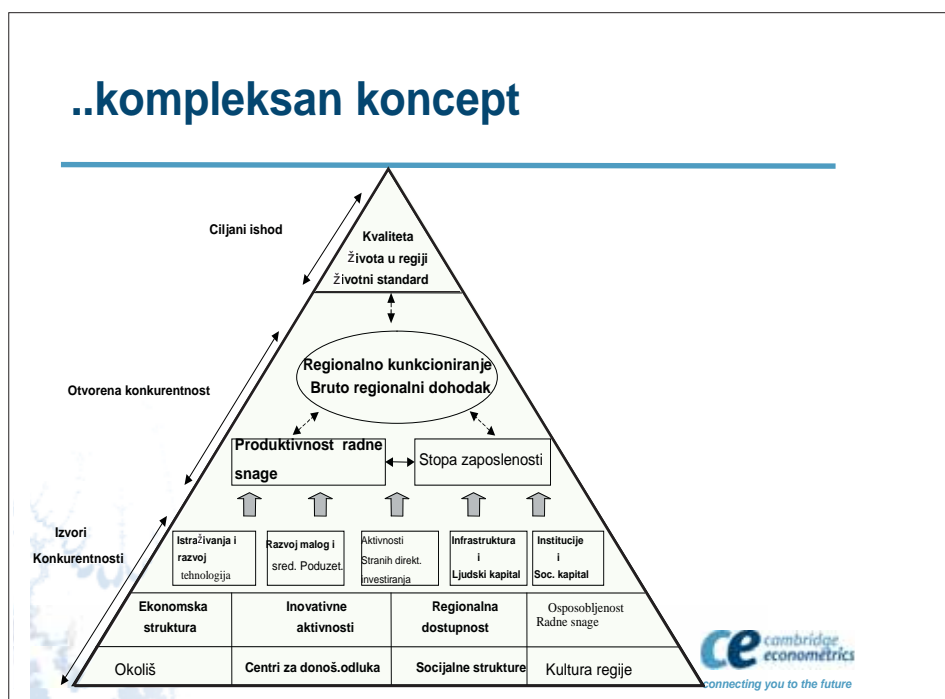
Naime, u okviru gore navedenih parametara analizira se danas razvoj Europske zajednice i određuju razvojne politike financirane putem zajedničkih fondova. Ono što se podrazumijeva u okviru Europske Unije pod regionalnom politikom odnosi se na osiguravanje održivog i uravnoteženog gospodarskog i društvenog razvoja i kohezije na cijelom svom teritoriju i unutar država članica kroz učinkovitu primjenu javnih politika i resursa. Stoga je regionalna politika Europske Unije nužno povezana sa jedinstvenim europskim tržištem gdje se u okviru gore navedenog cilja sustavno radi na smanjivanju rastuće nejednakosti u razvoju između centralnih i perifernih, odnosno razvijenih i regija koje zaostaju u razvoju i to na način da se nerazvijenim regijama pomogne u izgradnji konkurentnih i održivih gospodarstava. Aglomeracija ekonomskih aktivnosti i migracijski procesi stanovništva koji dovode do prenapučenosti industrijskih središta i depopulaciju siromašnih i perifernih područja, te stoga rezultiraju društveno-gospodarskom neuravnoteženošću svojih regija Europska Unija usmjerava sustavno rješavanje tog problema putem svoje regionalne politike.

Regionalna politika EU

“Treće izvješće o gospodarskoj i društvenoj koheziji” iz 2004. godine, koje je pripremila Europska komisija, na indikativan način prikazuje kako su na razvoj regija utjecale politike regionalnog razvoja i koliko su bile uspješne u rješavanju razvojnog deficita (Izvješće, 2004.). Naime, čimbenici koji su utjecali u velikoj mjeri na djelotvornost i učinkovitost politika i aktivnosti implementiranih za otklanjanje prepreka ekonomskom rastu i razvoju regija, očituju se ponajprije u regijama i državama članicama koje su postigle najveći napredak u izgradnji održive konkurentnosti svog gospodarstva i koje su formulirale i provele efikasno zacrtane politike, strategije i planirane aktivnosti. Konvergencija njihovih gospodarstava ostvarena je na način da su prepoznate ekonomske strukturne prepreke i propusti, te unaprijeđena kvaliteta i fleksibilnost radne snage, kao i riješeno pitanje periferne infrastrukturne dostupnosti, uzimajući u obzir i promicanje znanstveno tehnoloških inovacija i poticanje malog i srednjeg poduzetništva. Dakako to se sve temelji na izgrađenoj suvremenoj, kompetentnoj i učinkovitoj javnoj upravi i sustavu čije su snage zajednički usmjerene ka izgradnji održivog i prosperitetnog razvoja regije (vidi prikaz 1).

Sandra Cvikić
**Razvojne perspektive
 Vukovarsko-srijemske
 županije u okviru
 regionalne politike
 Europske Unije**

Prikaz 1.
 “Model piramide” regionalne konkurentnosti



Izvor: Begg (1999); EC (1999)

U empirijskom istraživanju Cambridge Econometrica “Konkurentnost, produktivnost i ekonomski rast diljem europskih regija”, Gardiner, Martin i Tyler iznose rezultate o ekonomskom rastu i njegovoj konvergenciji, te posljedicama koje ostavlja regionalna politika razvoja EU na svoje zemlje članice i regije (Gardiner, 2004.). Empirijski pokazatelji ukazuju na činjenicu da je konvergencija produktivnosti u EU 15³ regijama vrlo spora. Premda su od velike važnosti objektivno nastali troškovi i ograničen *spillover* efekt, neoklasična teorija međutim nije u mogućnosti pružiti odgovarajući prikaz regionalnog procesa gospodarskog rasta. Naime, uzročno posljedični faktori razlikuju se od regije do regije. Prema tome, postoji postojana opravdanost za intervencije u okviru i putem regionalne politike.

Navedeno istraživanje za vremenski period od 1980.-2001. godine za EU 15 NUTS II⁴ regije iznosi zaključke u okviru sljedećih parametara:

1. prostora
2. specijalizacije
3. sektora znanja.

Konvergencija i gospodarski rast zabilježen u prostornom okviru pokazuje sporu stopu konvergencije i gospodarskog rasta, a one regije koje su uspješno napredovale nisu to učinile na štetu siromašnijih regija iako je i ovdje zabilježena mala učinkovitost i regionalna divergencija u novim zemljama članicama EU. U okviru specijalizacije kao čimbenika konvergencije i gospodarskog rasta, razvidno je da postoje dokazi o pozitivnom utjecaju dinamičkih kretanja u okviru Europske Unije na određene regije a koja su vezana uz koncentraciju kapitala, te aktivnostima temeljenim na znanju i trgovini. Naime, regije su pokazale bolje performanse kada se temelje na uspostavljenim procesima koji generiraju znanje i regionalni *gospodarski rast* zajedno sa visokom stopom čimbenika razvoja i istraživanja. Stoga se pokazalo da tvrtke zapošljavaju visoko kvalificirane radnike čime postaju produktivnije i inovativnije. Nadalje, sektor znanja kao bitan čimbenik koji utječe na konvergenciju i gospodarski rast određenih regija ističe utjecaj informacijsko-komunikacijskih tehnologija i njihov proces istraživanja i razvoja koji nužno generira i promiče trženje *knowledge intensive* proizvoda. S tim u vezi,

3 EU15 – Europska Unija od 15 zemalja članica.

4 Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku EZ: minimalna i maksimalna veličina NUTS regija-1. NUTS I (3.000.000-7.000.000 stanovnika); 2. NUTS II (800.000-3.000.000 stanovnika); 3. NUTS III (150.000-800.000 stanovnika).

također je naglašena važnost izgradnje *cluster-a* znanja kao temelj razvoja i istraživanja regije, gdje do izražaja dolazi i postojanje zajedničkih izvora poduzetničkog kapitala i osposobljenih radnika za lakše prenošenje informacija. Trgovina je primarni posrednik i temelj za prijenos tehnologija između regija koje se okreću gospodarstvu utemeljenom na znanju i *creative class*.

Rezultat istraživanja na osnovu gore navedenih zaključaka ističe da ne postoji jedinstveni pristup razvoju za sve regije, te da dinamika učinkovitosti faktora produktivnosti izgrađenih na znanju i inovacijama u liberalnom tržištu Europske Unije, treba razvijati politike koje pospješuju konkurentnost regionalne koncentracije i diferencijacije na način da potiču trgovinski *spillover*. Razvidno je stoga da su naponi koje poduzima Europska Unija kako bi smanjila razvojni jaz između razvijenih i nerazvijenih država članica ili regija u okviru regionalne politike kontinuirani proces prilagodbe i promjene, te je u sinergiji sa izgradnjom održive gospodarske konkurentnosti. Jedinstveno tržište Europske Unije koristi Strukturne fondove za provedbu svoje regionalne politike razvoja kako bi riješila razvojni deficit.

Strukturni fondovi i održivi regionalni razvoj

Konvergenција društveno-gospodarskog rasta i konkurentnosti na jedinstvenom tržištu EU kroz Strukturne fondove predstavlja sinergiju nekoliko načela: koncentracije, programiranja, partnerstva, učinkovitosti i dodanosti (Strategija, 2004.). U okviru navedenog, misli se ponajprije na koncentraciju resursa i financijskih sredstava za regije EU koje zaostaju u razvoju, te dugoročno strateško programiranje razvojnih intervencija, kao i razvijanje i jačanje partnerstva u smislu zajedničkog identificiranja razvojnih potreba, prioriteta, vrsta i načina njihove provedbe od strane svih relevantnih dionika društva. Isto tako, aktivnosti koje se provode na nacionalnoj razini i vrijednost njihove provedbe osigurana je putem sredstava Europske zajednice, gdje se sukladno načelu djelotvornosti i učinkovitosti prati i ocjenjuje provedba istih. Takav način usklađivanja regionalnih politika sa različitim razvojnim potrebama regija koje imaju problema u konkurentnosti svojih gospodarstava a temelje se na gore spomenutim načelima predstavlja pokušaj da se na jedan konstruktivan, učinkovit i djelotvoran način pristupi rješavanju problematike nejednakog stupnja razvoja regija EU. U konačnici razvidno je da se suvremena regionalna politika Europske

Unije fokusira na izgradnju sveobuhvatnog okvira javne politike vezane uz različite razvojne intervencije u gospodarstvu putem jedinstvenih programa ili akcijskih planova, gdje ciljevi čine skup potrebnih resursa i sublimiranih čimbenika za realizaciju istih.

Strukturni fondovi

Danas nakon reforme Strukturnih fondova 80-tih godina prošlog stoljeća, načela po kojima se provodi regionalna politika EU ima za svrhu doprinijeti ostvarivanju milenijumskih ciljeva konvergencije gdje se za sljedeće proračunsko razdoblje od 2007.-2013. godine trebaju ostvariti određeni prioritetni ciljevi. Naime u okviru načela koncentracije izdvajaju se tri prioritetna cilja. Prvi cilj odnosi se na promoviranje razvoja i strukturnih prilagodbi regija koje zaostaju u razvoju (za regije čiji je BDP niži od 75% prosjeka EU). Drugi cilj ističe potporu društveno-gospodarskom restrukturiranju područja koja su suočena sa strukturnim problemima (industrijska i ruralna područja sa visokom i dugotrajnom stopom nezaposlenosti ili sa visokom razinom siromaštva). I treći cilj odnosi se na prilagodbu i modernizaciju javnih politika i sustava obrazovanja, osposobljavanja i zapošljavanja.

Naime, u okviru načela programiranja prioritetno je uključivati individualne projekte u razvojne planove tako da se pridaje veća pozornost izgradnji i implementaciji koherentnih razvojnih strategija putem višegodišnjeg programiranja kroz faze (regionalni razvojni planovi, okvir potpore zajednice, operativni programi). Načelo partnerstva određuje smjer razvojnih inicijativa u čiji proces je potrebno uključiti sve relevantne dionike s ciljem postizanja uske suradnje između Europske komisije i institucija na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Nadalje, načelo dodanosti ustrajno se nastavlja provoditi na način da europske razvojne politike ne postanu zamjena za razvojne inicijative na nacionalnoj razini. A načelo učinkovitosti nastavlja garantirati za ispravnost upravljanja i praćenja učinkovitosti u implementaciji europskih razvojnih aktivnosti.

Potrebno je naglasiti da su europske razvojne politike tijekom vremena evoluirale i postale drugom najvažnijom politikom Europske Unije. Za nju se između ostalog kroz Strukturne fondove izdvaja 1/3 proračuna EU. Naime, za financijski period 2007.-2013. godine to je iznos od € 308 milijardi. Strukturni fondovi su stoga svoje prioritetne ciljeve uskladili sa ciljevima regionalne politike, te sukladno tome razdioba sredstava izgleda sljedeće:

- Cilj 1: konvergencija i konkurentnost 82%
- Cilj 2: regionalna konkurentnost i zapošljavanje 16%
- Cilj 3: europska teritorijalna suradnja 2,5%. (Europska komisija)

U konačnici moguće je zaključiti da se postizanje društveno-gospodarske kohezije na području Europske Unije kroz gore navedene instrumente pokazalo ambivalentnim. Naime, empirijski pokazatelji su ukazali na činjenicu da je na razini Europske Unije došlo do nacionalne konvergencije tj. konvergencije u ekonomskom razvoju između država članica, međutim na regionalnoj razini i dalje je prisutna divergentnost. Svakako, napori u smanjivanju nastalog dispariteta u ekonomskom razvoju različitih regija EU kao i između njenih država članica, i dalje su usmjereni kroz regionalnu politiku i uz potporu kohezijske politike k iznalaženju učinkovitog načina rješavanja još uvijek prisutnih razvojnih problema koji u sljedećem programskom periodu trebaju polučiti bolje rezultate kako bi Europska zajednica ostvarila glavni cilj svoje Lisabonske agende.⁵

RH i regionalne nejednakosti u razvoju

Lisabonska agenda tj. Lisabonska strategija sa okvirnim programom kojeg čini sinergija kratkoročnih političkih inicijativa i srednjoročne i dugoročne gospodarske reforme, provodi se putem otvorene metode koordinacije,⁶ a jačanje konkurentnosti Europske Unije i njezin potencijal za gospodarski rast temelji se na sedam ciljeva.⁷ Dakako da je Republika Hrvatska dobivanjem statusa kandidata u članstvo EU aktivno započela integracijski proces, zajedno sa pregovorima i prilagodbom sa pravnom stečevinom Unije. S tim u vezi, glavni strateški ciljevi, koji se ostvaru-

5 Lisabonska agenda: EU bi do 2010. godine trebala postati najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo svijeta utemeljeno na znanju i sposobno za održivi gospodarski rast, s najvećom stopom zaposlenosti i snažnom ekonomskom i socijalnom kohezijom. - <http://ec.europa.eu>

6 Otvorena metoda koordinacije- temelji se na sustavnom vrednovanju i širenju najbolje i najučinkovitije prakse među zemljama članicama. - <http://ec.europa.eu>

7 1. šire i učinkovitije korištenje informacijskih tehnologija; 2. stvaranje europskog inovacijskog i istraživačkog prostora; 3. finalizacija stvaranja jedinstvenog tržišta EU; 4. izgradnja učinkovitih i financijskih tržišta; 5. jačanje malog i srednjeg poduzetništva poboljšanim i pojednostavljenim regulativnim uvjetima; 6. unapređenje vještina i modernizacija sustava socijalne skrbi i zaštite; 7. održivi razvoj koji osigurava dugoročno bolju kvalitetu življenja.

ju instrumentima i aktivnostima navedenim u Vladinom Strateškom okviru za razvoj 2006.-2013. također slijede razvojni okvir i smjernice Lisabonske strategije (Strateški okvir, 2006.).

Iako danas uravnotežen regionalni razvoj predstavlja jedan od sedam Vladinih prioriteta RH, taj prioritet nije jasno definiran u okvirima razvojne politike. Fragmentiranost regionalnih problema i nekoherentnost prikaza njihovih razvojnih potreba očituje se u individualnim i usamljenim *ad hoc* pokušajima lokalne/regionalne vlasti u jačanju kapaciteta za razvoj kratkoročnog vijeka trajanja. Naime, od trenutka stvaranja neovisne Hrvatske u lipnju 1991. godine, novonastalu državu prate nepovoljna obilježja i karakteristike iz prethodnog komunističkog razdoblja kao i one nastale tijekom Domovinskog rata. Sve to je rezultiralo neujednačenim društveno-gospodarskim razvojem, lošim populacijskim i migracijskim trendom, te lošom infrastrukturnom prometnom povezanošću, zaostalom tehnologijom i u konačnici nedostatnim kapitalom za restrukturiranje. Povrh toga, Domovinski rat je za posljedicu imao velika gospodarska i društvena razaranja mnogih dijelova zemlje, što je neumitno ostavilo posljedice na gospodarski razvoj Hrvatske i njenih regija, kao i administrativno-teritorijalna podjela teritorija na županije temeljem političkih pretpostavki. Unatoč široko uvriježenim i opće prihvaćenim čimbenicima koji se očituju u raznolikosti regija u Hrvatskoj, naime bogatoj i raznolikoj prirodi, geostrateškom položaju, društvenom i gospodarstvo-političkom okružju, navedenim se komparativnim prednostima ne upravlja na učinkovit i sustavan način (Strategija, 2004.).

U Hrvatskoj je regionalni razvoj najvećim dijelom definiran i određen posebnim zakonima, a javna politika koja se na njima temelji odredila je područja za koja se drži da imaju problema i zaostaju u razvoju, tj. *područja od posebne državne skrbi* (u ratu okupirana područja; područja koja su pretrpjela ratne štete i područja koja udovoljavaju posebnim kriterijima nerazvijenosti, prema NN, 26/03). Strukturna analiza dosadašnje regionalne politike u RH⁸ promatrana iz dvije perspektive *bottom-up* (odozdo-gore) i *top-down* (od gore-dolje) iznosi procjenu sveukupnog pravnog okvira politika regionalnog razvoja, te postojećih institucionalnih i upravnih kapaciteta, kao i procjenu instrumenata regionalnog razvoja za regije definirane kao *potpomognuta područja* (Strategija, 2004.). Nadalje,

8 *Strateški okvir za razvoj 2006.-2013.*; ISBN 953-7443-00-0, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU; 2006.

sam kontekst Analize vezan uz neuravnotežen regionalni razvoj prikazan je na nacionalnoj i regionalnoj razini, te izdvaja razvojne potrebe potpomognutih područja kao i specifičnosti razvojnih profila županija.

Sandra Cvikić
**Razvojne perspektive
Vukovarsko-srijem-
ske županije u okviru
regionalne politike
Europske Unije**

Nacionalna razina

Navedena analiza ukazuje na niz čimbenika koji su od ključne važnosti za usmjeravanje sveukupnog gospodarskog razvoja RH i konkurentnosti svih regija kako bi se osigurao ujednačen i održiv razvoj županija koje u tome zaostaju. Temeljne odrednice razvoja RH nakon 90-tih godina prošlog stoljeća, kada je Hrvatska započela tranzicijske procese (gospodarske i društvene), pretrpjela ratna razaranja, embargo i izolaciju, karakterizira “slabljenje industrijske proizvodnje, korupcija u svim sektorima, te stečajevi banaka” (Strategija, 2004.). Ono što je bilo u fokusu ekonomske gospodarske politike Hrvatske jest makro stabilnost koju ne prate dublje društvene strukturne reforme. Premda je nakon toga nastupio period stabilizacije financijskog sustava koji je polučio rezultate, u privatizacijskom je procesu 90% bankarskog sektora otišlo u vlasništvo stranaca i prema izračunu Hrvatske gospodarske komore za 2002. godinu, neovisnost financijskog sektora i sposobnosti države da njime pravilno upravlja dovedena je u pitanje. Nadalje, strateška neusmjerenost privatizacijskog procesa dovela je do stanja u kojem se “taj proces najčešće koristio za smanjenje stalno rastućeg proračunskog deficita i održavanje relativnog socijalnog mira u zemlji” (Strategija, 2004.).

Analiza također potvrđuje da je hrvatsko gospodarstvo slabo u usporedbi sa EU, premda je visoka stopa nezaposlenosti još uvijek na razini novih država članica, što jasno ukazuje na oslabljenu hrvatsku konkurentnost. Međutim, današnja struktura hrvatske ekonomije ima sve suvremene karakteristike, gdje se bilježi najviša zaposlenost u sektoru privatnih usluga, a slijede potom industrijski i poljoprivredni sektor. Relativno je dobro razvijen uslužni sektor ali su usluge još uvijek lišene visoke dodane vrijednosti. Sektor turizma i njegov potencijal nedovoljno su iskorišteni zbog usmjerenosti na ljetni period. Industrijski sektor ima zastarjelu tehnologiju i tvrtke su još uvijek u procesu restrukturiranja. Izravno subvencioniranje velikih proizvođača od strane države i ovisnost o njoj stalno je prisutan problem. Problemi u poljoprivrednom sektoru daleko prednjače i država je suočena sa velikim nizom izazova, i to od uništenih ili oslabljenih proizvodnih kapaciteta, nedovoljne infrastrukturne razvijenosti i nedovoljne

razine obrazovanja i starosne strukture. Naime, nastavlja se trend kontinuiranog gubitka gospodarskog i društvenog značaja poljoprivrede, dodatno pojačan dugoročnom depopulacijom i starenjem stanovništva ruralnih/seoskih područja.⁹

Međutim, pozitivne tendencije vidljive su na području malog i srednjeg poduzetništva kojeg čini 63% zaposlenih u privatnom sektoru nakon što je država provela opsežne mjere rekonstruiranja i restrukturiranja hrvatskog gospodarstva. Analiza nadalje ukazuje na činjenicu da taj najdinamičniji sektor hrvatskog sektora pozitivno djeluje na povećanje konkurentnosti, gospodarski rast i zapošljavanje, međutim njega ne prati pravni sustav, te je u mnogočemu proturječan jer s jedne strane štiti stare nekonkurentne tvrtke, a s druge strane podupire razvoj novih tvrtki. Sukladno izvješću Nacionalnog vijeća za konkurentnost za 2003. godinu, razvidno je da iako rast rashoda za istraživanje i razvoj u Hrvatskoj bilježi u zadnjih pet godina pozitivna kretanja u usporedbi sa ostalim zemljama Srednje i Istočne Europe, napredak je nedostatan, što ukazuje na činjenicu da poslovni i znanstveni sektor ostvaruju vrlo nisku razinu suradnje koja općenito najviše doprinosi gospodarskom rastu i razvoju. Naime, važnost napredovanja u obrazovanju i stručnom usavršavanju ključni je čimbenik razvoja i pretvorbe u suvremeni oblik proizvodnje visoke dodane vrijednosti, što potvrđuje i Treće izvješće o koheziji Europske komisije, a vidljivo je u sposobnosti radne snage da se kontinuirano razvija i prilagođava fleksibilnim uvjetima poslovanja i tržišta. I ovdje, iako Hrvatska ima relativno zadovoljavajući broj obrazovanih ljudi (kako tvrdi Izvješće Nacionalnog vijeća za konkurentnost, 2000.) indikativan je problem strukture i kvalitete obrazovanja gdje postoje znatna odstupanja između stečenog znanja i potrebnih kompetencija koje zahtijeva tržište rada. U konačnici, po pitanju infrastrukturne povezanosti u gospodarskim okvirima geografske konfiguracije Hrvatske, Analiza ukazuje na problem glede dostupnosti i prisutnosti infrastrukturnih pretpostavki za dinamičan gospodarski razvoj i to komunalne i cestovne u potpomognutim područjima, što ukazuje na njenu neravnomjernost na cijelom teritoriju Hrvatske.

Sve gore navedeno, kao i nedovoljno razvijen sustav državne uprave i javnih institucija koje nemaju potrebne kapacitete i znanja za suvremeno upravljanje i vođenje ad-

9 U razdoblju od 1991.-2001. broj aktivnog poljoprivrednog stanovništva bilježi značajan pad od 37,4%. (Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj-Analiza stanja u regionalnom razvoju RH).

ministrativnih poslova, te potrebne vještine i kompetencije u osmišljavanju institucionalnih okvira i razvoja sposobnosti za planiranje nacionalnog i regionalnog razvoja, nalazi se u sprezi sa potencijalom koji bi trebao osigurati održivi društveno-gospodarski razvoj na razini učinkovitosti razvojnih politika. Razvidno je da u Hrvatskoj ne postoje odgovarajući mehanizmi putem kojih bi se spriječio nastanak velikih regionalnih razlika u potrošnji javnih službi. Unatoč stalno rastućoj javnoj potrošnji i izravnim stranim ulaganjima, sve veća divergentnost razvoja ukazuje jasno da su resursi neproporcionalno usmjereni u uspješnije regije, te regionalna neujednačenost na razini županija postaje sve veća i vidljivija posebice u tzv. potpomognutim područjima.

Regionalna razina

Analiza stanja u regionalnom razvoju RH, promatra razlike u razvoju hrvatskih regija putem četiri razvojna indikatora: migracije stanovništva, BDP po glavi stanovništva, udjelu visoko obrazovanog stanovništva i stopi nezaposlenosti. Temeljem navedenih indikatora koji odražavaju trenutno stanje gospodarskog rasta i razvoja na nacionalnoj razini, te razinu konkurentnosti hrvatskog gospodarstva, u isto vrijeme ocrtavaju društveno-gospodarske razlike unutar teritorija Hrvatske i nužno nameću pitanje rješavanja i savladavanja prepreka uravnoteženom razvoju regija koje se kao takvo postavlja i u okvirima EU.

U okviru administrativno-teritorijalne podjele i ustroja Hrvatske, strukturni i fiskalni kapacitet regionalne uprave i lokalne samouprave preduvjet je za uspješno provođenje regionalnih razvojnih programa i politika. Fiskalna i upravna decentralizacija sustava odražava polarizaciju obveza i dužnosti proizašlih iz zakonske regulative koja uz gore navedenu podjelu pokazuje strukturne slabosti koje postaju preprekom razvoju potencijala i zadovoljavanje javnih potreba na regionalnoj i lokalnoj razini. Na taj način fiskalna autonomija lokalnih i regionalnih jedinica i njihova mogućnost i potencijal za razvoj i implementiranje vlastitih programa i projekata je ograničena, što predstavlja velike prepreke u razvoju manjih i siromašnijih općina i gradova, odnosno regija, te neumitno dovodi do stvaranja sve veće neujednačenosti između razvijenih područja i onih koji zaostaju unutar regija i između njih. Stoga ono što je utjecalo na rastuću regionalnu nejednakost u zadnjih 15 godina ogleda se na više razina: nacionalnoj, regionalnoj, između županija, unutar većih regionalnih cjelina ali i unutar samih županija, te između glavnih urbanih

područja i njihove okolice (Strategija, 2004.). Županijski profili koji se izdvajaju temeljem gore navedene Analize ukazuju na različite probleme i razvojne potencijale među županijama.

Potpomognuta područja

Razvojne županijske profile u okviru potpomognutih područja vrlo je teško sa stvarnom preciznošću utvrditi zbog nedostupnosti i nedostatnosti statističkih podataka i izvješća koja sustavno prate i ocjenjuju gospodarske aktivnosti i djelatnosti, a potrebna su za razumijevanje postojećih uskih grla i za izradu sveobuhvatnih i učinkovitih planova, programa i strateških dokumenata. Dualitet koji je prisutan u okviru problematike vezane uz nepostojanje jedinstvenog pravnog i političkog okvira za utvrđivanje postupka i formuliranje razvojnih prioriteta, očituje se u činjenici da postoje zajedničke potrebe i individualne potrebe županija potpomognutih područja. Naime, područja od posebne državne skrbi imaju širok raspon razlika u društvenom i ekonomskom stanju a koje se odnose na razvojne potrebe, kao što su izgradnja i poboljšanje infrastrukture, restrukturiranje gospodarstva i formiranje novih proizvodnih sektora, te posebnih potreba pojedinih područja otoka, pograničnih i ratom stradalih područja. Zajedničke potrebe svih ratom stradalih područja, kako to Analiza navodi, odnose se na uklanjanje posljedica ratnih stradanja:

- Obnova ili izgradnja osnovne infrastrukture
- Stvaranje novih proizvodnih sektora
- Poboljšanje kvalitete i uvjeta života
- Gospodarski razvoj.

Razvidno je stoga da ova područja u koje spada i Vukovarsko-srijemska županija zahtijevaju dodatnu potporu i ulaganja kako bi podigla razinu kvalitete života i pokrenula proces gospodarske revitalizacije i razvoja sukladno individualnom županijskom profilu koji sadrži svoje posebne razvojne potrebe i razvojne potencijale.

Regionalna politika EU i razvojne perspektive VSŽ

Ono što karakterizira Vukovarsko-srijemsku županiju u okviru regionalne politike i definira njene razvojne potrebe i potencijale mogu se promatrati kroz nekoliko osnovnih načela Strukturnih fondova i regionalne politike Europske Unije. Načelo koncentracije koje se vezuje uz raspodjelu i financiranje i fiskalnu politiku ukazuje na činjenicu da VSŽ ima potrebu za dostatnom količinom javnih sredstava i ulaganja kako bi bio ostvaren trajan i mjerljiv učinak. Naime, financijska alokacija sredstava iz različitih izvora odlazi u već razvijena naselja (gradovi Vukovar, Vinkovci, Ilok, Županja) gdje je došlo do aglomeracije većine gospodarskih aktivnosti, te na taj način dalje produbljuje razlike u okviru same županije. Do sada je financijska potpora države koja je bila usmjerena na revitalizaciju, obnovu i razvoj županije kao ratom pogođeno područje, imala za cilj osigurati i smanjiti posljedice te smanjiti razvojni jaz između VSŽ-a kao perifernog područja RH i ostalog dijela teritorija. Iako postoje pokazatelji kao što je BDP VSŽ-a koji ukazuju na sporu konvergenciju gospodarskog rasta spram nacionalnog BDP, međutim unutar županije dolazi do divergencije.

U okviru načela planiranja, VSŽ je napravila kvalitativni iskorak u smislu izrade dugoročnih (višegodišnjih) strateških dokumenata, planova i programa. U sinergiji sa dokumentima nacionalne razine VSŽ izradila je svoju *Strategiju razvoja i Akcijski plan*, te *Regionalni operativni program*, koji na sveobuhvatan način objedinjuju probleme i potrebe svih općina i gradova županije, te na usklađeni način i kroz holistički pristup osiguravaju pretpostavke za sustavno provođenje i izgradnju politika regionalnog razvoja. Međutim ono što karakterizira te dokumente jest da se za njihovu izradu koristio tradicionalistički pristup koji u pravilu preslikava pristupe i načine rješavanja utvrđenih u sektorskim strategijama na nacionalnoj razini. Većina tih dokumenata osim ROP-a nije nastala kao rezultat participacije svih dionika društva koji u zajedničkom interesu iznalaze rješenja i promišljaju smjernice i mjere budućeg razvoja svoje županije. Također, najveći problem proizlazi iz činjenice da u mnogim dokumentima nije jasno jesu li oni usklađeni sa razvojnim prioritetima županije temeljem potrebnih analiza, a problem leži i u tome što većina razvojnih dokumenata u praksi nije doživjela svoju realizaciju premda su prošli osnovni institucionalni postupak usvajanja koji je temelj za njihovu provedbu. Sukladno Analizi, razlog tomu su institucionalna suparništva na županijskoj i lokalnoj razini, te nerazvijena lokalna mreža socijalno-

gospodarskih partnerstava, te nedostatna koordinacija razvojnih aktivnosti na cijelom teritoriju županije. Razvidno je da se dokumenti planiranja većinom temelje na *dobrim idejama* umjesto na jasno definiranim potrebama, zbog izostanka opsežnih stručnih i znanstvenih istraživanja i konzultiranja o stvarnim potrebama lokalne zajednice.

Načelo partnerstva koje određuje sudjelovanje svih ključnih dionika tri integralna društvena sektora – civilni, privatni i javni, a koji u svim stadijima ciklusa javne politike (upravljanje, programiranje, provedba, praćenje i ocjenjivanje, financijsko vođenje i nadzor) ravnopravno sudjeluju na području VSŽ-a na deklarativnoj a i praktičnoj razini postoje u okviru Regionalnog operativnog programa i Povelje o suradnji nevladinog, neprofitnog sektora i Vukovarsko-srijemske županije. Međutim, stalna fluktuacija kadrova u okviru lokalne i regionalne uprave, te negativna kadrovska selekcija na razini gotovo svih institucija od nacionalne do regionalne i lokalne, uvjetuje održivost i sustavnost oformljenih partnerskih odnosa koji su temelj za stvaranje i provedbu politika razvoja, kao što to navodi Analiza (Strategija, 2004.). Stoga je razumljiv i nedostatak administrativno-upravljačkih kapaciteta koji bi u eurointegracijskim procesima osigurali apsorpcijsku moć županije za korištenje predpristupnih programa i Strukturnih fondova u skoroj budućnosti.

S tim u vezi, u okviru načela dodanosti tj. nadopunjavanja, rečeno rječnikom Strukturnih fondova, a u kontekstu Hrvatske sredstva koja država alocira županiji za potrebe regionalnog razvoja ne bi trebala zamijeniti i/ili istisnuti vlastita sredstva. Naime sredstva dotirana od strane države za regionalni razvoj kao komplementaran izvor financiranja¹⁰ i u okviru primjene principa sufinanciranja predstavlja jedan od ključnih problema Vukovarsko-srijemske županije kao jedne od najnerazvijenijih županija u Republici Hrvatskoj. Nedostatna vlastita sredstva predstavljaju u okviru eurointegracijskih procesa ograničavajući faktor i prepreku u korištenju predpristupnih programa putem projekata od vitalne važnosti za razvoj VSŽ-a. Razvojne intervencije države koje su se većim dijelom do sada odnosile na rješavanje gore navedene posljedice ratnih razaranja sada prelaze u drugi plan, te je potrebno osim neizravnih modela financiranja osigurati i financijsku potporu u osiguravanju uvjeta za sudjelovanje i korištenje predpristupnih fondova EU.

10 Fiskalni kapacitet jedinica lokalne i regionalne samouprave temelji se na raspodjeli zajedničkih prihoda lokalnih i regionalnih vlasti uređenih *Zakonom o financiranju lokalne i regionalne samouprave*.

S tim u vezi, značaj načela djelotvornosti i ocjene ukazuje na činjenicu da na razini županije ne postoji djelotvoran mehanizam za sustavno mjerenje učinkovitosti svih državnih ulaganja, kao i regionalne distribucije sredstava na lokalnu razinu. Naime *postsocijalistički* tip javne uprave onemogućuje postojanje smislenog sustava praćenja i procjene postupaka i promjene razvojnih politika kroz neovisnu kontrolu učinkovitosti strateških, planskih i programskih dokumenata, kao i operacionih mjera i projekata. Stoga je razvidno da u postojećim okvirima administrativnog ustroja Vukovarsko-srijemske županije postoji potreba za osiguranje uspostave sustava praćenja za ocjenu rezultata i mjerenje učinaka razvojnih zahvata.

U konačnici, uzimajući u obzir sve gore navedeno, očito je da institucionalizirana infrastruktura za potrebe osmišljavanja, implementiranja, planiranja i procjene *životnog ciklusa razvojnih politika* započinje na razini pripreme i provedbe dobrih projekata. Dakako da institucionalizacija regionalnog i lokalnog razvoja putem Regionalnog operativnog programa ukazuje na značaj i potencijal implementiranja takvih projekata. Regionalni operativni program Vukovarsko-srijemske županije tako dobiva na značaju i važnosti jer predstavlja najznačajniji pomak u smislu razvijanja institucionalnog kapaciteta za razvoj na razini županije.

Regionalni operativni program Vukovarsko-srijemske županije kao svojevrsni pokus u sveobuhvatnom, strateškom i participativnom razvojnom planiranju, iako doživljen kao priprema za buduće uvođenje Strukturnih fondova, trenutno predstavlja okvir za provedbu projekata koji se financiraju iz EU CARDS predpristupne financijske potpore. Kao takav ROP VSŽ-a ima mogućnosti da putem projekata iskoristi EU predpristupne izvore financiranja, međutim u dugoročnom smislu proaktivan pristup u traženju donatorske potpore treba shvatiti kao inicijative potaknute od strane stranih donatora koje se i iz takvih izvora i financiraju. Razvidno je da ta činjenica predstavlja značajnu slabost Regionalnog operativnog programa, što potvrđuje i Analiza, jer kao takav ROP ovisi o usmjeravanju i potpori od strane vanjskih savjetnika, a lokalni dionici i zajednice nemaju jasnu viziju i percepciju važnosti uspostave i provedbe navedenog programa. ROP zapravo predstavlja dugačak *popis želja* za projekte koje se planira provesti umjesto stvarno ostvarivih strateških prioriteta razvojnog okvira regije sa realnim troškovima izvedbe.

Također, bitno je naglasiti da nepostojanje pravog nacionalnog okvira za razvoj u okviru gore navedenih programa dodatno otežava definiranje razvojnih prioriteta

županija a sam naziv *Regionalni operativni program* u Hrvatskim razmjerima ne predstavlja isto što to oni predstavljaju u Europskoj Uniji i rječniku Strukturnih fondova.¹¹ Naime, kako su danas ustrojeni županijski ROP-ovi oni nemaju niti kapacitet niti teritorijalne pretpostavke i normativni prag broja stanovnika za privlačenje Strukturnih fondova čak i u smislu predpristupnih instrumenata jer teritorijalna podjela RH nije na NUTS II razini, te je stoga potrebno stvoriti nacionalnu mjeru ili donijeti odluku o podjeli države na NUTS II regije umjesto današnjih županija koje su na NUTS III razini EU regulative i kohezijske politike (Strategija, 2004.).

Umjesto zaključka

Društvena realnost spomenutih mjerila u trenutno prisutnoj raspravi o određivanju statističkih regija na EU NUTS II razini izdvaja nekoliko prijedloga¹² koji u sebi ne sadrže institucionalna rješenja za upravljanje Strukturnim fondovima EU te u dugoročnom smislu ne osiguravaju dugoročni financijski, statistički i upravljački učinak potreban za definiranje sveobuhvatne i razvojne regionalne politike RH.

Odluka o podjeli države na NUTS II regije svakako su od velikog interesa na nacionalnoj kao i regionalnoj razini, jer posljedice koje takva podjela nosi u smislu podobnosti i trajanja korištenja Strukturnih fondova EU predstavlja razvojni okvir i perspektivu za one regije koje zaostaju u razvoju kao što je Vukovarsko-srijemska županija. Naime, to su regije koje imaju status Cilja 1 – *konvergenције* koji pruža posebne uvjete u pogledu politike konkurentnosti, državne potpore, očuvanja okoliša i vrstama investicijskih projekata vezanih uz razvojnu infrastrukturu. Vukovarsko-srijemska županija u navedenim okvirima treba osigurati agregirane statističke podatke i decentraliziranu upravljačku strukturu koja je u skladu sa nacionalnim smjernicama i mjerama, te uredbama Strukturnih fondova, kako bi se stvorile strukture za razvojnu inicijativu “odozdo prema gore”. Princip supsidijarnosti svakako za sobom povlači autonomiju upravljanja što županijska razina trenutno

11 Neizravan model financiranja- porezne olakšice, dodjela nekih poreza lokalnim zajednicama, dodjela stanova, građevinskog materijala.

12 Regionalni operativni programi u okviru Strukturnih fondova EU po definiciji obuhvaćaju NUTS II regije i obično su u naravi šire od sektorskih operativnih programa, a upravljanje i druge obaveze vezane uz njih su formalno utvrđene uredbama koje uređuju korištenje Fondova. (Regulation (EU) no. 1260/99-General provisions on Structural Funds).

nema, a tradicija takvog promišljanja i inicijative potrebno je razviti ne samo na razini vlasti nego i novih regionalnih institucija.

Politički, zakonski i institucionalni okvir učinkovite regionalne politike razvoja Vukovarsko-srijemske županije koji predlaže *Strategija regionalnog razvoja RH*¹³ odnosi se na uspostavu *integriranog višegodišnjeg programa* specifično usmjerenog na razvojne potrebe područja sa razvojnim poteškoćama koje se očituju u izgradnji lokalnih kapaciteta za razvoj i rješavanju uzroka razvojnih poteškoća prema održivom razvoju i konkurentnosti (Strategija, 2005.). Vukovarsko-srijemska županija kao područje s razvojnim poteškoćama karakterizira niža razina gospodarske aktivnosti, slabije razvijeno poduzetništvo, te nedostatak radnih mjesta tj. slabe prilike za zapošljavanje. Kao izrazito ruralno područje, županija je iznimno ovisna o nekonkurentnoj poljoprivredi a njena urbana naselja/područja karakterizira zastarjela industrija koja također nije konkurentna i koja ne može osigurati održive prilike za zaposlenje. Naime razvidno je da se gospodarstvo Vukovarsko-srijemske županije nalazi u fazi recesije i krize, što se posebice odnosi na poljoprivredu i prehrambenu industriju, a istraživanja provedena do sada ukazuju na potrebu stavljanja težišta na horizontalnu, vertikalnu i pobočnu (lateralnu) diversifikaciju (Baban, Katić, 2003). Lokalni gospodarski razvoj Vukovarsko-srijemske županije sa gore navedenim karakteristikama stoga treba osmisliti i primijeniti provedbene mehanizme koji će pogodovati stvaranju poticajne klime za razvoj malog i srednjeg poduzetništva, promoviranje poduzetničke kulture i u ruralnim područjima, te razvoj ljudskog i društvenog kapitala, kao i lokalnog partnerstva za zapošljavanje i unapređenje sustava obrazovanja i stručnog usavršavanja sukladno potrebama lokalne gospodarske infrastrukture i tržišta.

Uz dobru koordinaciju i liderstvo Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija kao i središnjih institucija, biti će moguće osigurati potrebnu upravljačku i provedbenu infrastrukturu kao i okvirne mehanizme provedbe potrebnih programa i mjera vezanih u regionalnu razvojnu politiku, gdje će izgradnja ljudskih i fiskalnih kapaciteta lokalne administracije na razini županije, biti mo-

13 Prvobitni prijedlog od strane hrvatskih vlasti bio je da se Hrvatska podijeli na 5 NUTS II regije (sjeverna, centralna, zapadna, južna i istočna) za potrebe statističkog prikupljanja podataka koji nije usvojen od strane EUROSTAT-a niti Vlade RH, a potom je došlo do prijedloga Hrvatskog zavoda za statistiku za formiranjem 1 NUTS II regije koja bi obuhvaćala cijelu državu. Zadnji prijedlog je da se Hrvatska podijeli na 2 NUTS II regije.

guća uz već postojeće programe pomoći Europske Unije – CARDS, PHARE i IPA, kao i iz Projekta socijalnog gospodarskog oporavka, financiranog zajmom Svjetske banke (SDURF). Okvirni ciklus regionalne politike razvoja koji se treba razviti putem Regionalnog operativnog programa Vukovarsko-srijemske županije stoga nužno nameće izradu dubinskih sektorskih analiza društveno-gospodarskog stanja u županiji, kao i usklađivanje lokalnih/regionalnih razvojnih dokumenata sa dokumentima nacionalne razine vezanih uz regionalni razvoj, te uspostavljanje sustava, struktura i mehanizma provođenja izradom dugoročnih programskih i planskih dokumenata.

Literatura

Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj (CARDS 2002 program za Hrvatsku) – Analiza stanja u regionalnom razvoju RH, Zagreb, 24. rujan 2004.

Theorising regional economic performance and the changing territorial division of labour; DUNFORD M., School of European Studies, University of Sussex, Falmer, Brighton, UK, 2001.

Ekonomski fakultet, Zagreb: http://efzg.globalnet.hr/UserDocsImages/ETE/Iskuflic/osnove/Predavanje/P_14_Ekonomski_rast_i_razvoj.pdf.

Space: The Final Frontier, KRUGMAN P., *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.12, Issue 2 (Spring 1998), 161-174.

Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank, DUNFORD M., School of European Studies, University of Sussex, Falmer, Brighton, UK, *Regional Studies*, Vol.27.8, pp.727-743.

Development as Freedom, SEN A., Oxford University Press, 1999.

Theory of Economic Growth-How Big the Differences among Different Theories Really are; REDEK T.; *Zbornik radova*, Vol.19, Svezak 2, 200, Ekonomski fakultet u Rijeci.

Third Report on Economic and Social Cohesion; 2004; Executive summary; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm

Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions; GARDINER B., MARTIN R., TYLER P.; University of Cambridge; Cambridge Econometrics, January 2004; <http://www.camecon.com/http://ec.europa.eu>

Zakon o područjima od posebne državne skrbi, N.N. 26/03.

Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj (CARDS 2002 za RH), Strategija regionalnog razvoja RH (SRR) Smjernice za razvoj županija i širih regija- Prijedlog, ECORYS, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Zagreb, listopad 2005. god.

BABAN LJ., IVIĆ K., Diversifikacija kao bitna strategija razvitka poljoprivrede i prehrambene industrije istočne Hrvatske, u: razvojne perspektive ruralnog svijeta Slavonije i Baranje, (ur. štambuk, M. šundalić, A.), Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 2003., 209-219.

Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (SDURF): <http://www.strategija.hr>

Sandra Cvikić
**Razvojne perspektive
Vukovarsko-srijem-
ske županije u okviru
regionalne politike
Europske Unije**