

# Strateški dokumenti kao temelj upravljanja regionalnim i lokalnim razvojem

---

Štokovac Radoš, Emanuela

Professional thesis / Završni specijalistički

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:137:922065>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-06**



Repository / Repozitorij:

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



SVEUČILIŠTE JURJA DOBRILE U PULI  
FAKULTET EKONOMIJE I TURIZMA  
“Dr. MIJO MIRKOVIĆ“  
PULA

EMANUELA ŠTOKOVAC RADOŠ

**STRATEŠKI DOKUMENTI KAO TEMELJ UPRAVLJANJA  
REGIONALNIM I LOKALNIM RAZVOJEM**

POSLIJEDIPLOMSKI SPECIJALISTIČKI RAD

PULA, 2020.

SVEUČILIŠTE JURJA DOBRILE U PULI  
FAKULTET EKONOMIJE I TURIZMA  
“Dr. MIJO MIRKOVIĆ“  
PULA

**STRATEŠKI DOKUMENTI KAO TEMELJ UPRAVLJANJA  
REGIONALNIM I LOKALNIM RAZVOJEM**

POSLIJEDIPLOMSKI SPECIJALISTIČKI RAD

*Poslijediplomant: Emanuela Štokovac Radoš*

*Broj indeksa: PDS-EI-4-2014*

*Studij: Poslijediplomski specijalistički studij Europske integracije, regionalni i lokalni ekonomski razvoj*

*Predsjednik komisije: izv. prof. dr. sc. Kristina Afrić Rakitovac*

*Mentor: izv. prof. dr. sc. Lela Tijanić*

*Član komisije: prof. dr. sc. Ines Kersan-Škabić*

*Datum obrane: 13. srpnja 2020.*

## PODACI I INFORMACIJE O POSLIJEDIPLOMANTU

**Ime i prezime:** Emanuela Štokovac Radoš

**Datum i mjesto rođenja:** 15. travnja 1983., Kopar, Slovenija

**Naziv završenog fakulteta i godina diplomiranja:** Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, Sveučilište u Rijeci, 2007.

## PODACI O POSLIJEDIPLOMSKOM SPECIJALISTIČKOM RADU

1. **Vrsta studija:** Poslijediplomski specijalistički studij
2. **Naziv studija:** Europske integracije, regionalni i lokalni ekonomski razvoj
3. **Naslov rada:** Strateški dokumenti kao temelj upravljanja regionalnim i lokalnim razvojem
4. **UDK:** \_\_\_\_\_
5. **Fakultet na kojem je rad obranjen:** Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli

## POVJERENSTVA, OCJENA I OBRANA RADA

1. **Povjerenstvo za ocjenu teme:**
  1. izv. prof. dr. sc. Kristina Afrić Rakitovac
  2. doc. dr. sc. Lela Tijanić
  3. prof. dr. sc. Ines Kersan-Škabić

**Datum prihvatanja teme:** 27. ožujka 2019.  
**Mentor:** doc. dr. sc. Lela Tijanić
2. **Povjerenstvo za ocjenu rada:**
  1. izv. prof. dr. sc. Kristina Afrić Rakitovac
  2. izv. prof. dr. sc. Lela Tijanić
  3. prof. dr. sc. Ines Kersan-Škabić
3. **Povjerenstvo za obranu rada:**
  1. izv. prof. dr. sc. Kristina Afrić Rakitovac
  2. izv. prof. dr. sc. Lela Tijanić
  3. prof. dr. sc. Ines Kersan-Škabić

**Datum obrane rada:** 13. srpnja 2020.



## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisana Emanuela Štokovac Radoš, kandidatkinja za sveučilišnu specijalisticu europskih integracija, regionalnog i lokalnog ekonomskog razvoja, ovime izjavljujem da je ovaj specijalistički poslijediplomski rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio specijalističkog poslijediplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

Emanuela Štokovac Radoš

U Puli, srpanj 2020. godine



## IZJAVA

o korištenju autorskog djela

Ja, Emanuela Štokovac Radoš, dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj poslijediplomski specijalistički rad pod nazivom „Strateški dokumenti kao temelj upravljanja regionalnim i lokalnim razvojem“ koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnu internetsku bazu poslijediplomskih specijalističkih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice, sve u skladu sa Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, 22. srpnja 2020.

Potpis

---

## **ZAHVALA**

Zahvaljujem mentorici doc. dr. sc. Leli Tijanić na prihvaćanju mentorstva te na praćenju cijelog procesa pisanja završnog rada, koja je svojim savjetima i usmjeravanjem uvelike pridonijela završetku ovog rada.

Također zahvaljujem svojoj obitelji na dragocjenoj potpori tijekom studija, ponajviše mami Aniti na čuvanju kćerkice Amber Ameli tijekom pisanja ovog rada.

Na kraju bih od srca zahvalila načelniku, svim djelatnicima i Vijeću općine Grožnjan-Grisignana na suradnji i mogućnosti da svoje znanje primijenim u radu za općinu Grožnjan-Grisignana.

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>1.1. Predmet istraživanja</b> .....	2
<b>1.2. Svrha i cilj istraživanja</b> .....	4
<b>1.3. Metode rada</b> .....	4
<b>1.4. Struktura rada</b> .....	5
<b>2. UPRAVLJANJE REGIONALNIM I LOKALNIM RAZVOJEM</b> .....	6
<b>2.1. Teorijske i praktične osnove regionalnog i lokalnog razvoja</b> .....	6
2.1.1. Regionalne nejednakosti .....	9
2.1.2. Upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem .....	15
<b>2.2. Politika regionalnog i lokalnog razvoja Republike Hrvatske</b> .....	17
2.2.1. Provedba politike regionalnog i lokalnog razvoja .....	18
2.2.2. Nositelji politike regionalnog i lokalnog razvoja .....	21
<b>2.3. Upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem kroz fondove Europske unije</b> .....	24
2.3.1. Europski strukturni i investicijski fondovi.....	25
2.3.1.1. <i>Europski fond za regionalni razvoj</i> .....	26
2.3.1.2. <i>Europski socijalni fond</i> .....	27
2.3.1.3. <i>Kohezijski fond</i> .....	27
2.3.1.4. <i>Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj</i> .....	28
2.3.1.5. <i>Europski fond za pomorstvo i ribarstvo</i> .....	28
<b>3. TEORIJSKE OSNOVE I PRISTUP STRATEŠKOM PLANIRANJU</b> .....	30
<b>3.1. Teorijski pristup i praksa u planiranju</b> .....	31
3.1.1. Praksa strateškog planiranja u Europskoj uniji .....	31
3.1.2. Praksa strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj.....	36
<b>3.2. Osnovni pojmovi vezani za izradu strateških dokumenata</b> .....	38
<b>3.3. Strateški dokumenti u Europskoj uniji</b> .....	42



3.3.1.	Osnovni programski dokumenti.....	45
3.3.2.	Osnovna tijela i uobičajena struktura programa .....	47
<b>3.4.</b>	<b>Strateški dokumenti u Republici Hrvatskoj .....</b>	<b>50</b>
3.4.1.	Strateški dokumenti relevantni za razvoj Republike Hrvatske .....	50
3.4.2.	Strateški dokumenti na regionalnoj i lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj .....	52
<b>4.</b>	<b>ZAKONODAVNI OKVIR ZA IZRADU STRATEŠKIH DOKUMENATA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>55</b>
<b>4.1.</b>	<b>Zakonodavni okvir .....</b>	<b>56</b>
4.1.1.	Zakon o regionalnom razvoju .....	58
4.1.2.	Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem.....	60
<b>4.2.</b>	<b>Sustav dokumenata strateškog planiranja i upravljanja razvojem .....</b>	<b>61</b>
<b>4.3.</b>	<b>Institucionalni okvir .....</b>	<b>63</b>
<b>4.4.</b>	<b>Praćenje i izvještavanje.....</b>	<b>64</b>
<b>5.</b>	<b>OKVIR ZA IZRADU I ANALIZA STRATEŠKIH DOKUMENATA .....</b>	<b>68</b>
<b>5.1.</b>	<b>Faze u izradi razvojnih strateških dokumenata .....</b>	<b>71</b>
<b>5.2.</b>	<b>Participativni pristup u izradi strateških dokumenata.....</b>	<b>72</b>
5.2.1.	Participativni pristup planiranju u Europskoj uniji .....	74
5.2.2.	Participativni pristup planiranju u Republici Hrvatskoj.....	75
<b>5.3.</b>	<b>Okvir za analizu strateških dokumenata na lokalnoj razini.....</b>	<b>77</b>
5.3.1.	Opća obilježja Općine Grožnjan.....	80
5.3.2.	Strateški dokumenti na lokalnoj razini .....	88
<b>5.4.</b>	<b>Analiza rezultata istraživanja ograničavajućih čimbenika u izradi strateških dokumenata .....</b>	<b>96</b>
5.4.1.	Metodološki pristup istraživanju .....	96
5.4.2.	SWOT analiza strateških dokumenata na lokalnoj razini .....	97
5.4.3.	Ograničavajući čimbenici u izradi strateških dokumenata – interpretacija rezultata istraživanja .....	99

5.4.4. Uloga strateških dokumenata u upravljanju regionalnim i lokalnim razvojem – osvrt na rezultate i preporuke .....	100
6. ZAKLJUČAK .....	104
LITERATURA.....	107
SAŽETAK.....	124
SUMMARY.....	126
POPIS TABLICA .....	128
POPIS SLIKA.....	129
ŽIVOTOPIS.....	130
PRILOZI.....	133

## 1. UVOD

Sveobuhvatan i usklađen sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem jedan je od ciljeva Republike Hrvatske. Pristup obuhvaća definiranje smjera razvoja, prioriteta, ciljeva i očekivanih rezultata, kao i raspodjelu potrebnih resursa za njihovu realizaciju. Pozitivni pomaci koji rezultiraju iz primjene navedenog pristupa očekuju se u unaprjeđenju kvalitete provedbe svih faza procesa strateškog planiranja (izrade, provedbe, praćenja, izvješćivanja i vrednovanja provedbe dokumenata strateškog planiranja te pripreme i provedbe razvojnih projekata), a time u konačnici i u sustavnom i cjelovitom pristupu u upravljanju razvojem Republike Hrvatske.

Upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem potrebno je također temeljiti na strateškom planiranju, povezanim sa sustavom upravljanja na nacionalnoj razini. Nadalje, Republika Hrvatska, kao članica Europske unije (EU-a), usklađuje sustav strateškog planiranja i višerazinskog upravljanja razvojem sukladno smjernicama na razini integracije, što je osobito vidljivo u procesu povlačenja sredstava iz EU fondova. Putem Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova državama članicama EU-a nude se iznimne financijske mogućnosti za poticanje lokalnog, regionalnog i cjelokupnog razvoja gospodarstava. Međutim, uspješnost apsorpcije sredstava iz EU fondova ovisi (između ostalih čimbenika) o učinkovitosti procesa strateškog planiranja i upravljanja razvojem.

Temelj za učinkovito upravljanje razvojem čine strateški dokumenti koji su nerijetko na svim razinama upravljanja suočeni s ograničenjima u izradi i implementaciji. U procesu izrade i usvajanja strateških dokumenata kao ograničenja se javljaju nepoštivanje vremenskih rokova, čime se kod pojedinih dokumenata ujedno postavlja ograničenje na početak pravovremenog korištenja sredstava iz EU fondova, nejasno definiranje izvora sredstava za financiranje razvojnih aktivnosti, nositelja provedbe i sl. U pojedinim slučajevima, prisutno je i nedovoljno poznavanje važnosti izrade kvalitetnih strateških dokumenata od strane nositelja provedbe ekonomske politike i ostalih dionika. Pri izradi strateških dokumenata nužno je uključiti ključne dionike koji će ovisno o području rada pridonijeti kreiranju kvalitetnih, relevantnih dokumenata, čime će i njihovi interesi/obveze u provedbi biti ostvarivi. Tu se kao ograničenja mogu javiti uključivanje odgovarajućih dionika, njihova aktivna participacija i koordinacija,

troškovi participacije, ali i vrijeme izrade. Također, pretpostavlja se da značajan broj strateških dokumenata u fazi implementacije ne ispunjava svoju svrhu.

Ograničenja pri donošenju krovnih dokumenata na nacionalnoj razini prelijevaju se prema nižim razinama upravljanja, koje se, uz ostala specifična razvojna ograničenja, na taj način susreću s nepoželjnim implikacijama u provedbi razvojnih aktivnosti, uključujući mogućnosti iskorištavanja potencijala iz EU fondova. Uzimajući u obzir da su raspoloživa sredstva iz EU fondova posebno bitna za niže razine upravljanja koje su suočene s problemima samodostatnosti i nedovoljnog iskorištavanja sredstava, nužno je pravovremeno prepoznati, a zatim i pokušati ukloniti sva potencijalna ograničenja u izradi strateških dokumenata. Samo na taj način moguće je ostvariti učinkovitu uspostavu i daljnje jačanje sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem.

### **1.1. Predmet istraživanja**

Strateški pristup u upravljanju razvojem na regionalnoj i lokalnoj razini trebalo bi temeljiti na relevantnim strateškim dokumentima, koji predstavljaju ishodište za daljnje razvojne aktivnosti. Međutim, postavlja se pitanje predstavljaju li postojeći strateški dokumenti odgovarajuću osnovu za provedbu aktivnosti, uzimajući u obzir ograničenja koja onemogućuju njihovu kvalitetnu izradu, što nakon usvajanja utječe i na implementaciju. Pozivajući se na činjenicu da su pojedini strateški dokumenti bitni u provedbi projekata kojima se povlače sredstva iz EU fondova, navedeno pitanje može se povezati s potrebom istraživanja uzrokuju li navedena ograničenja u izradi strateških dokumenata također probleme u uspješnom povlačenju sredstava iz EU fondova.

U specijalističkom poslijediplomskom radu istražuju se ograničenja prilikom izrade strateških dokumenata bitnih u upravljanju regionalnim i lokalnim razvojem, pri čemu se (između ostalih razvojnih ciljeva) želi ostvariti brže i kvalitetnije povlačenje raspoloživih financijskih sredstava iz EU fondova. Istraživanje će detaljnije biti usmjereno na lokalnu razinu. Navedena razina posebno je zanimljiva budući da na toj razini često nije niti dovoljno prepoznata važnost strateških dokumenata u procesu povlačenja sredstava, uz ostala specifična ograničenja nižih razina upravljanja.

Zahtjevne faze izrade i brojni administrativni koraci koje je potrebno proći pri izradi strateških dokumenata upućuju na to da je potrebno što prije krenuti sa strateškim planiranjem i usuglašavanjem na svim razinama, da bi se na temelju tih dokumenata moglo najprije uspješno kandidirati te implementirati projekte financirane sredstvima EU-a. Međutim, neusklađenost strateških dokumenata, ostala ograničenja koja onemogućuju odgovarajuću provedbu, ali i rezultati koji upućuju na nedovoljno iskorištavanje raspoloživih financijskih sredstava samo su neki od problema koji svjedoče o potrebi detaljnijeg istraživanja.

Iz navedenog slijedi da je nužno istražiti ograničenja koja se javljaju pri izradi, kako bi strateški dokumenti doista predstavljali temelj u uspješnom upravljanju regionalnim i lokalnim razvojem.

Slijede postavljene istraživačke hipoteze:

### **Temeljna radna hipoteza**

1. Ograničenja u izradi strateških dokumenata utječu na njihovu implementaciju i slabije iskorištavanje dostupnih sredstava iz EU fondova na lokalnoj razini.

### **Pomoćne hipoteze**

1. Postojanje strateških dokumenata koji počivaju na relevantnom okviru, jasno definiranim razvojnim potencijalima, prioritetima, izvorima financiranja i nositeljima provedbe osnova je za učinkovito upravljanje nacionalnim, regionalnim i lokalnim razvojem, povlačenje sredstava iz različitih nacionalnih i međunarodnih izvora financiranja, a ponajviše EU sredstava.

2. Strateški dokumenti trebaju se temeljiti na sustavno vođenoj nacionalnoj razvojnoj politici i ujednačenom sustavu strateškog planiranja. Strateški dokumenti svih razina upravljanja u Republici Hrvatskoj trebaju biti usklađeni s vremenskim razdobljima i smjernicama planiranja i programiranja na razini EU.

3. Kvalitetna izrada strateških dokumenata ovisi o spremnosti nositelja ekonomske politike da aktivno participiraju sukladno svojem području rada, kao i o uspješnoj koordinaciji dionika te sektora bitnih u izradi dokumenata.

4. Pri izradi strateških dokumenata potrebno je uključiti što veći broj zainteresiranih dionika, uzimajući u obzir troškove participacije i poštivanje roka izrade.

5. Uspjeh u povlačenju sredstava iz EU fondova na regionalnoj i lokalnoj razini značajno ovisi o kvaliteti izrade i implementacije strateških dokumenata.

## **1.2. Svrha i cilj istraživanja**

Svrha ovog rada je ukazati na važnost kreiranja kvalitetnih strateških dokumenata na lokalnoj razini koji trebaju predstavljati temelj za učinkovito upravljanje razvojem i uspješno iskorištavanje raspoloživih financijskih sredstava iz EU fondova.

Glavni ciljevi rada su sljedeći:

- definirati i objasniti ulogu strateškog planiranja u upravljanju razvojem, na različitim razinama upravljanja;
- analizirati i opisati značaj strateških dokumenata u upravljanju regionalnim i lokalnim razvojem;
- prikazati okvir za izradu strateških dokumenata na regionalnoj i lokalnoj razini;
- analizirati i utvrditi ograničenja u izradi strateških dokumenata na lokalnoj razini;
- predložiti smjernice za kvalitetniju izradu strateških dokumenata u idućem programskom razdoblju (detaljnije na primjeru Grožnjana).

## **1.3. Metode rada**

U radu će se za potrebe istraživanja i dokazivanja postavljenih hipoteza koristiti više znanstvenih metoda u odgovarajućim kombinacijama, od kojih posebno metode analize i sinteze, metoda komparacije, zatim induktivna i deduktivna metoda, metoda klasifikacije i metoda deskripcije.

Za dokazivanje hipoteza koristit će se također studija slučaja te metoda intervjua s odabranim predstavnicima općina i gradova, čija iskustva i mišljenja predstavljaju koristan izvor informacija vezano za sustav strateškog planiranja i financiranja razvojnih projekata na lokalnoj razini. Cilj intervjua je identificirati i komparirati ograničenja, moguća rješenja i izdvojiti preporuke za poboljšanje izrade i implementacije strateških dokumenata na lokalnoj razini. Svrha intervjua je unaprijediti kvalitetu rezultata istraživanja kroz iskustva i osobni osvrt odabranih relevantnih sudionika u procesu strateškog planiranja na lokalnoj razini.

#### **1.4. Struktura rada**

Poslijediplomski specijalistički rad sastoji se od šest poglavlja. Uvodni dio rada definira problem istraživanja, svrhu i cilj istraživanja, korištene metode i strukturu rada.

Drugo poglavlje prikazuje teorijske i praktične osnove regionalnog i lokalnog razvoja, politiku regionalnog i lokalnog razvoja Republike Hrvatske i upravljanje razvojem kroz fondove EU-a u okviru poglavlja o upravljanju regionalnim i lokalnim razvojem.

Treće poglavlje obrazlaže teorijski pristup i praksu strateškog planiranja u EU i Republici Hrvatskoj, definira pojmove važne za izradu strateških dokumenata. Analiziraju se strateški dokumenti na razini EU-a, obrazlažu se osnovni programski dokumenti, osnovna tijela koja ih donose te se prikazuje uobičajena struktura strateškog dokumenta. Analiziraju se također strateški dokumenti u Republici Hrvatskoj, uključujući strateške dokumente na regionalnoj i lokalnoj razini.

U četvrtom se poglavlju opisuje zakonodavni okvir bitan za izradu strateških dokumenata, detaljnije Zakon o regionalnom razvoju i Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem. Nadalje se prikazuje sustav dokumenata strateškog planiranja i institucionalni okvir, dok se u posljednjem dijelu četvrtog poglavlja analiziraju sustavi praćenja i izvještavanja na regionalnoj i lokalnoj razini.

Peto poglavlje potpunije se usmjerava prema okviru za izradu i analizu strateških dokumenata. Nakon pojašnjenja faza u izradi razvojnih strateških dokumenata, detaljno se obrađuje tema participativnog pristupa u izradi strateških dokumenata, analizira se primjena pristupa u EU i Republici Hrvatskoj, postavlja se okvir za analizu strateških dokumenata, kao temelj za provođenje daljnjih koraka istraživanja. Rezultati istraživanja ograničavajućih čimbenika u izradi strateških dokumenata prikazuju se u posljednjem dijelu petog poglavlja, pri čemu se objašnjava metodološki pristup istraživanju, interpretiraju se rezultati SWOT analize strateških dokumenata na lokalnoj razini, rezultati intervjua te se prikazuje osvrt na rezultate istraživanja s izdvojenim preporukama.

U zaključnom (šestom) poglavlju komentiraju se glavni zaključci rada.

## **2. UPRAVLJANJE REGIONALNIM I LOKALNIM RAZVOJEM**

Upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem u Republici Hrvatskoj vrlo je kompleksan i uvijek aktualan izazov. Stalno poboljšanje upravljanja na svim razinama može doprinijeti ostvarivanju općeg cilja politike regionalnog razvoja koji se odnosi na poboljšanje društveno-gospodarskog razvoja Republike Hrvatske, u skladu s načelima održivog razvoja te stvaranjem uvjeta koji će svim regijama omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju razvojnih potencijala (Narodne novine, 147/2014, 123/2017, 118/2018).

Politika regionalnog razvoja dio je javne politike Republike Hrvatske i javne politike EU-a koja se još naziva i kohezijska politika. U širem smislu, politika regionalnog razvoja treba se prilagoditi europskim okvirima u provedbi, a na regionalnim i lokalnim razinama iskoristiti prednosti koje kohezijska politika EU-a pruža. Sve treba biti povezano u usklađenom procesu upravljanja, s povezanim ciljevima, mjerama i projektima provedbe.

Strategijom regionalnog razvoja Republike Hrvatske do kraja 2020. godine definirana su tri strateška cilja, koja se provedbom politike žele ostvariti, a to su (Vlada Republike Hrvatske, 2017.):

1. povećanje kvalitete života poticanjem održivog teritorijalnog razvoja;
2. povećanje konkurentnosti regionalnog gospodarstva i zaposlenosti;
3. sustavno upravljanje regionalnim razvojem.

Treći cilj sustavnog upravljanja regionalnim razvojem odnosi se na uređenje svih procesa planiranja, provedbe, praćenja i vrednovanja provedbe razvojnih politika na svim razinama upravljanja. Odnosi se na usklađivanje zakona na nacionalnoj i regionalnoj razini u svim sektorima te na jačanje financijskih i administrativnih sposobnosti na lokalnoj i regionalnoj razini. Ovim će se radom analizirati ograničenja na svim tim područjima koja onemogućuju brže ostvarivanje spomenutog cilja.

### **2.1. Teorijske i praktične osnove regionalnog i lokalnog razvoja**

Rane civilizacije karakterizirane su prostornom razdvojenosti i niskom razinom mobilnosti ljudi i dobara između različitih prostora. Suvremeni razvoj smanjio je prostornu nejednakost i omogućio bržu fizičku i virtualnu komunikaciju. Nove vrste



komunikacija i pristup internetu u svakom kutu Zemlje povećavaju aktivnosti i interes za korištenje, ali s vremenom kreiraju i potrebu za boljom zaštitom prostora, njegovog sadržaja i resursa, što se osobito vidi na manjim prostornim jedinicama kao što su regionalne i lokalne jedinice. Regionalni razvoj, osim povijesnih i razvojno-strateških determinacija uvjetuju tri karakteristike resursa (Bogunović, 2011., str. 4.):

1. neravnomjerna prostorna raspoređenost;
2. ograničenost i oskudnost;
3. nesavršena mobilnost.

Vidljivo je da suvremeni razvoj sve češće pokušava riješiti neravnomjernu prostornu raspoređenost i nesavršenu mobilnost, otklanjanjem barijera i fizičke razdvojenosti između prostornih dijelova, između ostalog i razvojem tehnologije. S druge strane, ograničenost prostora sve više dolazi do izražaja kroz „pohlepu“ u korištenju i prisvajanje prirodnih dobara jer je čovjek svojim aktivnostima počeo ugrožavati posebnosti prirodnih izvora. Pri tome je bitno implementirati odgovarajuće razvojno upravljanje kako bi prostorne jedinice ostale zaštićene, ali i kako bi istovremeno razvijale svoje posebnosti te održivo iskorištavale resurse.

S vremenom je uloga regija postala sve izraženija, regije postaju regije subjekti, samostalni nositelji u kreiranju i provedbi razvojnih aktivnosti, što se vidi i u provedbi kohezijske politike EU-a. „Mnoge razvijene zemlje zapada od 50-tih godina izrađuju i donose razne poticajne programe i mjere za ubrzanje razvoja pojedinih regija. Uvode se ponajprije mjere za poticanje infrastrukturnih programa, za šire školovanje mladih i za veće zapošljavanje u manje razvijenim regijama“ (Šverko, 1995., str. 20.). Prema Radmanu, (2016.) prilikom uspostave ili reorganizacije upravno-teritorijalne podjele, potrebno je krenuti od svrhe, funkcije i ciljeva teritorijalne organizacije koje želimo ostvariti njezinom uspostavom. Ukoliko želimo da jedinice lokalne samouprave budu jače i autohtonije, koje manje ovise o središnjoj razini, onda one moraju biti gospodarski snažnije te prostorno i populacijski veće. Međutim, ako želimo osigurati građanima veću participaciju u odlučivanju o lokalnim poslovima prikladnije bi bile manje lokalne jedinice. Pri tome se ne smije zaboraviti da one trebaju biti samodostatne.

U nastojanju da se uspješnije reguliraju značajke regionalnog razvoja Republika Hrvatska je usvojila Zakon o regionalnom razvoju (o kojem će više biti riječi u preostalim poglavljima rada), a time su jasno definirani ciljevi i instrumenti bitni za razvoj, provedbu i praćenje te izvještavanje o provedbi politike regionalnog razvoja. Politikom regionalnog razvoja posebno se nastoji osigurati postizanje glavnog cilja, povezivanjem lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s prioritetima razvoja središnje razine i ciljevima kohezijske politike EU-a, davanjem potpora slabije razvijenim područjima za povećanje i optimalno korištenje vlastitog razvojnog potencijala, određivanjem odgovarajućih mjera koje omogućuju ravnomjeren i održiv razvoj jedinica lokalne i područne samouprave u pograničnom području, poticanjem teritorijalne suradnje te učinkovitim korištenjem sredstava strukturnih i investicijskih fondova EU-a namijenjenih regionalnom i urbanom razvoju (Vlada Republike Hrvatske, 2017.).

Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske također su definirani planski dokumenti politike regionalnog razvoja, od najviše do najniže razine, kao što su Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, županijske razvojne strategije te strategije razvoja urbanih područja. Svi se planski dokumenti politike regionalnog razvoja donose za sedmogodišnje razdoblje u skladu s višegodišnjim financijskim okvirom kohezijske politike EU-a. Planski dokumenti politike regionalnog razvoja niže razine moraju biti usklađeni s planskim dokumentima politike regionalnog razvoja više razine, tako da strategije razvoja općina i gradova moraju biti usklađene sa strategijama razvoja županija, dok županijske strategije moraju biti usklađene s razvojnim dokumentima na razini države. Strategijom regionalnog razvoja utvrđuju se ciljevi, prioriteti i mjere razvoja cijele države te načini njihove implementacije putem tijela državne uprave i drugih dionika uključenih u implementaciju strategije. Spuštajući se na nižu razinu koja mora biti usklađena s državnom razinom donosi se županijska razvojna strategija kojom se određuju ciljevi i prioriteti razvoja za područje županija, uzimajući u obzir potrebu osiguranja ravnomjernog razvoja svih dijelova županije, te tako sve do najniže razine, općina i gradova u županijama, koji donose strategije urbanog razvoja ili programe ukupnog razvoja, koji moraju biti usklađeni s dokumentima na županijskoj i državnoj razini, o čemu će detaljnije također biti riječi u ostalim poglavljima rada. Jedan od temeljnih ciljeva u provedbi politike regionalnog razvoja te u upravljanju regionalnim i lokalnim razvojem je smanjivanje nejednakosti.

### 2.1.1. Regionalne nejednakosti

„Prema OECD<sup>1</sup>-u upravljanje regionalnim razvojem obuhvaća nastojanja da se smanje regionalne nejednakosti na način da se potiče gospodarska aktivnost u regijama. Ti ciljevi pokušali su se u početku ostvariti kroz velika ulaganja u razvoj infrastrukture i privlačenje izravnih ulaganja u regiju. S vremenom je postalo razvidno da takav pristup nije uvijek učinkovit i da se regionalne razlike ne smanjuju unatoč značajnom javnom financiranju. Prema OECD-u u nastajanju je novi pristup regionalnom razvoju, koji obećava učinkovitije korištenje javnih resursa i značajno bolje rezultate regionalne politike. Novi pristup uključuje odmak od dodjele subvencija regijama koje zaostaju u razvoju u korist mjera za povećanje konkurentnosti svih regija“ (Kraljić, 2016., str. 48.).

Od svog osnutka Republika Hrvatska se suočava s mnogim izazovima i nepogodnostima, kao što su depopulacija, neuravnoteženi gospodarski rast, loša osnovna i poslovna infrastruktura, nedostatak kapitala za rekonstrukciju nakon Domovinskog rata koji je utjecao na sve spomenuto, kao i na nejednaku regionalnu razvijenost.

Značajne nejednakosti možemo uvidjeti u svim dijelovima Republike Hrvatske koja je teritorijalno podijeljena na jedinice lokalne i regionalne samouprave. Jedinice regionalne samouprave su županije, a Republika Hrvatska ima 20 županija i Grad Zagreb. Uspostava sadašnjeg sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj započela je 1992. godine postavljanjem temeljnog zakonodavnog okvira te je sustav uspostavljen 1993. godine, stupanjem na snagu zakona kojima se uređuje teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav, način financiranja lokalne samouprave. Hrvatska trenutno ima 127 gradova uz Grad Zagreb i 428 općina (Ministarstvo uprave, 2020.).

Ulaskom u EU Republika Hrvatska se promatra i kroz NUTS (fr. *Nomenclature des unités territoriales statistiques* – hrv. Klasifikacija prostornih jedinica za statistiku) klasifikaciju. NUTS je statistička klasifikacija koja služi za prikaz statističkih prostornih

---

<sup>1</sup> Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development* - OECD) predstavlja međunarodnu ekonomsku organizaciju, koja je osnovana 14. prosinca 1960. godine i ima sjedište u Parizu. Nasljednik je Organizacije za europsku ekonomsku suradnju (*Organization for European Economic Cooperation*) osnovane 1948. godine. OECD je konzultativna organizacija te ne obvezuje nijednu od svojih članica (Kraljić, 2016.).

podataka na razini EU-a, odnosno za njihovo prikupljanje, obradu, analizu i publiciranje. Pojam NUTS se primjenjuje od datuma ulaska države u članstvo EU-a, dok se do datuma ulaska koristi pojam prostornih jedinica za statistiku, koje se definiraju u skladu s kriterijima za primjenu NUTS-a, prema Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog Parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o uspostavi Zajedničke klasifikacije prostornih jedinica za statistiku (NUTS) (Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije, 2020.).

U cilju povlačenja sredstava iz EU fondova najznačajnija je klasifikacija na NUTS 2 razini, kojom je 2012. godine Hrvatska podijeljena na dvije statističke regije, na Kontinentalnu i Jadransku Hrvatsku. Od 2007. godine do tada Republika Hrvatska je bila podijeljena na tri statističke NUTS 2 regije: Sjeverozapadnu, Središnju i Istočnu (Panonsku) te Jadransku Hrvatsku (Državni zavod za statistiku, 2007.). Novom podjelom omogućeno je bolje iskorištavanje sredstava iz strukturnih i investicijskih fondova. Također, potrebno je istaknuti najnoviju podjelu koja će se primjenjivati od 2021. godine, a odnosi se na četiri statističke NUTS 2 regije u koje spadaju: Panonska Hrvatska, Sjeverna Hrvatska, Jadranska Hrvatska i Grad Zagreb (Eurostat, 2020.).

Tablica 1. NUTS razine u Republici Hrvatskoj nakon ulaska u EU 2013.

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
1. Republika Hrvatska	2. Kontinentalna Hrvatska 3. Jadranska Hrvatska	1. Grad Zagreb 2. Zagrebačka županija 3. Krapinsko-zagorska županija 4. Varaždinska županija 5. Koprivničko-križevačka županija 6. Međimurska županija 7. Bjelovarsko-bilogorska županija 8. Virovitičko-podravska županija 9. Požeško-slavonska županija 10. Brodsko-posavska županija 11. Osječko-baranjska županija 12. Vukovarsko-srijemska županija 13. Karlovačka županija

		<b>14. Sisačko-moslavačka županija</b> <b>15. Istarska županija</b> <b>16. Primorsko-goranska županija</b> <b>17. Ličko-senjska županija</b> <b>18. Zadarska županija</b> <b>19. Šibensko-kninska županija</b> <b>20. Splitsko-dalmatinska županija</b> <b>21. Dubrovačko-neretvanska županija</b>
--	--	---

Izvor: sistematizacija autora na temelju Državni zavod za statistiku (2012.): Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (NKPJS 2012.), Zagreb, Narodne Novine d.d., br. 96/2012 i 102/2012-ispravak, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_08\\_96\\_2161.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_08_96_2161.html), (pristupljeno 5. svibnja 2020.)

Razvijenost regija Republike Hrvatske i njihov međusobni odnos te usporedba regionalnih nejednakosti mogu se promatrati kroz različite pokazatelje, kao što je bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku, koji je glavni pokazatelj pri usporedbi regionalne razvijenosti EU, država članica i NUTS 2 te NUTS 3 regija. Međutim, kako bi se izbjegle razlike u rezultatima korištenjem različitih pojedinačnih pokazatelja razvijenosti, potrebno je sagledati mogućnost definiranja pokazatelja koji objedinjuje više pojedinačnih i daje realniju, skupnu sliku regionalne razvijenosti (Hrvatska gospodarska komora (HGK), 2019a.). Pri tome se može koristiti pokazatelj u nastavku.

Tablica 2. Poredak županija prema odabranim pokazateljima i HGK indeksu gospodarske snage županija

Županija	BDP po stanovniku, prosjek 2014. – 2016., indeksi, RH=100	Prosječne neto plaće po zaposlenom, prosjek 2015. – 2017., indeksi, RH=100	Ukupni prihodi poduzetnika po zaposlenom, prosjek 2016.-2018., indeksi, RH=100	Neto dobit poduzetnika po zaposlenom, prosjek 2016. – 2018., indeksi, RH=100	Prihod na inozemnom tržištu po zaposlenom, prosjek 2016. – 2018., indeksi, RH=100	Stopa nezaposlenosti, prosjek, 2016. – 2018., indeksi RH u odnosu na županiju	Demografija - indeks promjene broja stanovnika 2021./2011.	HGK indeks gospodarske snage, RH=100
Grad Zagreb	176,7	117,5	129,1	136,2	96,1	216,9	100,9	<b>149,3</b>
Istarska	125,9	99,1	85,2	102,8	149,2	214,7	98,8	<b>129,0</b>
Varaždinska	84,0	81,9	77,9	57,9	146,0	194,7	98,1	<b>106,0</b>

Primorsko-goranska	121,5	99,8	79,6	72,7	87,3	135,8	97,0	<b>105,8</b>
Zagrebačka	76,8	97,1	117,8	96,8	92,9	122,0	102,3	<b>97,6</b>
Međimurska	84,9	82,7	65,2	58,1	113,0	148,4	97,9	<b>94,8</b>
Dubrovačko-neretvanska	100,2	100,4	69,7	102,7	70,5	87,8	98,4	<b>92,8</b>
Vukovarsko-srijemska	57,8	85,7	121,2	96,2	215,1	55,8	92,3	<b>91,8</b>
Zadarska	81,1	94,2	76,1	91,4	95,4	104,8	102,1	<b>91,5</b>
Krapinsko-zagorska	65,4	85,3	76,8	76,9	131,5	126,4	97,0	<b>90,6</b>
Koprivničko-križevačka	82,3	91,4	83,7	63,4	106,5	109,4	96,5	<b>90,5</b>
Karlovačka	75,5	92,6	73,7	95,2	92,8	82,4	90,2	<b>84,4</b>
Osječko-baranjska	78,5	90,7	85,1	75,4	92,7	56,0	96,1	<b>81,1</b>
Splitsko-dalmatinska	77,4	93,7	77,6	82,5	62,6	65,9	98,1	<b>79,8</b>
Šibensko-kninska	78,8	92,6	69,7	75,2	63,9	72,6	89,2	<b>78,4</b>
Ličko-senjska	76,5	89,9	66,9	76,3	67,7	73,0	85,6	<b>77,2</b>
Sisačko-moslavačka	72,3	91,4	72,4	38,9	126,0	49,0	87,1	<b>75,3</b>
Brodsko-posavska	55,8	88,6	67,4	50,7	118,6	60,5	93,4	<b>72,7</b>
Bjelovarsko-bilogorska	68,0	83,8	65,7	43,8	50,5	61,3	91,8	<b>68,0</b>
Požeško-slavonska	56,8	86,9	60,1	46,6	66,0	72,0	89,5	<b>67,5</b>
Virovitičko-podravska	54,8	82,8	65,6	47,9	85,2	49,5	92,3	<b>66,2</b>

Izvor: prema Hrvatska gospodarska komora (2019b.): Županije - razvojna raznolikost i gospodarski potencijali, 2019./2020., str. 93., <https://www.hgk.hr/documents/analiza-zupanija-2019-web5e1da0dbdae42.pdf>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.).

Tablica pokazuje da su prema indeksu gospodarske snage (kompozitnom pokazatelju) samo četiri županije zabilježile rezultate više od prosjeka na nacionalnoj razini i to Grad Zagreb, Istarska, Varaždinska i Primorsko-goranska županija. Indeks prikazuje velike razlike među županijama Republike Hrvatske i zaostajanje nekih slavonskih županija u odnosu na ostale. Iz tablice se vidi veliki utjecaj Grada Zagreba na prosjek Republike Hrvatske.

Nejednakosti na regionalnoj, ali i lokalnoj razini, promatraju se također prema indeksu razvijenosti koji je definiran Zakonom o regionalnom razvoju, upravo u cilju provedbe politike regionalnog razvoja. Indeks se računa za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Izračun indeksa uređuje se Uredbom, a dobiva provedbom postupka ocjenjivanja i razvrstavanja koji provodi Ministarstvo

regionalnog razvoja i fondova EU-a te se za izračun koriste sljedeći pokazatelji (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020a.):

1. prosječni dohodak po stanovniku;
2. prosječni izvorni prihodi po stanovniku;
3. prosječna stopa nezaposlenosti;
4. opće kretanje stanovništva;
5. stupanj obrazovanosti stanovništva (tercijarno obrazovanje);
6. indeks starenja.

Razvrstavanje u skupine provodi se temeljem distribucije ranga, pri čemu se polazi od prosječnog praga razvijenosti (indeks 100). Skupine razvijenosti predstavljaju jednake dijelove, polovine ili četvrtine, u razdiobi po veličini uređenih nizova iznadprosječnih i ispodprosječnih vrijednosti indeksa razvijenosti za jedinice područne (regionalne) ili lokalne samouprave. Status potpomognutih područja imaju sva područja ispod prosjeka razvijenosti Republike Hrvatske odnosno I.-IV. skupina jedinica lokalne samouprave i I.-II. skupina jedinica područne (regionalne) samouprave (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020a.). Razvrstavanje jedinica lokalne samouprave po indeksu razvijenosti omogućuje podjednak razvoj svih područja u Republici Hrvatskoj. Razvrstavanje odnosno kategoriziranje svih teritorijalnih jedinica prema razvijenosti temelji se na suvremenom shvaćanju regionalne politike koja potiče razvoj cjelokupnog državnog teritorija. Kategorizacija svih teritorijalnih jedinica omogućuje kvalitetnije uređenje pitanja razine regionalnih razvojnih poticaja jer se izravnim povezivanjem poticaja s razinom razvijenosti dobiva kvalitetni okvir poticanja razvoja svih lokalnih i županijskih jedinica u skladu sa stupnjem razvijenosti pojedine jedinice (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020a.).

U nastavku slijedi prikaz nejednakosti na lokalnoj razini u Istarskoj županiji (s obzirom na analizu u nastavku rada), kojim se potvrđuje da su gradovi i općine na obali razvijeniji od onih u unutrašnjosti, uza sve napore koje Istarska županija i Republika Hrvatska ulažu kroz različite fondove i programe za poticanje razvoja. Međutim, lokalne jedinice u Istarskoj županiji kategorizirane su većinom u 8. skupini (najrazvijenijoj), slijedi 7. skupina, 6. skupina te je samo općina Lanišće u 3. skupini.

Tablica 3. Vrijednosti indeksa razvijenosti u Istarskoj županiji 2014.-2016.

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave (JLS)	Razvojna skupina JLS	Indeks razvijenosti JLS
1.	Medulin	8	116,883
2.	Funtana-Fontane	8	114,826
3.	Poreč-Parenzo	8	119,998
4.	Fažana-Fazana	8	113,700
5.	Rovinj- Rovigno	8	113,241
6.	Umag-Umago	8	112,280
7.	Vrsar-Orsera	8	111,891
8.	Bale-Vale	8	111,619
9.	Tar Vabriga-Tore Abrega	8	111,362
10.	Ližnjan-Lisignano	8	110,298
11.	Pula-Pola	8	109,804
12.	Buzet	8	109,138
13.	Novigrad-Cittanova	8	108,882
14.	Pazin	8	108,604
15.	Kanfana	8	108,566
16.	Vodnjan-Dignano	8	108,498
17.	Marčana	8	107,989
18.	Labin	8	107,828
19.	Kaštelir Labinci	8	107,714
20.	Kršan	7	107,649
21.	Piće	7	106,693
22.	Sveti Lovreč	7	106,593
23.	Tinjan	7	106,401
24.	Žminj	7	106,198
25.	Sveti Petar u Šumi	7	106,082
26.	Višnjan-Visignano	7	105,963
27.	Vižinada-Visinada	7	105,557
28.	Buje-Buie	7	105,555



29.	Sveta Nedelja	7	105,406
30.	Gračišće	7	105,286
31.	Brtonigla-Verteneglio	7	105,107
32.	Raša	7	104,616
33.	Svetvinčenat	7	104,528
34.	Barban	7	104,523
35.	Lupoglav	6	104,479
36.	Motovun-Montona	6	103,730
37.	Karojba	6	103,265
38.	Grožnjan-Grisignana	6	103,170
39.	Cerovlje	5	101,839
40.	Oprtalj-Portole	5	101,094
41.	Lanišće	3	95,899

Izvor: sistematizacija autora na temelju vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti prema novom modelu izračuna (razdoblje 2014.-2016.), Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2018.): Vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti, <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/vrijednosti-indeksa-razvijenosti-i-pokazatelja-za-izracun-indeksa-razvijenosti-2018/3740>, (pristupljeno 9. ožujka 2020.)

Smanjenje regionalnih nejednakosti temeljni je cilj regionalne politike, za što je nužno odgovarajuće upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem.

### *2.1.2. Upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem*

Uspješan razvoj nekog područja odražava dobro osmišljenu razvojnu politiku. Postoje različiti pristupi razvoju. Upravljanje razvojem može ići odozgo prema dolje, zatim odozdo prema gore, pojedini nositelji ekonomske politike favoriziraju sektorski razvoj itd. Bez obzira na to primjenjuje li se participativna metoda ili neki drugi pristup u strateškom planiranju bitno je istaknuti da se razvoj treba planirati te da se njime treba upravljati (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.). „Suvremeni pristup strategiji upravljanja lokalnim i regionalnim razvojem sagledava se u okviru decentralizacije javnih funkcija, odgovornosti za njihovu provedbu i načina njihova financiranja. Lokalne i regionalne vlasti mogu najbolje upravljati lokalnim razvojem, a efikasnost se

postiže u koordinaciji s višom razinom vlasti, koja osigurava jasan okvir za strateško planiranje i donošenje odluka te u suradnji i partnerstvu s privatnim i nevladinim sektorom“ (Jurlina Alibegović, 2007., str. 401.).

EU je jasno propisala smjernice za strateško upravljanje i programiranje koje obvezuju zemlje članice te doprinose uspostavi višerazinskog usklađenog sustava strateškog upravljanja razvojem. S navedenim je povezano i korištenje sredstava iz EU fondova, izdašnog izvora financiranja razvoja svih država članica, posebno značajnog za slabije razvijene regije.

U provođenju regionalne politike na razini EU-a i Republike Hrvatske pomažu načela politike regionalnog razvoja. Četiri su osnovna načela politike regionalnog razvoja (Europska komisija, 2017.):

1. koncentracija;
2. programiranje;
3. partnerstvo;
4. dodavanje.

Koncentracija sredstava odnosi se na tri aspekta i to na usmjeravanje sredstava prema siromašnijim zemljama i regijama EU-a, zatim na koncentraciju napora, što podrazumijeva usmjeravanje ulaganja u glavne prioritete, kao što su u trenutnom programskom razdoblju istraživanja, inovacije, informacijske i komunikacijske tehnologije (eng. *Information and communication technology*) (ICT-a), konkurentnost malih i srednjih poduzeća, podrška za prijelaz na gospodarstvo s malim udjelom ugljika. Naposljetku, koncentracija izdataka je aspekt koji se odnosi na određivanje sredstava na početku programskog razdoblja koja moraju biti utrošena u definiranom razdoblju u državama članicama EU-a (Europska komisija, 2017.).

Programiranje se odnosi na financiranje projekata na temelju nacionalnih programa u državama članicama, sredstvima europskih fondova. Programi su usklađeni s ciljevima i prioritetima EU-a (Europska komisija, 2017.).

Partnerstvo podrazumijeva da se svaki program razvija zajedničkim postupkom u koji su uključena nadležna tijela na europskoj, regionalnoj i lokalnoj razini, socijalni partneri te organizacije civilnog društva (Europska komisija, 2017.).

Financijska sredstva iz europskih fondova ne smiju zamijeniti nacionalnu potrošnju država članica. Cilj je postaviti realne, ali i ambiciozne ciljeve strukturne javne potrošnje kako bi se osiguralo da se doprinosom strukturnih fondova dodaje vrijednost. Sukladno navedenom načelu, stvarna prosječna godišnja potrošnja ne bi smjela biti manja od one u prethodnom programskom razdoblju (Europska komisija, 2017.).

## **2.2. Politika regionalnog i lokalnog razvoja Republike Hrvatske**

Prema Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, načela politike regionalnog razvoja su: solidarnost i usmjerenost, partnerstvo i suradnja, strateško planiranje, udruživanje financijskih sredstava, praćenje i vrednovanje, održivost, autonomija lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne Novine, 147/2014, 123/2017, 118/2018):

1. solidarnost i usmjerenost odnose se na solidarnost građana Republike Hrvatske i usmjerenost na razvijanje slabije razvijenih područja;
2. partnerstvo i suradnja odnose se na suradnju između javnog, privatnog i civilnog sektora u Republici Hrvatskoj, što podrazumijeva suradnju na svim razinama vlasti;
3. strateško planiranje, kao jedno od načela koje se detaljnije obrađuje i u ovom radu, odnosi se na donošenje i provedbu strateških višegodišnjih dokumenata važnih za regionalni i lokalni razvoj;
4. udruživanje financijskih sredstava podrazumijeva korištenje sredstava iz različitih izvora da bi se pripremili, izradili i proveli strateški dokumenti i razvojni projekti za postizanje trajnog i mjerljivog učinka;
5. radi povećanja djelotvornosti, učinkovitosti i utjecaja na regionalni razvoj, provedba politike regionalnog razvoja je pod stalnim fokusom, odnosno sustavno se prati i vrednuje. Stoga je načelo praćenja i vrednovanja bitno u provedbi politike, ali i u pripremi budućih koraka;
6. održivost se odnosi na osiguravanje zaštite okoliša i očuvanje prirodne raznolikosti i kulturnog bogatstva;
7. politika regionalnog razvoja provodi se u skladu s autonomijom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja je osigurana Ustavom Republike Hrvatske.

Nabrojena načela bitna su u provedbi politike regionalnog razvoja te za učinkovito upravljanje sustavom strateškog planiranja i upravljanja razvojem. Prilikom kreiranja i provedbe politike regionalnog razvoja ne smije se izostaviti poštivanje svih navedenih načela koja su ujedno međusobno povezana.

### *2.2.1. Provedba politike regionalnog i lokalnog razvoja*

Provedba politike regionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj značajno se mijenjala i prilagođavala tijekom procesa integriranja u EU, pri čemu su regije i lokalne jedinice sve više dobivale na važnosti. Problem nerazvijenosti pojedinih (često istih) područja ostao je dugi niz godina regionalni problem, dok se ulaskom u EU tražila prilagodba za primjenu novih okvira provedbe politike.

Pristup razvoju koji polazi od nižih razina upravljanja naglašava bitno različitu ulogu lokalne samouprave, gdje dolaze do izražaja lokalni razvojni resursi, kao što su ljudski resursi, lokalno znanje, lokalni poticaji i kreiranje razvojnih programa, uključivanje "lokalnih snaga", koordiniranje i vrednovanje. Kako bi se mogli iskoristiti lokalni razvojni resursi, razvojne inicijative, kreativnost i sl., prepoznati snage i slabosti, prilike i prijetnje, lokalne se jedinice sve više okreću razvojnom planiranju, kojim žele usmjeravati lokalni ekonomski razvoj (Radman, 2016.).

Različiti autori ističu ključne probleme provedbe politike regionalnog i lokalnog razvoja. Kako bi Hrvatska ostvarila potencijale članstva u EU-u i iskoristila prednosti kohezijske politike, bilo je potrebno kontinuirano raditi na sljedećim područjima, od kojih se pojedina i dalje prilagođavaju: svladati pravila koja se odnose na korištenje fondova EU-a, nastaviti regionalizaciju i strateško (pre)oblikovanje institucionalne strukture na središnjoj razini, racionalizirati sustav lokalne i regionalne samouprave i usmjeriti ga na poticanje društvenog i gospodarskog razvoja, poboljšati koordinaciju unutar statističkih regija, jačati kapacitete za jačanje prekogranične suradnje, jačati kulture partnerstva i dijaloga među različitim razinama vlasti i sa subjektima izvan javne uprave, kao i stvarati zalihe strateških projekata koji su spremni za financiranje (Đulabić, 2014.).

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a kao ministarstvo nadležno za regionalni razvoj redovito provodi programe kojima se potiče regionalni razvoj na svim razinama u Republici Hrvatskoj i surađuje s ostalim nositeljima provedbe. U

nastavku će se navesti nekoliko primjera provedbe politike regionalnog i lokalnog razvoja od strane krovnih nositelja, dok se u idućem potpoglavlju detaljnije objašnjavaju ostali nositelji.

Od 2012. godine provodi se Program pripreme i provedbe razvojnih projekata prihvatljivih za financiranje iz fondova EU-a te se omogućuje sufinanciranje provedbe EU projekata na regionalnoj i lokalnoj razini (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020b.).

Program održivog razvoja lokalne zajednice financira projekte izgradnje, dogradnje, obnove ili rekonstrukcije komunalne, socijalne ili gospodarske infrastrukture. Koristile su ga jedinice lokalne samouprave s indeksom razvijenosti manjim od 100%, a od 2018. godine mogu ga koristiti sve jedinice lokalne samouprave na potpomognutim područjima (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020c.). Program povezan s prethodnim je program podrške regionalnom razvoju, namijenjen jedinicama lokalne samouprave koje nisu potpomognuta područja, ali zaostaju za onim najrazvijenijim (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020f.).

Program ulaganja u zajednicu koristi se za obnovu, rekonstrukciju i izgradnju objekata javne namjene (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020g.).

Program podrške poboljšanju materijalnih uvjeta u osnovnim i srednjim školama prvi je put korišten 2017. godine (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020e.), dok je 2018. godine uveden program podrške brdsko-planinskim područjima u sanaciji infrastrukturnih projekata, s ciljem ulaganja u sanaciju komunalne infrastrukture oštećene uslijed specifičnih klimatskih i drugih uvjeta (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020d.).

Potrebno je istaknuti i primjere programa drugih tijela, poput programa Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta koji provodi E-impuls. Temeljem ovog programa dodjeljuju se potpore s ciljem jačanja konkurentnosti mikro i malih poduzeća u sektoru proizvodnje i proizvodnih usluga (Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, 2020.). Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost provodi projekte

energetske obnove u obiteljskim kućama (Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, 2020.).

Svi ovi programi osiguravaju bolje uvjete za one jedinice regionalne (lokalne) samouprave koje su manje razvijene te se nalaze u područjima posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima ili na otocima.

U nastavku se navodi konkretan primjer provedbe aktivnosti u okviru provedbe politike regionalnog razvoja od nacionalne prema lokalnoj razini (za primjer je uzet Grožnjana-Grisignana).

Tablica 4. Odobrena sredstva iz Programa Općini Grožnjan

<b>NAZIV PROJEKTA</b>	<b>MINISTARSTVO/PROGRAM</b>	<b>GODINA</b>	<b>ODOBRENI IZNOS U KN</b>
Energetski pregled i energetska certificiranje dvije zgrade te energetska pregled javne rasvjete Općine Grožnjan	Fond za zaštitu okoliša	2014.	41.800,00
Program povećanja energetske učinkovitosti obiteljskih kuća Općine Grožnjan	Fond za zaštitu okoliša / Program povećanja energetske učinkovitosti obiteljskih kuća	2014.- 2015.	750.000,00
Program korištenja obnovljivih izvora energije u obiteljskim kućama Općine Grožnjan	Fond za zaštitu okoliša / Program korištenja obnovljivih izvora energije u obiteljskim kućama	2014.- 2015.	600.000,00
Izrada projektne dokumentacije za projekt izgradnje	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta / Tekuće pomoći temeljem Nacionalnog	2015.- 2016.	62.800,00

ekološke javne rasvjete	programa energetske učinkovitosti RH		
Izgradnja ekološke javne rasvjete dijela županijske ceste Ž85009 (Martinčići-Šterna)	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU/Program podrške regionalnom razvoju	2018.	200.000,00
Izrada projektno-tehničke dokumentacije za uređenje i sanaciju šetnice oko Grožnjana	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU/Program pripreme lokalnih razvojnih projekata za financiranje iz ESI fondova	2019.	150.000,00

Izvor: sistematizacija autora na temelju izvršenja proračuna Općine Grožnjan – Grisignana (različite godine)

U tablici su prikazani odobreni projekti Općini Grožnjan-Grisignana od strane Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU, Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta i Fonda za zaštitu okoliša od 2014. do 2019. godine kroz programe.

### 2.2.2. *Nositelji politike regionalnog i lokalnog razvoja*

Prema Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne Novine, 147/2014, 123/2017, 118/2018) Ministarstvo je nositelj politike regionalnog razvoja središnje razine te ono surađuje s drugim tijelima državne uprave i javnopravnim tijelima u provođenju politike regionalnog razvoja.

Zakonom je na središnjoj razini predviđeno osnivanje Vijeća za regionalni razvoj, dok je na razini statističke regije predviđeno osnivanje Partnerskog vijeća statističke regije radi definiranja zajedničkih prioriteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na području statističke regije i predlaganja razvojnih projekata. Jedinica područne (regionalne) samouprave osniva partnersko vijeće za područje županije, dok se Partnersko vijeće za urbano područje osniva radi sudjelovanja u donošenju strategije razvoja urbanog područja, utvrđivanja prioriteta razvoja urbanog područja,

predlaganja strateških projekata važnih za razvoj urbanog područja te njihove provedbe i praćenja (Narodne Novine, 147/2014, 123/2017, 118/2018).

Jedinica područne (regionalne) samouprave nositelj je planiranja razvoja za svoje područje. U planiranju razvoja surađuju s jedinicama lokalne samouprave sa svojem područja i šire. Jedinice područne (regionalne) samouprave mogu osnovati regionalnu razvojnu agenciju (regionalnog koordinatora). Primjer uspješne razvojne agencije na području Istarske županije je Istarska razvojna agencija (IDA), koja se dugi niz godina ističe različitim razvojnim aktivnostima (Istarska razvojna agencija, 2020.).

Za Istarsku županiju regionalni koordinatorski je Javna ustanova „Regionalni koordinatorski Istarske županije za europske programe i fondove – *Coordinatore regionale della Regione Istriana per i programmi e fondi europei*“. Ustanova „Regionalni koordinatorski Istarske županije za europske programe i fondove – *Coordinatore regionale della Regione Istriana per i programmi e fondi europei*“ osnovana je u svibnju 2018. godine od strane Istarske županije kao javna ustanova za provedbu aktivnosti vezanih uz koordinaciju i poticanje regionalnoga razvoja, pripremu i provedbu projekata sufinanciranih sredstvima iz europskih programa i fondova te drugih izvora financiranja. Regionalni koordinatorski obavlja poslove od javnog interesa te daje veliki doprinos u iskorištavanju raspoloživih sredstava iz europskih fondova za brz i učinkovit razvoj Istarske županije (Javna ustanova - Regionalni koordinatorski, 2020.).

Lokalne jedinice (jedna ili više) prema Zakonu mogu osnovati lokalne razvojne agencije.

U svrhu učinkovitije koordinacije i poticanja lokalnog razvoja jedinice lokalne samouprave s određenog područja mogu osnovati također Lokalne akcijske grupe (LAG-ove) te kroz njih provoditi razvoj svog područja. U Istarskoj županiji osnovani su sljedeći LAG-ovi:

1. LAG Sjeverna Istra obuhvaća područje jedanaest (11) jedinica lokalne samouprave i to gradove Buje – Buie, Buzet, Novigrad – Cittanova i Umag – Umago te općine Brtonigla – Verteneglio, Grožnjan – Grisignana, Lanišće, Oprtalj – Portole, Vižinada – Visinada, Tar Vabriga – Torre Abrega i Kaštelir



Labinci – Castelliere S. Domenica (Lokalna akcijska grupa „Sjeverna Istra“, 2016., str. 2.);

2. LAG Središnja Istra je udruga čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave Grad Pazin te Općine Cerovlje, Gračišće, Karojba, Lupoglav, Motovun, Tinjan i Sv. Petar u Šumi, predstavnici privatnog sektora te predstavnici civilnog sektora s područja središnje Istre. Osim navedenih osam jedinica lokalne samouprave kao osnivača, LAG Središnja Istra od svibnja 2015. godine obuhvaća i Grad Poreč te Općine Funtanu, Sveti Lovreč, Višnjan, Vrsar i Žminj. Njegova ukupna površina iznosi 872,06 km<sup>2</sup>, a broj stanovnika prema Popisu iz 2011. godine iznosi 44.386 stanovnika (LAG Središnja Istra, 2017., str. 2.);
3. LAG Južna Istra čine gradovi Rovinj i Vodnjan te općine Kanfanar, Bale, Savičenta, Barban, Marčana, Fažana, Ližnjan i Medulin (Lokalna akcijska grupa Južna Istra, 2017., str. 2.);
4. LAG Istočna Istra čine grad Labin, općine Kršan, Pićan, Raša i Sv. Nedelja (LAG Istočna Istra, 2018., str. 2.).

Slika 1. LAG-ovi u Republici Hrvatskoj



Izvor: Hrvatska mreža za ruralni razvoj (2017b.), Hrvatski LAG-ovi, <https://hmrr.hr/leader/hrvatski-lag-ovi/>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)

U Hrvatskoj postoji 56 LAG-ova, rasprostiru se na površini od 52.190,05 km<sup>2</sup>, što čini čak 92,30% ukupne površine Hrvatske. Na području LAG-ova živi 2.446.567 stanovnika, odnosno 57,10% ukupnog stanovništva Hrvatske (Hrvatska mreža za ruralni razvoj, 2017b.).

Nakon LAG-ova krenulo se u osnivanje FLAG-ova, koji predstavljaju nositelje ribarskog sektora i lokalnih dionika iz privatnog i javnog sektora, kojima je zajednički cilj održivi razvoj ribarstva i marikulture, a zadatak izrada i provedba zajedničke strategije za svoje područje u koje je uključeno više jedinica lokalne samouprave. U Istarskoj županiji su osnovani FLAG Alba, FLAG Istarska Batana, FLAG Istarski Švoji i FLAG Pinna Nobilis, od ukupno 14 u Republici Hrvatskoj (Hrvatska mreža za ruralni razvoj, 2017a.).

Djelovanje svih navedenih nositelja u provedbi politike regionalnog i lokalnog razvoja treba biti usklađeno, što podrazumijeva i usklađivanje strateških dokumenata temeljem kojih se razvoj planira i temeljem kojih se upravljanje provodi. Kao dodatan izvor za upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem, odnosno provedbu razvojnih aktivnosti, nakon ulaska u Uniju, države članice pa tako i njihove regionalne i lokalne jedinice imaju pravo na korištenje dodatnih izvora sredstava u vidu fondova EU-a. Međutim, i navedeno treba biti provedeno putem povezanog sustava programiranja koji obuhvaća usklađivanje strateških dokumenata za provedbu.

### **2.3. Upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem kroz fondove Europske unije**

Fondovi EU-a značajan su instrument provedbe politike regionalnog i lokalnog razvoja, a odgovarajuće upravljanje regionalnom politikom dovodi do boljeg povlačenja sredstava, odnosno do realizacije brojnih projekata koji se u trenutnom programskom razdoblju mogu financirati kroz ESI fondove.

Europski fondovi su financijski instrumenti za provedbu pojedine javne politike EU-a u zemljama članicama. Navedene javne politike EU-a, država članica i država kandidatkinja temelj su za određivanje ciljeva čije se ostvarivanje može financirati kroz EU fondove. EU fondovi predstavljaju novac europskih građana koji se,

sukladno određenim pravilima i procedurama, dodjeljuje raznim korisnicima za provedbu projekata koji trebaju pridonijeti postizanju spomenutih ključnih javnih politika EU-a (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020f.).

Fondovima upravljaju same zemlje EU-a sporazumima o partnerstvu. Svaka zemlja priprema sporazum, u suradnji s Europskom komisijom, u kojem se navodi kako će se upotrijebiti sredstva tijekom financijskog razdoblja. Na temelju sporazuma o partnerstvu razvijaju se programi ulaganja kojima se sredstva usmjeravaju u različite regije i projekte u predmetnim područjima politike (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020a.).

Strateške smjernice EU-a usklađuju se s Nacionalnim strateškim referentnim okvirom/Sporazumom o partnerstvu iz kojeg proizlaze strateški operativni programi u Republici Hrvatskoj te se spuštaju prema regionalnoj i lokalnoj razini kao županijske razvojne strategije i lokalni razvojni programi. Strateški dokumenti na lokalnoj razini usklađeni su s dokumentima na višim razinama, kao što je ranije istaknuto.

### *2.3.1. Europski strukturni i investicijski fondovi*

ESI fondovi koji su na raspolaganju Republici Hrvatskoj u financijskoj perspektivi od 2014. do 2020. godine obuhvaćaju pet fondova (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020a.):

1. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)
2. Europski socijalni fond (ESF)
3. Kohezijski fond (KF)
4. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)
5. Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)

Iz svih fondova, Republici Hrvatskoj je na raspolaganju u financijskom razdoblju od 2014. do 2020. godine 10,676 milijardi eura. Od tog iznosa za ostvarivanje ciljeva kohezijske politike na raspolaganju je 8,397 milijardi eura, za poljoprivredu i ruralni razvoj 2,026 milijardi te za razvoj ribarstva 253 milijuna eura (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020f.).

Tablica 5. Financijske alokacije kroz politike EU-a u Republici Hrvatskoj, 2014.-2020.

<b>POLITIKA EU-a</b>	<b>ESI FONDOVI</b>	<b>ALOKACIJA</b>
<b>Kohezijska politika</b>	EFRR, KF, ESF	8,397 milijardi
<b>Poljoprivreda i ruralni razvoj</b>	EPFRR	2,026 milijardi
<b>Ribarstvo</b>	EFPR	253 milijuna

Izvor: sistematizacija autora na temelju Europski strukturni i investicijski fondovi (2020f.): EU fondovi, <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>, (pristupljeno 20. rujna 2019.)

Operativni programi su dokumenti u kojima se detaljnije opisuju i razrađuju mjere i aktivnosti za učinkovitu provedbu i korištenje ESI fondova. Aktivnosti unutar svakog operativnog programa financiraju se iz odgovarajućeg ESI fonda (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020f.).

#### *2.3.1.1. Europski fond za regionalni razvoj*

EFRR je utemeljen 1975. godine te podupire jačanje ekonomske i socijalne politike u EU-u smanjenjem razlika među regijama. Prioriteti EFRR-a su (Službeni list Europske unije, Uredba 1031/2013):

1. jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija;
2. jačanje pristupa, korištenja i kvalitete ICT-a;
3. jačanje konkurentnosti malog i srednjeg poduzetništva;
4. potpora prelasku na zeleno gospodarstvo u svim sektorima;
5. prilagodba klimatskim promjenama;
6. zaštita okoliša i jačanje efikasnosti korištenja resursa;
7. poticanje održivog prijevoza;
8. poticanje zaposlenosti i potpora radne mobilnosti;
9. poticanje socijalne uključenosti i borbe protiv siromaštva;
10. ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje kroz razvoj obrazovne infrastrukture;
11. jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovitosti javne administracije i javnih službi koje sudjeluju u provedbi EFRR-a.

Cilj mu je jačanje gospodarske i socijalne kohezije, smanjivanje razlika između regija unutar EU-a, kroz podršku u razvoju i strukturne prilagodbe regionalnih gospodarstava, kao i podršku prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj suradnji. Većinom je usmjeren na proizvodne investicije u cilju otvaranja radnih mjesta, infrastrukturne investicije te lokalni razvoj i razvoj malog i srednjeg poduzetništva (Krutak d.o.o., 2020a.).

#### *2.3.1.2. Europski socijalni fond*

Najstariji fond, osnovan 1957. godine, predstavlja glavni financijski instrument EU-a za ostvarivanje strateških ciljeva politike zapošljavanja. Jedna od važnih mjera u okviru fonda je i financiranje jačanja administrativne sposobnosti u državnoj upravi i javnom sektoru u području gospodarstva, zapošljavanja, socijalne politike, okoliša i pravosuđa. Fond osigurava podršku europskim regijama koje su pogođene visokom stopom nezaposlenosti (Krutak d.o.o., 2020b.).

Prioriteti ovog fonda su (Službeni list Europske unije, Uredbe 1304/2013):

1. poticanje zapošljavanja i potpora mobilnosti radne snage;
2. ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje;
3. poticanje socijalne sigurnosti i uključenosti te borba protiv siromaštva;
4. jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovite javne uprave.

#### *2.3.1.3. Kohezijski fond*

KF je namijenjen najmanje razvijenim državama članicama EU-a, čija je vrijednost bruto nacionalnog proizvoda po stanovniku manja od 90% prosjeka EU-a. Uspostavljen je 1993. godine za financiranje velikih infrastrukturnih projekata u EU na području okoliša i transeuropskih mreža. Glavna svrha KF-a je jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, u interesu promicanja održivog razvoja. Za razdoblje od 2014. - 2020. godine sredstva KF-a usmjerena su na sljedećih 15 država članica EU-a: Bugarsku, Cipar, Češku, Estoniju, Grčku, Hrvatsku, Latviju, Litvu, Mađarsku, Maltu, Poljsku, Portugal, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju (Krutak d.o.o., 2020c.).

Prioriteti KF-a su (Službeni list Europske unije, Uredba 1300/2013):

1. pomoć prelasku na gospodarstvo s niskom emisijom CO<sub>2</sub>;
2. promoviranje prilagodbe klimatskim promjenama;

3. zaštita okoliša i promoviranje učinkovitog korištenja resursa;
4. poticanje održivog prijevoza;
5. jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovitosti javne administracije povezane s provedbom projekta iz KF-a.

U KF-u je uglavnom riječ o financiranju velikih nacionalnih projekata čiji su korisnici tijela javne vlasti, a poslovni je sektor obuhvaćen kroz sudjelovanje u postupcima javne nabave za isporuku dobara i usluga te obavljanje radova kao što su različite studije, građevinski radovi i slično (Krutak d.o.o., 2020c.).

#### *2.3.1.4. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj*

EPFRR ima za cilj jačanje europske politike ruralnog razvoja i pojednostavljivanje njezine provedbe. Fond je usmjeren na smanjenje gospodarskih razlika između regija EU-a kroz razvoj poljoprivrednog sektora. Od očuvanja eko-sustava, preko pošumljavanja i razvoja ruralnog poduzetništva do većih infrastrukturnih investicija, EPFRR nudi podršku za održivu i uključivu revitalizaciju ruralnih područja (EU projekti info, 2020b.).

Prioriteti ovog fonda su (Službeni list Europske unije, Uredba 1305/2013):

1. transfer znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim prostorima;
2. konkurentnost svih oblika poljoprivrede i održivosti farmi;
3. organizacija proizvodnog lanca i upravljanje rizicima;
4. zaštita, obnova i unaprjeđenje ekosustava;
5. učinkovito korištenje resursa te kretanje prema smanjenju emisije CO<sub>2</sub> i gospodarstvu osjetljivom na klimu;
6. socijalna uključenost, smanjenje siromaštva i ekonomski razvoj ruralnih prostora.

#### *2.3.1.5. Europski fond za pomorstvo i ribarstvo*

EFPR doprinosi promicanju konkurentnog, okolišno i gospodarski održivog, društveno odgovornog ribarstva i akvakulture, potiče provedbu Zajedničke ribarstvene politike, uravnotežen i uključiv teritorijalni razvoj ribarstvenih područja i područja u akvakulturi te potiče razvoj i provedbu Integrirane pomorske politike na

način koji nadopunjuje kohezijsku politiku i Zajedničku ribarstvenu politiku (Ministarstvo poljoprivrede, 2013.).

Prioriteti fonda za pomorstvo i ribarstvo su (Ministarstvo poljoprivrede, 2013.; Službeni list Europske unije, Uredba 508/2014):

1. jačanje inovativne, konkurentne i na znanju utemeljene ribarske djelatnosti;
2. jačanje inovativne, konkurentne i na znanju utemeljene akvakulture;
3. poticanje provedbe Zajedničke ribarstvene politike;
4. poticanje stavljanja na tržište i prerade kroz poboljšanje organizacije tržišta za proizvode ribarstva i akvakulture i poticanje ulaganja u sektore prerade i stavljanja na tržište;
5. poticanje implementacije Integrirane pomorske politike.

Kao što je ranije istaknuto, kako bi se fondovi što bolje iskoristili potrebno je imati uspostavljen kvalitetan pristup strateškom planiranju, koji se detaljnije obrađuje u nastavku (u teorijskom smislu, a zatim i kroz analizu, od razine integracije do lokalne razine).

### 3. TEORIJSKE OSNOVE I PRISTUP STRATEŠKOM PLANIRANJU

„Od središnje razine traži se definiranje jasnog smjera razvitka i za te potrebe osigurana sredstva, a od nižih razina stjecanje novih vještina i uključivanje u strateško planiranje razvitka. Stoga se moraju uspostaviti kapaciteti koji će omogućiti jasno identificiranje potreba, usuglašavanje razvojnih prioriteta te razvijanje ideja i prijedloga projekata koji opravdavaju investiranje javnih sredstava u pojedina područja“ (Bajo i Jurlina Alibegović, 2008., str. 282.).

Načelnici, gradonačelnici pa i župani trebaju biti dobri menadžeri da bi uspješno planirali razvoj na područjima na kojima se nalaze jedinice lokalne i regionalne samouprave, uzimajući u obzir potrebe područja i specifičnosti razvojnog konteksta. Planiranje je od velike važnosti te navedenom dijelu procesa upravljanja treba pridati pozornost kod upravljanja sustavima, poput općina, gradova, županija, regija i država.

U cilju boljeg i kvalitetnijeg upravljanja složenim sustavima, kao što su jedinice lokalne samouprave, regije ili države, razvojna politika stvara okvir za budući razvoj određenog teritorijalno-administrativnog entiteta. S obzirom na to da obuhvaća raznovrsna područja (od gospodarstva, društvenih pitanja, prostornog uređenja i zaštite okoliša do rada institucija), potreban je dobro osmišljen plan ili program provedbe, a aktivnosti koje će se sporadično odvijati mogu samo slučajno voditi prema željenom cilju proizvodeći neželjene učinke. Promišljen nositelj razvojne politike činit će sve kako bi u što većoj mjeri održao kontrolu nad instrumentima koje ima na raspolaganju i rezultatima koji se mogu postići (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.).

Osnova za suvremeno planiranje regionalnog i lokalnog razvoja su tri vrste planiranja: ekonomsko, prostorno planiranje i planiranje razvojnih politika. Postojanje strateških dokumenata postaje također osnova za povlačenje sredstava iz različitih nacionalnih i vanjskih izvora (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.).

Autorice Jurlina Alibegović i Blažević (2010.) navode da sve jedinice lokalne samouprave ulažu velike napore u unaprjeđivanje sustava planiranja, izvršavanja, praćenja i nadzora proračuna i to zato da bi proračun omogućio odgovarajući sustav praćenja i postizanja mjerljivih rezultata i dostižnih ciljeva utvrđenih u lokalnim



strateškim razvojnim dokumentima. Potvrđuje se da je strategije razvoja nezaobilazno uskladiti s proračunskim planiranjem. Sve navedeno upućuje na složenost, ali i važnost strateškog planiranja i upravljanja razvojem.

### **3.1. Teorijski pristup i praksa u planiranju**

„Planiranje shvaćeno kao proces izrade i ostvarivanja razvojnih određenja sublimira spoznaje o postojećim strukturnim odnosima, te potrebu, mogućnost i realnost društveno – ekonomskih pomaka. Svako predviđanje društveno – ekonomskih tokova čini nezahvalnu, ali izazovnu temu. U kontekstu usmjeravanja regionalnog razvoja to iskazuje analitičko oslikavanje regionalnih struktura odnosa i resursa“ (Bogunović, 1991., str. 135.).

Strateško planiranje može se sagledati kao nacionalna potreba. U svijetu brzih i čestih promjena, neprihvatljivih gospodarskih, a u posljednje vrijeme sve češćih i pogubnijih klimatskih promjena, treba imati jasnu viziju željenog stanja u koje pojedina država, regija ili jedinica lokalne samouprave želi doći kako bi uspjela zadržati ili povećati društvene i gospodarske dobrobiti u širem smislu. Time je moguće jasno utvrditi viziju i smjernice razvoja, planirati koliko je sredstava potrebno da bi se vizija ostvarila, a postavljeni ciljevi dosegnuli. U tom smislu, strateško planiranje ima sve veću ulogu u javnom i privatnom životu (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.).

„Ponašati se strateški znači jasno poznavati postojeće razvojne potrebe, imati jasno postavljene ciljeve i rezultate, biti svjestan postojećih sredstava te sve to uključiti u plan ili program definirajući kako će zajednički dogovoreni ciljevi i rezultati biti postignuti s postojećim sredstvima. Plan predstavlja skup odluka o tome što napraviti, zašto napraviti i kako napraviti.“ (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 42.).

#### **3.1.1. Praksa strateškog planiranja u Europskoj uniji**

Postoje različite mogućnosti sagledavanja prakse strateškog planiranja. Potreba strateškog planiranja i upravljanja razvojem nameće se na razini integracije, država članica i nižih razina upravljanja.

„Početkom 2000. godine EU kao jedan od svojih strateških ciljeva identificira reformu europskog upravljanja u dokumentu *White Paper on European Governance* (Bijela

knjiga o europskom upravljanju). Bijela knjiga upravljanja predlaže promjene u pristupu izrade EU politika na način da se u pripremu i provedbu EU politika uključi što više građana i organizacija, što znači da se trebaju mijenjati i institucije EU, ali i građani. Pri tome institucije EU, nacionalne i sub-nacionalne (regionalne i lokalne) vlasti trebaju pokazati sposobnost otvorenosti i dijaloga s građanima i ostalim dionicima, kao što su civilni i gospodarski sektor i akademska zajednica, a građani i ostali dionici trebaju pokazati odgovornost i aktivno sudjelovati u procesu donošenja EU politika. Takav pristup trebao bi osigurati da EU politike budu odraz potreba i volje što većeg broja građana, da ih građani razumiju i da mogu prepoznati primjenu EU politika u svakodnevnom životu“ (Kraljić, 2016., str. 80.).

Važnost višerazinskog upravljanja i strateškog planiranja danas postaje sve značajnija. Koncept višerazinskog upravljanja u proširenom EU-u opisuje složenost planiranja i interaktivne provedbe politika (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.). U trenutnom programskom razdoblju, 2014.-2020., postavlja se obveza i stavlja naglasak na povezivanje ciljeva integracije i ekonomskog upravljanja na razini država članica, regionalnih/lokalnih jedinica, što je vidljivo i kroz povezivanje strateških dokumenata. Pri tome treba naglasiti da je i uspješnost u povlačenju sredstava iz EU fondova povezana s koordiniranim sustavom višerazinskog upravljanja razvojem te se time također nastoji doprinijeti ciljevima integracije. Programi pripremljeni za financiranje iz EU fondova trebaju se temeljiti na potrebama, ali ujedno biti i spremni prilagoditi aktivnosti na brze promjene u okruženju.

U praksi EU-a standardan je termin programiranja koji označava aktivnosti na izradi dokumenata koji su bitni za provedbu kohezijske politike (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.), uključujući korištenje instrumenata kao što su fondovi EU-a.

Prema Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački (2010.), ciklus programiranja moguće je promatrati kroz nekoliko faza.

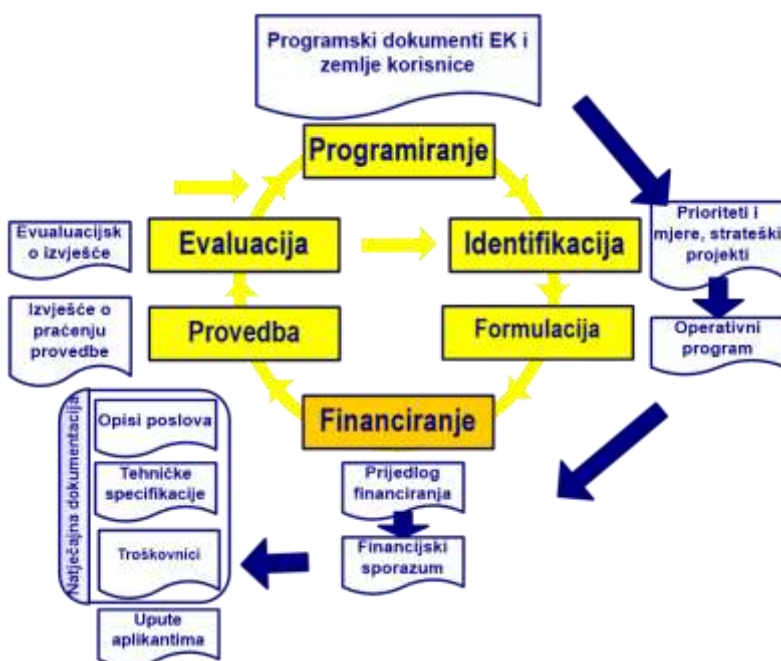
1. Identifikacija – pronalaze se ideje na kojima će se temeljiti projekti i druge aktivnosti. Faza uključuje konzultacije s korisnicima, analizu problema i prepoznavanje mogućnosti. Izrađuje se analiza potreba, studije izvedivosti i sl.
2. Formulacija – projektne ideje uključuju se u operativne planove. Korisnici i ostali dionici detaljno razrađuju ideje s ciljem odlučivanja hoće li se nastaviti s

projektom, izradom proračuna i dobivanjem sredstava za financiranje projekta. U toj fazi izrađuju se studije izvedivosti i prijedlog proračuna.

3. Financiranje i ugovaranje – nadležno tijelo koje donosi odluke o prihvatljivosti projekta pregledava prijedloge i donosi odluke o financiranju, a sve se formalizira ugovorom.
4. Implementacija – provodi se projekt u skladu s odobrenim prijedlogom i namijenjenim sredstvima. Provođitelji prate provedbu kroz sustav izvještavanja i na osnovi definiranih pokazatelja. Prema potrebi, rade se promjene koje projekt dovode u okvire planiranog ili se ciljevi prilagođavaju novonastalim prilikama u okruženju. Može se dogoditi da od prijave projekta do početka provođenja prođe dulje vrijeme te dolazi do novih prilika na koje se projekt treba prilagoditi.
5. Evaluacija – evaluacijom se utvrđuje jesu li postignuti ciljevi, utvrđuje se što se postiglo i koja su iskustva stečena. Sve se koristi za unaprjeđenje budućih programa ili projekata. Evaluacijski izvještaji pružaju upute za pokretanje novog ciklusa programiranja.

U nastavku se prikazuje projektni ciklus od razine integracije prema nacionalnoj razini, pri čemu se jasno vidi međupovezanost temeljnih strateških okvira (dokumenata) i provedbe te evaluacije.

Slika 2. Projektni ciklus sa stajališta EU/RH



Izvor: Milić, R. (2014.): Upravljanje projektnim ciklusom. Uvod u upravljanje projektnim ciklusom, <https://www.slideserve.com/jontae/upravljanje-projektnim-ciklusom-uvod-u-upravljanje-projektnim-ciklusom>, (pristupljeno 6. svibnja 2020.)

Raspodjela sredstava dostupnih iz EU fondova, kojima se projekti mogu financirati, temelji se također na načelima regionalne politike, koja su ujedno utvrđena uredbom Europske komisije (Službeni list Europske unije, Uredba Vijeća 1083/2006, prema Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.):

1. komplementarnosti, konzistentnosti, koordinacije i usklađenosti;
2. programiranja;
3. teritorijalne razine provedbe;
4. proporcionalne intervencije;
5. podijeljenog upravljanja;
6. partnerstva;
7. dodanosti;
8. jednakosti između muškaraca i žena i nediskriminacije;
9. održivog razvoja.

Prema gore navedenoj Uredbi Vijeća br. 1083/2006, u nastavku slijedi objašnjenje za navedena načela.

Načelo komplementarnosti, konzistentnosti, koordinacije i usklađenosti odnosi se na aktivnosti koje će nacionalna, regionalna i lokalna razina morati uspješno integrirati u prioritete EU-a, pri čemu je bitno stvoriti sinergijski učinak.

Programiranje se odnosi na ciljeve koje se želi postići u višegodišnjim planovima razvoja. Višegodišnji planovi ostvaruju se u nekoliko faza koje obuhvaćaju određivanje prioriteta i financijskih sredstava, sustav upravljanja i kontrole. Prioriteti imaju definirane mjere s provedbom u okviru programa s dugoročnim ciljevima. Europska komisija nadzire usklađivanje sa strateškim prioritetima.

Prema smjernicama usmjerenim prema razvojno-političkim ciljevima EU-a, države članice u trenutnom razdoblju pripremaju sporazume o partnerstvu i operative programe, koji predstavljaju i preduvjet za korištenje EU sredstava.

Provedba programa je u nadležnosti zemalja članica na odgovarajućoj teritorijalnoj razini u skladu s teritorijalnom podjelom zemlje članice.

Financijski i upravni resursi koji su potrebni za iskorištavanje raspoloživih sredstava promatraju se uz odabir indikatora kojima se mjeri napredak u odnosu na početnu situaciju te postizanje ciljeva prema prioritetnim osima, uz vrednovanje, osnovna načela sustava upravljanja i kontrole te uz izvještavanje jesu li sredstva potrošena u skladu s namjenom.

Sredstva proračuna Europske unije koriste se u podijeljenom upravljanju.

Partnerstvo se ostvaruje u okviru suradnje na svim razinama, u svim fazama oblikovanja i provedbe programa i mjera, a obuhvaća i organizacije civilnog društva, socijalne partnere, predstavnike poslovne zajednice i druge relevantne lokalne i regionalne čimbenike.

Sredstva iz Strukturnih i investicijskih fondova ne smiju zamijeniti javna sredstva za pokrivanje strukturnih izdataka zemalja članica, kao što je ranije istaknuto.

Države članice i Komisija poduzimaju odgovarajuće korake u raznim fazama korištenja fondova, kako bi spriječile bilo koji oblik diskriminacije, na osnovi spola, rasnog ili etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije i dr.

Načelom održivog razvoja promovira se ostvarivanje ciljeva zaštite i unaprjeđenja okoliša, u okviru održivog razvoja.

Praksa strateškog planiranja vidljiva je i u djelovanju institucija EU-a, poput Europske komisije. U tom smislu, strateški su planovi dokumenti u kojima se opisuje kako će određene službe doprinijeti širim političkim ciljevima Komisije te se definiraju njihovi ciljevi za petogodišnje razdoblje. U okviru strateškog plana svaka služba Komisije izrađuje i godišnji plan upravljanja za sljedeću godinu. U planovima upravljanja navode se aktivnosti službe i kako će one pridonijeti ostvarivanju ciljeva utvrđenih strateškim planom (Europska komisija, 2020c.).

Svrha je strateških planova i planova upravljanja sljedeća (Europska komisija, 2020c.):

1. pomaganje službama Komisije u usklađivanju vlastitih ciljeva s Komisijinim sveobuhvatnim ciljevima;
2. planiranje aktivnosti i upravljanje njima u cilju postizanja ciljeva učinkovitom upotrebom sredstava;
3. utvrđivanje pokazatelja uspješnosti za praćenje napretka tijekom godine;
4. utvrđivanje glavnih rizika koji mogu utjecati na postizanje ciljeva te davanje prijedloga za njihovo uklanjanje;
5. pružanje osnove za izvješćivanje o rezultatima u godišnjem izvješću o radu;
6. donošenje zaključaka na osnovi prijašnjeg iskustva.

### *3.1.2. Praksa strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj*

Početak strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj može se povezati s relativno novijim razdobljem, kada pojedine jedinice lokalne (regionalne) samouprave prvi put primjenjuju strateško planiranje razvoja. „1998. godine Research Triangle Institute i Urban Institute u Vukovaru, Kneževim Vinogradima, Okučanima, Topuskom i Petrinji započeli su s provođenjem projekta pod naslovom 'Local Government Programming', kojim je navedenim lokalnim jedinicama pružena pomoć u izradi višegodišnjih proračuna“ (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 39.).

Treba naglasiti da su upravo male i nerazvijene lokalne sredine prve uvidjele potrebu primjene strateškog planiranja za razvoj svojeg područja jer su one već bile upoznate s mogućnošću korištenja inozemnih potpora kroz razne fondacije i donatore nakon Domovinskog rata (Vranić, 2009.).

Dugi niz godina u Republici Hrvatskoj nije postojala propisana obaveza donošenja razvojnih dokumenata na različitim razinama upravljanja. Većina strategija izrađivala se radi zadovoljavanja forme, a ne zbog stvarne potrebe za razvojnim dokumentom (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.). Strateško planiranje kao suvremena metodologija potječe iz privatnog sektora, a u javnom sektoru počeo se intenzivnije koristiti od 2000. godine (Vranić, 2009.).

U razdoblju od osamostaljenja do početka pregovora za ulazak u EU izrađeno je 68 razvojnih dokumenata (Kraljić, 2016., prema Mirošević, 2012.), koji su imali različite nazive: planovi dugoročnog razvoja, razvojne strategije, razvojne studije, nacionalni planovi i programi. „Neke od navedenih dokumenata usvojio je Hrvatski sabor, neke

je usvojila Vlada Republike Hrvatske, a neki su odbačeni kao politički neprihvatljivi. Radi se uglavnom o sektorskom pristupu, gdje se strategije, planovi i studije izrađuju za hrvatske željeznice, turizam, poljoprivredu, zaštitu voda, biološku i krajobraznu raznolikost i razvoj otoka. Tek na kraju tog prvog razdoblja u travnju 2000. godine Vlada Republike Hrvatske je pokrenula projekt izrade Strategije razvitka Hrvatske 'Hrvatska u 21. stoljeću', s ciljem izrade sveobuhvatnog dugoročnog strateškog dokumenta“ (Kraljić, 2016., str. 129.).

U opisu procesa izrade strategije razvitka Republike Hrvatske „Hrvatska u 21. stoljeću“ (Kraljić, 2016., prema Boko, Vojnić i Cari, 2004.) navode se organizacijski problemi koji su nastajali tijekom navedenog procesa: koordinacija velikog broja sudionika, komunikacija s ministarstvima, dugotrajna procedura prihvaćanja strategija i nedostatak kadrova koji imaju znanja vezana za proces strateškog planiranja. Također se ističe da najveći problem ostaje sustavna, dosljedna i sveobuhvatna implementacija strategija. Unatoč problemima, prepoznaje se napredak te se smatra da pokretanje i realizacija izrade sveobuhvatnog nacionalnog strateškog dokumenta predstavlja pozitivan pomak u razvojnim procesima u Hrvatskoj, uz uključivanje javnosti u izradu strategije (Kraljić, 2016.).

Pristupanjem i ulaskom u EU procesi planiranja dobivaju na važnosti. Jedan od bitnih uvjeta svakog natječaja za financiranje projekata koji će se financirati sredstvima iz EU fondova je da prijavljeni projekti budu ponajprije usklađeni s razvojnim dokumentima na svim razinama. Ujedno, tako su dodijeljena sredstva onim jedinicama lokalne i regionalne samouprave koje primjerice nisu imale vlastita sredstva za pripremu vlastitih strateških dokumenata, poput Programa ukupnog razvoja, strategije razvoja, strategije za različita područja, za turizam, kulturu, zaštitu okoliša, energetska učinkovitost itd.

Već u procesu pristupanja u EU, program CARDS („*Community Assistance For Reconstruction, Development and Stabilisation*“) bio je namijenjen za rješavanje problema i nedostatka kapaciteta za strateško planiranje. Projekt se provodio pod nazivom „Jačanje sposobnosti za strateško planiranje“ (Kraljić, 2016.). Temeljem CARDS projekata izrađivala se i Nacionalna strategija regionalnog razvoja i Zakon o regionalnom razvoju te su se provodile edukacije za jačanje kapaciteta strateškog planiranja na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Strategija regionalnog razvoja

Republike Hrvatske usvojena je tek 2010., a 2009. godine donesen je Zakon o regionalnom razvoju (Kraljić, 2016.).

Od 2001. do 2006. godine Ekonomski institut, Zagreb i njemačka razvojna agencija provodili su projekt „Savjetovanje pri planiranju regionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj“, kojim se promicala primjena participativne metodologije u izradi strateških razvojnih dokumenata (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.).

„Kapaciteti za strateško planiranje u Hrvatskoj se nisu razvijali, a to je posebno došlo do izražaja ulaskom Hrvatske u EU kada je trebala u kratkom roku izraditi dokumente koji su temelj za korištenje sredstava iz fondova EU za plansko i financijsko razdoblje 2007.-2013. i 2014.-2020. Svi raspoloživi kapaciteti u Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU su usmjereni na programiranje za EU, a nacionalno planiranje je ostalo u drugom planu. Posljedica toga je da su dokumenti koji su podloga za korištenje sredstava iz fondova za razdoblje 2014.-2020. izrađivani bez nacionalnih strateških dokumenata“ (Kraljić, 2016., str. 147.).

Međutim, posljednjih godina može se vidjeti napredak jer se sve veći naglasak stavlja na nacionalno, regionalno i lokalno planiranje, u smislu cjelovitog planiranja razvoja države članice EU-a, uz korištenje EU fondova te se javlja i obveza primjene strateškog pristupa u upravljanju razvojem, ali su ograničenja uvijek prisutna i njih treba pokušati smanjiti. Treba naglasiti i napredak u uspostavi koordiniranog sustava strateškog planiranja u zakonodavnom pogledu, o čemu će više riječi biti kasnije u radu.

### **3.2. Osnovni pojmovi vezani za izradu strateških dokumenata**

U nastavku se objašnjavaju pojmovi u sustavu strateškog planiranja koje je potrebno usvojiti, da bi sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem bio kvalitetno implementiran.

U Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne Novine, 123/17), koji je na snazi od 20. prosinca 2017., navode se značenja bitnih pojmova.

Aktivnost se odnosi na niz specifičnih i međusobno povezanih radnji čija provedba izravno vodi ostvarivanju mjere, a neizravno ostvarenju posebnog cilja.



Akti strateškog planiranja uključuju sljedeće dokumente: Nacionalna razvojna strategija, višesektorske i sektorske strategije, nacionalni planovi, planovi razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, program Vlade Republike Hrvatske, program konvergencije, nacionalni program reformi, provedbeni programi središnjih tijela državne uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Europski semestar je godišnji ciklus usklađivanja i koordinacije gospodarskih i fiskalnih politika država članica EU-a.

Kao što je ranije navedeno, fondovi EU-a su instrumenti kohezijske politike EU-a (glavne investicijske politike EU-a), koja je usmjerena na poticanje otvaranja radnih mjesta, poslovne konkurentnosti, gospodarskog rasta, održivog razvoja te poboljšanja kvalitete života građana svih regija i gradova EU-a.

Gospodarsko udruženje odnosi se na pravnu osobu osnovanu radi olakšavanja i promicanja obavljanja gospodarskih djelatnosti.

Informacijski sustav za strateško planiranje i upravljanje razvojem predstavlja informacijsko-komunikacijsku platformu koja se koristi za prikupljanje, analizu, pohranu podataka i pokazatelja za izradu, praćenje i izvješćivanje o provedbi akata strateškog planiranja i razvojnih projekata koji su u pripremi.

Intervencijska logika odnosi se na metodološki instrument kojim se uspostavlja logička veza između ciljeva, predviđenih operativnih mjera, projekata i aktivnosti i pokazatelja te time omogućuje procjenu doprinosa mjera, projekata i aktivnosti u postizanju ciljeva.

Javna politika predstavlja usmjerenost djelovanja javnih tijela na ciljeve kojima se odgovara na javne potrebe ili probleme u određenom razdoblju.

Javno tijelo je svako tijelo koje je naručitelj u smislu propisa kojima se uređuje područje javne nabave.

Sukladno propisu o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu ESI fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju od 2014. do 2020. godine, koordinacijsko tijelo je središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove regionalnoga razvoja i fondova EU-a.

Koordinator za strateško planiranje predstavlja unutarnju ustrojstvenu jedinicu nadležnu za poslove strateškog planiranja u središnjem tijelu državne uprave.

Lokalni koordinator je pravna ili fizička osoba određena od strane općinskog načelnika ili gradonačelnika kao predstavnik jedinice lokalne samouprave za obavljanje i koordinaciju poslova strateškog planiranja na razini jedinice lokalne samouprave.

Mjera se odnosi na skup međusobno povezanih aktivnosti i projekata u određenom upravnom području kojom se izravno ostvaruje posebni cilj, a neizravno pridonosi ostvarenju strateškoga cilja.

Partnersko vijeće je savjetodavno tijelo koje se osniva za potrebe pripreme i praćenja provedbe dugoročnih i srednjoročnih akata planiranja od značaja za statističke regije i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Praćenje provedbe je proces prikupljanja, analize i usporedbe pokazatelja kojima se sustavno prati uspješnost provedbe ciljeva i mjera definiranih aktima strateškog planiranja.

Projekt predstavlja niz međusobno povezanih aktivnosti koje se odvijaju određenim redoslijedom radi postizanja ciljeva, unutar određenoga razdoblja i određenih financijskih sredstava.

Prostorni plan je dokument definiran propisom kojim se uređuje prostorno planiranje.

Pokazatelj ishoda predstavlja kvantitativni i kvalitativni mjerljivi podatak koji omogućuje praćenje, izvješćivanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju posebnog cilja.

Pokazatelj rezultata odnosi se na kvantitativni i kvalitativni mjerljivi podatak koji omogućuje praćenje, izvješćivanje i vrednovanje uspješnosti u provedbi utvrđene mjere, projekta i aktivnosti.

Pokazatelj učinka predstavlja kvantitativni i kvalitativni mjerljivi podatak koji omogućuje praćenje, izvješćivanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju utvrđenog strateškog cilja.

Posebni cilj je srednjoročni cilj, koji je definiran u nacionalnim planovima i planovima razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kojim se ostvaruje strateški cilj iz strategije i poveznica s programom u državnom proračunu ili u proračunu jedinice lokalne i regionalne samouprave.

Razvojni projekt odnosi se na projekt čiji je nositelj javno tijelo, kojim se pridonosi postizanju strateških ciljeva definiranih u okviru akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja, od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te akata povezanih s okvirom za gospodarsko upravljanje EU-a i s korištenjem fondova EU-a.

Razvojni smjer predstavlja hijerarhijski najviši element strateškog okvira, osnovni okvir razvoja, a njime se ostvaruje vizija razvoja definirana u Nacionalnoj razvojnoj strategiji.

Regionalni koordinator je pravna osoba koja je osnovana (prema propisu koji uređuje područje politike regionalnog razvoja) radi učinkovite koordinacije poslova strateškog planiranja i poticanja regionalnog razvoja za područje jedinice područne (regionalne) samouprave.

Socijalni partneri su predstavnici poslodavaca i radništva (organizacije poslodavaca i sindikalne organizacije).

Središnji elektronički registar razvojnih projekata odnosi se na informacijsku bazu razvojnih projekata koji su u pripremi od strane javnih tijela.

Sektorska strategija je dugoročni akt strateškog planiranja od nacionalnog značaja za oblikovanje i provedbu javne politike u određenom području.

Strategija predstavlja dugoročni akt strateškog planiranja od nacionalnog značaja, koji se izrađuje temeljem posebnog zakona ili međunarodnog akta za jedno ili više upravnih područja, a koji donosi Hrvatski sabor.

Strateški cilj je dugoročni, odnosno srednjoročni cilj, a njime se izravno podupire ostvarenje razvojnog smjera.

Sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem predstavlja sustav koji organizacijski i informacijski objedinjava proces strateškog planiranja: pripremu, izradu, provedbu, praćenje, izvješćivanje i vrednovanje akata planiranja.

Upravno područje odnosi se na skup upravnih i drugih stručnih poslova koje obavlja javno tijelo u okviru svog djelokruga.

Višesektorska strategija je dugoročni akt strateškog planiranja, od nacionalnog značaja, za oblikovanje i provedbu javnih politika u više srodnih, međusobno povezanih upravnih područja.

Vizija razvoja prikazuje viđenje odnosno deklaraciju koja definira ono što se želi postići u dugoročnom razdoblju te služi kao jasan vodič za odabir ciljeva i postupaka djelovanja.

Vrednovanje se odnosi na neovisnu ocjenu procesa izrade akta strateškog planiranja (prethodno vrednovanje), provedbe (srednjoročno vrednovanje) te postignutih razvojnih učinaka i rezultata po isteku njegove provedbe (naknadno vrednovanje).

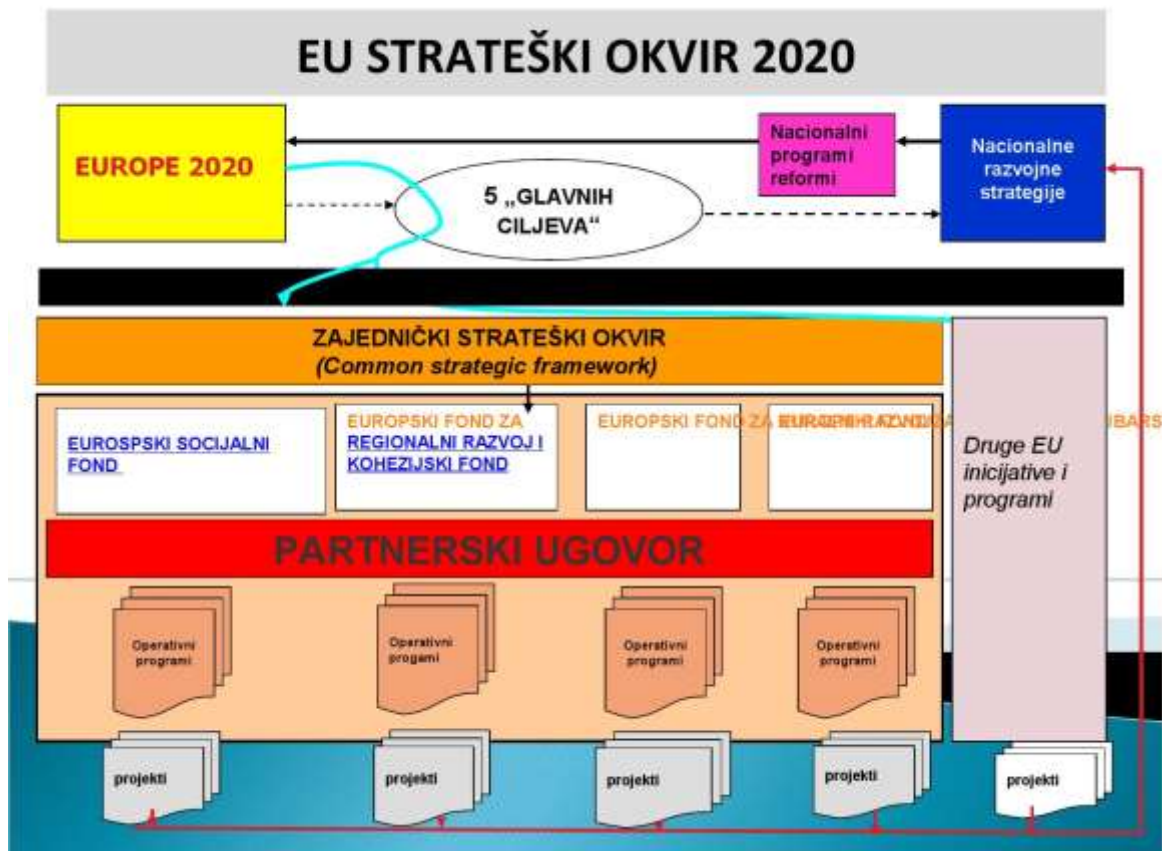
### **3.3. Strateški dokumenti u Europskoj uniji**

Temeljni strateški dokument EU-a je strategija Europa 2020, u kojoj su definirani prioriteti i ciljevi za daljnji razvoj EU-a. U strategiji su predložena tri prioriteta koja se međusobno nadopunjuju, a to su (EU projekti info, 2020a.):

1. pametan rast – razvijanje ekonomije utemeljene na inovacijama i znanju;
2. održiv rast – ekonomija koja učinkovitije iskorištava resurse;
3. učinkovit rast – ekonomija s visokom stopom zaposlenosti koja omogućuje povezanost u teritorijalnom i društvenom smislu.

Strategija Europa 2020 je najbitniji strateški dokument europske integracije. Svaka projektna ideja koja se prijavljuje na natječaj koji se kandidira za ESI fondove mora biti u skladu s krovnom strategijom.

Slika 3. EU strateški okvir



Izvor: CloseUp film festival (2020.): Pristup RH fondovima, <http://www.closeup-filmfestival.eu/pristup-rh-fondovima-edu/>, (pristupljeno 6. svibnja 2020.)

Strategija Europa 2020 ima pet glavnih ciljeva, a to su (Publications Office of the European Union, 2017.):

1. povećati stopu zaposlenosti stanovništva u dobi od 20 do 64 godine na 75%;
2. ulaganje 3% BDP-a u istraživanje i razvoj, primarno unapređujući uvjete za ulaganje privatnog sektora u istraživanje i razvoj;
3. smanjiti emisiju stakleničkih plinova za najmanje 20% u odnosu na razinu 1990. godine te povećati udio obnovljivih izvora energije i postići povećanje energetske učinkovitosti;
4. smanjiti udio ranog napuštanja školovanja s 15% na 10%;
5. smanjiti broj Europljana koji žive ispod granice siromaštva za 25%.

Uspjeh realizacije strategije Europa 2020. u velikoj mjeri ovisi o sposobnosti država članica EU-a da osiguraju odgovarajuću ulogu u provedbi potrebnih reformi na

nacionalnoj razini radi poticaja rasta (primjerice u povećanju ulaganja u istraživanje i razvoj i stope zaposlenosti) (Vlada Republike Hrvatske, 2020.).

Zajednički strateški okvir (ZSO) uspostavlja se kako bi se maksimalno povećalo povlačenje potpora iz ESI fondova te utvrdila temeljna strateška načela za olakšanje procesa programiranja na razini država članica i regija (Europska komisija, 2016.).

U tablici u nastavku prikazuje se 11 temeljnih ciljeva, odnosno prioriteta ulaganja u financijskom razdoblju do 2020. godine te fondovi kao izvori financiranja prema odgovarajućim prioritetima.

Tablica 6. Tematski prioriteti EU-a i izvori financiranja

	<b>TEMATSKI PRIORITETI EUROPSKE UNIJE</b>	<b>IZVORI FINANCIRANJA</b>
1	Veća ulaganja u istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije	EFRR, EPFRR
2	Poboljšanje pristupa informacijskim i telekomunikacijskim tehnologijama te njihovom korištenju i kvaliteti	EFRR, EPFRR, EFPR
3	Jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzetnika, poljoprivrednog sektora te sektora ribarstva i akvakulture	EFRR, EPFRR, EFPR
4	Podržavanje prijelaza na gospodarstvo s niskom emisijom CO <sub>2</sub>	EFRR, KF, EPFRR, EFPR
5	Poticanje prilagodbe na klimatske promjene	EFRR, KF, EPFRR,
6	Očuvanje i zaštita okoliša	EFRR, KF, EPFRR, EFPR
7	Promicanje održivog prometa i poboljšanje mrežnih infrastruktura	EFRR, KF
8	Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i podržavanje mobilnosti radne snage	EFRR, ESF, EPFRR, EFPR
9	Promicanje društvene uključenosti te borba protiv siromaštva i diskriminacije	EFRR, ESF, EPFRR, EFPR
10	Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje	EFRR, ESF, EPFRD, EFPR

11	Poboljšanje učinkovitosti javne uprave	EFRR, ESF, EPFRD, EFPR
----	--	------------------------

Izvor: sistematizacija autora prema Europska komisija (2020b.): Prioriteti za razdoblje 2014. – 2020., [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/how/priorities](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/priorities), (pristupljeno 6. svibnja 2020.)

### 3.3.1. Osnovni programski dokumenti

Nacionalni plansko-programski dokumenti utvrđeni Zakonom za korištenje sredstava ESI fondova su Partnerski sporazum i operativni programi. Partnerski sporazum je dokument kojim se za financijsko razdoblje 2014. – 2020. utvrđuju strateška područja ulaganja za ESI fondove te prioritete i mehanizmi za djelotvorno i učinkovito korištenje sredstava navedenih fondova u svrhu provedbe Strategije Europa 2020. – strategije Europske unije za pametan, održiv i uključiv rast (Narodne Novine, 92/14).

Iz zaključaka Partnerskog sporazuma proizlaze Operativni programi, a to su programski dokumenti kojima se detaljnije opisuju i razrađuju mjere i aktivnosti za provedbu i korištenje fondova, odnosno mjere ključne za ostvarivanje prioriteta utvrđenih u Partnerskom sporazumu (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020a.).

Republika Hrvatska za provođenje ESI fondova odredila je sljedeća četiri operativna programa (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020a.):

1. operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020., koji se financira iz EFRR i KF-a;
2. operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., koji se financira iz ESF-a;
3. operativni program za pomorstvo i ribarstvo 2014.-2020., koji se financira iz EFPR-a;
4. Program ruralnog razvoja 2014.-2020, koji se financira iz EFPR.

Hrvatskoj su isto tako na raspolaganju i programi Unije koji promiču suradnju između država članica u različitim područjima povezanim sa zajedničkim politikama EU-a. Najznačajniji programi u financijskom razdoblju 2014.-2020. su sljedeći (Istria Communicating Europe, 2020c.):

1. COSME - program koji ima za cilj poticanje konkurentnosti europskih poduzeća. Ciljne skupine programa su mala i srednja poduzeća, sadašnji, potencijalni poduzetnici i poslovne organizacije za podršku poduzećima;
2. Erasmus+ je usmjeren na jačanje znanja i vještina, zapošljivosti europskih građana kao i prema unaprjeđenju obrazovanja, osposobljavanja te rada u području mladih i sporta;
3. Europa za građane jedan je od programa EU-a koji predstavljaju niz povezanih aktivnosti koje Unija usvaja s ciljem promicanja suradnje među zemljama sudionicama programa u različitim područjima vezanim zajedničkim politikama;
4. Obzor 2020. (Horizon 2020) predstavlja financijski instrument za provedbu Unije inovacija, jedne od vodećih inicijativa strategije Europa 2020, čiji je cilj osigurati konkurentnost Europe na svjetskom tržištu. Program je dio pokušaja poticanja rasta i stvaranja novih radnih mjesta u Europi;
5. Program EU za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) je instrument financiranja EU-a namijenjen promicanju visoke razine kvalitete i održivosti zapošljavanja, koji će jamčiti odgovarajuću i pristojnu socijalnu zaštitu, borbu protiv socijalne isključenosti i siromaštva te poboljšati uvjete rada;
6. Kreativna Europa podupire europsku kinematografiju, kulturni i kreativni sektor s ciljem doprinosa održivom rastu i zapošljavanju;
7. LIFE je program za zaštitu okoliša i klimatske akcije, a sastoji se od dva potprograma: potprogram za okoliš i potprogram za klimatske akcije;
8. Zdravlje za rast naglašava i učvršćuje veze između gospodarskog rasta i zdravog stanovništva.

Republika Hrvatska ima na raspolaganju i Programe prekogranične suradnje s pograničnim državama, Slovenijom, Italijom i Mađarskom te s pograničnim državama koje tek postaju članicama EU-a. Cilj prekogranične suradnje usmjeren je na rješavanje zajedničkih izazova koji su identificirani u pograničnim regijama te bi cilj trebao biti iskorištavanje neiskorištenih potencijala rasta u pograničnom području, uz istovremeno jačanje suradnje u svrhu općeg usklađenog razvoja Unije. Kroz jačanje prekogranične suradnje u pograničnim područjima može se pridonijeti sveukupnom razvoju, povećanju međunarodne konkurentnosti hrvatskih pograničnih regija,



smanjenju društvene i gospodarske nejednakosti među hrvatskim regijama i ujednačavanju njihova razvoja (Istria Communicating Europe, 2020a).

Kao primjer međunarodne suradnje može se istaknuti Istarska županija koja sudjeluje u sljedećim programima: Mediteran 2014.-2020., Dunav 2014.-2020., Jadransko-jonski program transnacionalne suradnje (ADRION) 2014.-2020., Središnja Europa 2014.-2020. (Istria Communicating Europe, 2020b.).

### *3.3.2. Osnovna tijela i uobičajena struktura programa*

Sukladno smjernicama EU-a države članice pripremaju Partnerske sporazume i operativne programe, poštujući načela regionalne politike EU-a.

Operativni program Konkurentnost i kohezija temeljni je strateški dokument za korištenje sredstava iz EFRR-a i CF-a u Republici Hrvatskoj, kao što je ranije navedeno.

Temelj Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020. analiza je socioekonomskog stanja, utvrđenih prepreka za rast i razvojnih potreba u Hrvatskoj, u kontekstu Sporazuma o partnerstvu, relevantnih strategija Unije, nacionalnih strategija, njihovih povezanih ciljeva i temeljnih strateških odredbi. Prioritetne osi Operativnog programa Konkurentnost i kohezija su (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020b.):

1. jačanje gospodarstva primjenom inovacija;
2. korištenje ICT-a;
3. poslovna konkurentnost;
4. promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije;
5. klimatske promjene i upravljanje rizicima;
6. zaštita okoliša i održivost resursa;
7. povezanost i mobilnost;
8. socijalno uključivanje;
9. obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje;
10. tehnička pomoć.

Drugi operativni program Učinkoviti ljudski potencijali podupire mjere usmjerene na poticanje zapošljavanja, obrazovanja i usavršavanja te socijalnog uključivanja. ESF

financira projekte na području socijalne kohezije u svrhu ostvarivanja ciljeva Europske strategije za zapošljavanje. Osi financiranja su (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020c.):

1. visoka zapošljivost i mobilnost radne snage;
2. socijalno uključivanje;
3. obrazovanje i cjeloživotno učenje;
4. pametna administracija.

Operativni program za pomorstvo i ribarstvo ima za cilj stvaranje Zajedničke ribarstvene politike i osigurati da aktivnosti ribarstva i akvakulture doprinose dugoročnim, održivim uvjetima koji se odnose na okoliš i koji su potrebni za gospodarski i socijalni razvoj. Zajednička ribarstvena politika trebala bi pridonijeti povećanoj produktivnosti, primjerenom životnom standardu u sektoru ribarstva i stabilnim tržištima te bi trebala osigurati dostupnost resursa i dostupnost ponude za potrošače po razumnim cijenama (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020d.). Prioritetne osi programa su (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020d.):

1. poticanje okolišnog održivog, resursno učinkovitog, inovativnog, konkurentnog i na znanju utemeljenog ribarstva;
2. poticanje okolišno održive, resursno učinkovite, inovativne, konkurentne i na znanju utemeljene akvakulture;
3. poticanje provedbe Zajedničke ribarstvene politike;
4. povećanje zaposlenosti i teritorijalne kohezije;
5. poticanje trženja;
6. poticanje provedbe integrirane pomorske politike.

Zajednička poljoprivredna politika predstavlja jedno od najznačajnijih područja djelovanja institucija EU-a, uz kohezijsku politiku. Ruralni razvoj, kao drugi stup Zajedničke poljoprivredne politike financiran je sredstvima EPFRR-a (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020e.).

Ciljevi Programa ruralnog razvoja obuhvaćaju (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020e.):

1. poticanje konkurentnosti poljoprivrede;
2. osiguranje održivog upravljanja prirodnim resursima i klimatskim promjenama;

3. postizanje uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih područja, uključujući stvaranje i očuvanje radnih mjesta.

Prioritetne osi Programa ruralnog razvoja su (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020e.):

1. promicanje znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima;
2. povećanje održivosti poljoprivrednih gospodarstava te konkurentnosti svih vrsta poljoprivrednih djelatnosti u svim regijama, promovirajući pritom i inovacijske poljoprivredne tehnologije, kao i održivo upravljanje šumama;
3. promicanje organiziranja lanca prehrane, uključujući preradu i trženje poljoprivrednih proizvoda, dobrobit životinja te upravljanje rizicima u poljoprivredi;
4. obnavljanje, očuvanje i poboljšanje ekosustava vezanih uz poljoprivredu i šumarstvo;
5. promicanje učinkovitosti resursa i pomaka prema klimatski prilagodljivom gospodarstvu, s niskom razinom ugljika u poljoprivrednom, prehrambenom i šumarskom sektoru;
6. promicanje socijalne uključenosti, smanjenje siromaštva i gospodarski razvoj u ruralnim područjima.

Opisani programi bitni su i prilikom pripreme te implementacije strateških dokumenata na regionalnoj i lokalnoj razini. Stoga bi ključni nositelji socio-ekonomske politike na nižim razinama upravljanja trebali biti detaljno upoznati s navedenim programima, kako bi se dokumenti i implementacija uskladili na različitim razinama, uz rezultat bolje apsorpcije EU sredstava.

Na razini država članica definira se institucionalni okvir cjelokupnog sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem (kao što je Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Hrvatskoj) te upravljačka struktura za pojedine programe, odnosno tijela koja su nadležna za sustav upravljanja i kontrole korištenja sredstava, kao i njihove funkcije, zadaće i odgovornosti (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2020g.).

### **3.4. Strateški dokumenti u Republici Hrvatskoj**

Treba napomenuti da Republika Hrvatska trenutno nema krovni strateški dokument s dugoročnom vizijom razvoja, relevantnom analizom ključnih izazova i razvojnih potencijala, jasno postavljenim strateškim ciljevima te planom za djelovanje u koracima koji su koordinirani kako bi se osiguralo postizanje željenog učinka. Vlada Republike Hrvatske donijela je 28. rujna 2017. godine Odluku o osnivanju Upravljačkog odbora i izvršne radne skupine za izradu Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine te je u svojoj odluci predvidjela Upravljački odbor koji se sastoji od niza predstavnika Vlade i Sabora te brojnih socijalnih partnera, kao i organizacija županija, gradova i općina u Hrvatskoj (EU projekti info, 2020c.). Izrada strategije je u tijeku.

„Do danas su strateški planski dokumenti kao osnova za provođenje dugoročnih razvojnih politika razvijeni u gotovo svim sektorskim politikama. Jednako je važno i to što su razvijeni u svim hrvatskim županijama i većim gradovima kao i u mnogim lokalnim jedinicama“ (Maleković, Puljiz i Keser, 2018., str. 12.). Nadalje, pridržavanje strateškog planiranja kao jednog od glavnih načela kohezijske politike dokazuje i priprema Nacionalne razvojne strategije do 2030. Očekivalo se da će hrvatski udio u financijskoj perspektivi EU-a biti na vrijeme programiran i da će Strategija biti ugrađena u novi operativni program u predstojećem programskom razdoblju (Maleković, Puljiz i Keser, 2018.). Međutim, novonastali izazovi postavljaju ograničenje za planirane aktivnosti.

#### *3.4.1. Strateški dokumenti relevantni za razvoj Republike Hrvatske*

U nastavku se navodi popis relevantnih strateških dokumenata u Republici Hrvatskoj (Krutak d.o.o., 2020d.) :

1. Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine;
2. Digitalna agenda za Europu;
3. EUROPA 2020. - Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast;
4. Industrijska strategija Republike Hrvatske 2014.-2020.;
5. Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine;

6. Nacionalna strategija razvoja zdravstva 2012.-2020.;
7. Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2012. do 2016. godine;
8. Nacionalni akcijski plan za obnovljive izvore energije do 2020. godine;
9. Nacionalni plan razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u RH 2014.-2016.;
10. Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine;
11. Operativni plan deinstitutionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost;
12. Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.;
13. Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.;
14. Operativni program za pomorstvo i ribarstvo Republike Hrvatske za programsko razdoblje 2014.-2020.;
15. Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2022. godine;
16. Plan implementacije Garancija za mlade;
17. Plan razvoja istraživačke i inovacijske infrastrukture u Republici Hrvatskoj;
18. Pravilnik o prihvatljivosti izdataka za projekte financirane iz strukturnih fondova EU-a;
19. Prilozi Sporazuma o partnerstvu;
20. Program prekogranične suradnje Hrvatska – Bosna i Hercegovina – Crna Gora 2014.-2020.;
21. Program prekogranične suradnje Hrvatska – Srbija 2014.-2020.;
22. Program prekogranične suradnje Mađarska – Hrvatska 2014.-2020.;
23. Program prekogranične suradnje Slovenija – Hrvatska 2014.-2020.;
24. Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2014.-2020.;
25. Sažetak Sporazuma o partnerstvu za Hrvatsku za razdoblje 2014.-2020.;
26. Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje ESI fondova 2014.-2020.;
27. Strategija Vladinih programa za razdoblje 2015.-2017.;
28. Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj 2014.-2020.;
29. Strategija e-Hrvatska 2020;

30. Strategija energetskeg razvoja Republike Hrvatske do 2020. godine;
31. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije;
32. Strategija pametne specijalizacije Republike Hrvatske za razdoblje 2016.-2020. i Akcijski plan provedbe 2016.-2017.;
33. Strategija poticanja inovacija Republike Hrvatske 2014.-2020.;
34. Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2014. do 2030. godine;
35. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine;
36. Strategija razvoja klastera u Republici Hrvatskoj 2011.-2020.;
37. Strategija razvoja poduzetništva u Republici Hrvatskoj 2013.-2020.;
38. Strategija razvoja poduzetništva žena u Republici Hrvatskoj 2014.-2020.;
39. Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine;
40. Strateški plan Ministarstva rada i mirovinskog sustava 2015.-2017.;
41. Strateški plan Ministarstva vanjskih i europskih poslova 2016.-2018. izmjene i dopune;
42. Uvjeti za pripremu i provedbu EU projekata.

Svi navedeni dokumenti značajni su za razvoj Republike Hrvatske, ali i koordinaciju s EU razinom. Operativni programi koji su gore navedeni detaljnije su objašnjeni u prošlom poglavlju zbog važnosti koju imaju za korištenje sredstava iz ESI fondova te se izrađuju u partnerstvu s EU-om.

#### *3.4.2. Strateški dokumenti na regionalnoj i lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj*

Uz Strategiju regionalnog razvoja Republike Hrvatske, koja se odnosi na razvoj cijelog područja Republike Hrvatske, zakonska je obveza izrada strateških dokumenata na razini županija i na lokalnoj razini. Na taj se način strateški ostvaruje cjelovit, integrirani pristup razvoju na svim razinama provedbe, što u konačnici i jest politika regionalnog razvoja. U strateške dokumente na nižim razinama ubrajaju se županijske razvojne strategije, integrirane teritorijalne strategije posebno prepoznatih područja, integrirane strategije održivog urbanog razvoja i strategije razvoja kojima upravlja lokalna zajednica (PJR Consulting, 2017.).

Temeljni strateški dokument na regionalnoj razini je županijska razvojna strategija, a na lokalnoj razini to su programi ukupnog razvoja (PUR) općine ili grada te strategije razvoja urbanih područja (urbanih aglomeracija).

Svrha PUR-a je strukturiranje strateškog razvojnog razmišljanja, planiranja i djelovanja u horizontalnom (sektorskom) i vertikalnom (lokalnom, regionalnom, nacionalnom, nadnacionalnom) smislu. „Drugim riječima, PUR je mehanizam za realizaciju krajnjeg cilja dobrog upravljanja i administracije, što je kreiranje koristi za zajednicu – usluga, uvjeta i infrastrukture koji su potrebni društvu i ekonomiji“ (Općina Grožnjan-Grisignana, 2016., str. 10.).

„Strateško razmišljanje i djelovanje u javnom sektoru je posebno kompleksno i zahtjevno jer uključuje široku lepezu ciljeva, a provodi se kroz veliki broj instrumenata – zakona, porezne politike, programa, projekata, usluga i sl., uz niz uključenih dionika. Stoga je predmet izrade i provedbe PUR-a kompleksan, višeznačan proces pod utjecajem raznih političkih, ekonomskih i društvenih čimbenika, koji se u konačnici materijalizira u jednom dokumentu i iz njega proizašlim aktivnostima“ (Općina Grožnjan-Grisignana, 2016., str. 10.).

U nastavku se navodi primjer izrade PUR-a, općine Grožnjan, odnosno objašnjava se polazište za izradu strateškog dokumenta na lokalnoj razini, dok će se strateško planiranje na primjeru navedene općine detaljnije prikazati u analitičkom dijelu rada.

Polazište za izradu bio je Pravilnik o provedbi mjere 07 „Temeljne usluge i obnova sela u ruralnim područjima“ iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., pod mjera 7.1. „Sastavljanje i ažuriranje planova za razvoj općina i sela u ruralnim područjima i njihovih temeljnih usluga te planova zaštite i upravljanja koji se odnose na lokalitete Natura 2000 i druga područja visoke prirodne vrijednosti“, putem kojeg je bilo omogućeno dobivanje sredstava za izradu dokumenta.

Tablica 7. Lista prihvatljivih troškova za tip operacije 7.1.1.

<b>LISTA PRIHVATLJIVIH TROŠKOVA ZA TIP OPERACIJE 7.1.1</b>	
<b>Sastavljanje i ažuriranje planova za razvoj jedinica lokalne samouprave</b>	
<b>Kod troška</b>	<b>Naziv dozvoljenog troška</b>
7.1.1	
7.1.1.A.	Izrada ili izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja općine ili grada Troškovi izrade ili izmjene i dopune Prostornog plana uređenja općine ili grada koji se navode u Ugovoru između naručitelja i izvođača (prikupljanje podataka od strane nadležnih institucija, organizacija tribina, rasprava, intelektualne usluge stručnjaka, pribavljanje mišljenja, dizajn i umnažanje dokumenata te drugi troškovi povezani s izradom ili izmjenom i dopunom dokumenta za koji je zatražena potpora)
7.1.1.B.	Izrada ili izmjena i dopuna Strateškog razvojnog programa općine ili grada Troškovi izrade ili izmjene i dopune Strateškog razvojnog programa općine ili grada koji se

	navode u Ugovoru između naručitelja i izvođača (prikupljanje podataka od strane nadležnih institucija, organizacija tribina, rasprava, intelektualne usluge stručnjaka, pribavljanje mišljenja, dizajn i umnažanje dokumenata te drugi troškovi povezani s izradom ili izmjenom i dopunom dokumenta za koji je zatražena potpora)
7.1.1.C.	Izrade ili izmjena i dopuna strateških planova razvoja pojedinih gospodarskih sektora na području općine/grada Troškovi izrade ili izmjene i dopune strateških planova razvoja pojedinih gospodarskih sektora na području općine/grada koji se navode u Ugovoru između naručitelja i izvođača (prikupljanje podataka od strane nadležnih institucija, organizacija tribina, rasprava, intelektualne usluge stručnjaka, pribavljanje mišljenja, dizajn i umnažanje dokumenata te drugi troškovi povezani s izradom ili izmjenom i dopunom dokumenta za koji je zatražena potpora)

Izvor: Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (2019.): Ruralni razvoj, Podmjera 7.1. – Sastavljanje i ažuriranje planova za razvoj općina i sela u ruralnim područjima i njihovih temeljnih usluga te planova zaštite i upravljanja koji se odnose na lokalitete Natura 2000 i druga područja visoke prirodne vrijednosti, <https://www.apprrr.hr/podmjera-7-1-sastavljanje-i-azuriranje-planova-za-razvoj-opcina-i-sela-u-ruralnim-podrucjima-i-njihovih-temeljnih-usluga-te-planova-zastite-i-upravljanja-koji-se-odnose-na-lokalitete-natura-2000-i/>, (pristupljeno 30. rujna 2019.)

Iz navedenog je jasno vidljivo su lokalne jedinice (osobito općine) nerijetko suočene s ograničavajućim sredstvima (uz ostale resurse) za izradu strateških programa lokalnog razvoja, koji su s druge strane višestruko bitni u razvojnom smislu te je potrebno dodatna financiranja pronaći izvan okvira vlastitih sredstava.



## 4. ZAKONODAVNI OKVIR ZA IZRADU STRATEŠKIH DOKUMENATA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Temelji cjelovitog i koherentnog zakonodavnog i institucionalnog okvira za upravljanje regionalnim razvojem uspostavljeni su donošenjem Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine 153/09, posljednja verzija 118/2018) i Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske, koju je usvojila Vlada Republike Hrvatske 4. lipnja 2010. te su paralelno u svim županijama pripremane prve razvojne strategije za razdoblje 2011.-2013., a nakon toga i strategije za iduće programsko razdoblje.

Tablica 8: Osnovni razvojni dokumenti županija Republike Hrvatske izrađeni u razdoblju 2001.-2020.

ŽUPANIJA	TEMELJNI RAZVOJNI DOKUMENTI 2001.-2011.	ŽUPANIJSKA RAZVOJNA STRATEGIJA (ŽRS) 2011.-2013.	ŽRS 2014.-2020.
Zagrebačka	Županijska razvojna strategija Zagrebačke županije 2007.-2013. (rađena prema metodologiji za ROP), 2006.	ŽRS s Akcijskim planom, travanj 2011.	Županijska razvojna strategija Zagrebačke županije do 2020., listopad 2017.
Krapinsko-zagorska	Regionalni operativni program Krapinsko zagorske županije, 2006.	ŽRS s Akcijskim planom, prosinac 2010.	Strategija razvoja Krapinsko-zagorske županije do 2020., prosinac 2016.
Varaždinska	Regionalni operativni program Varaždinske županije 2007.-2013., 2006.	ŽRS, prosinac 2010. Akcijski plan, svibanj 2011.	Odluka o produženju važenja do 2017.
Koprivničko-križevačka	Regionalni operativni program Koprivničko-križevačke županije za razdoblje 2006.-2013., 2006.	ŽRS s Akcijskim planom, travanj 2011.	Županijska razvojna strategija 2014-2020, kolovoz 2016.
Međimurska	Regionalni operativni program Međimurske županije 2006.-2013., 2006.	ŽRS, veljača 2011. Akcijski plan, ožujak 2011.	Razvojna strategija Međimurske županije do 2020., prosinac 2017.
Bjelovarsko-bilogorska	Regionalni operativni program Bjelovarsko-bilogorske županije 2007.-2011., 2005.	ŽRS (2011.-2015.) s Akcijskim planom, prosinac 2010.	/
Virovitičko-podravska	Županijska razvojna strategija 2007.-2013. - revidirana verzija ROP-a, 2005.	ŽRS s Akcijskim planom, svibanj 2011.	Županijska razvojna strategija Virovitičko-podravske županije za razdoblje do kraja 2020., prosinac 2018.
Požeško-slavonska	Regionalni operativni program Požeško-slavonske županije 2005. - 2012. godine, 2005.	ŽRS, ožujak 2011. Akcijski plan, srpanj 2011.	Županijska razvojna strategija Požeško - slavonske županije do 2020., kolovoz 2018.
Brodsko-posavska	Regionalni operativni program Brodsko-posavske županije 2005.-2012., 2006.	ŽRS s Akcijskim planom, ožujak 2011.	Županijska razvojna strategija Brodsko-posavske županije do 2020., listopad 2018.

Osječko-baranjska	Regionalni operativni program Osječko-baranjske županije do 2010., 2006.	ŽRS, siječanj 2011. Akcijski plan, travanj 2011.	Županijska razvojna strategija Osječko-baranjske županije do 2020., kolovoz 2018.
Vukovarsko-srijemska	Županijska razvojna strategija 2007.-2013. (rađena prema metodologiji za ROP) – 2010. revizija, 2007.	ŽRS s Akcijskim planom, svibanj 2011.	Razvojna strategija Vukovarsko-srijemske županije za razdoblje do 2020., travanj 2018.
Karlovačka	Regionalni operativni program Karlovačke županije 2005.-2012., 2007.	ŽRS s Akcijskim planom, siječanj 2011.	Razvojna strategija Karlovačke županije 2020., prosinac 2018.
Sisačko-moslavačka	Županijska razvojna strategija Sisačko-moslavačke županije za razdoblje 2007.-2013., 2007.	ŽRS s Akcijskim planom, ožujak 2011.	Županijska razvojna strategija Sisačko-moslavačke županije 2017.-2020., 2018.
Primorsko-goranska	Regionalni operativni program Primorsko-goranske županije 2008.-2013., 2008.	ŽRS, siječanj 2011. Akcijski plan, veljača 2011.	Razvojna strategija Primorsko-goranske županije 2016.-2020., listopad 2015.
Ličko-senjska	Regionalni operativni program Ličko-senjske županije 2005.-2010., 2005.	ŽRS, prosinac 2010. Akcijski plan, veljača 2011.	Županijska razvojna strategija Ličko-senjske županije 2020., travanj 2017.
Zadarska	Regionalni operativni program Zadarske županije 2007.-2010. – revizija, 2006.	ŽRS, siječanj 2011. Akcijski plan, siječanj 2011.	Županijska razvojna strategija Zadarske županije 2016.-2020., listopad 2016.
Šibensko-kninska	Regionalni operativni program Šibensko-kninske županije 2007.-2010. – revidiran., 2006.	ŽRS, ožujak 2011. Akcijski plan, ožujak 2011.	Razvojna strategija Šibensko-kninske županije za razdoblje do 2020., veljača 2019.
Splitsko-dalmatinska	Regionalni operativni program Splitsko-dalmatinske županije 2006.-2013., 2006.	ŽRS s Akcijskim planom, rujan 2011.	Županijska razvojna strategija Splitsko-dalmatinske županije do 2020., lipanj 2017.
Istarska	Regionalni operativni program Istarske županije 2006.-2010., 2006.	ŽRS, ožujak 2011. Akcijski plan, ožujak 2011.	Županijska razvojna strategija Istarske županije do 2020., ožujak 2018.

Izvor: sistematizacija autora na temelju dostupnih podataka sa službenih Internet stranica hrvatskih županija

#### 4.1. Zakonodavni okvir

Osim navedenog Zakona o regionalnom razvoju (Narodne novine, 147/14, 123/17, 118/18), treba istaknuti Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem (Narodne novine, 123/17) i druga dva Zakona, i to Zakon o proračunu (Narodne novine, 87/08) i Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, 139/10), koja su uvela modernizaciju u sustavu proračunskog planiranja. Uvedeno je obavezno strateško planiranje u procesu pripreme proračuna na svim razinama vlasti u Republici Hrvatskoj.

Drugi zakoni, podzakonski akti, smjernice koje treba pratiti prilikom izrade strateških dokumenata su (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2015b., 2020h., 2020i.; Vlada Republike Hrvatske, 2018.):

- Uredba o osnivanju, sastavu, djelokrugu i načinu rada partnerskih vijeća (NN 103/15);
- Odluka o osnivanju Partnerskog vijeća Jadranske Hrvatske (NN 51/16), (NN 18/16);
- Odluka o osnivanju Partnerskog vijeća Kontinentalne Hrvatske (NN 51/16), (NN 18/16);
- Pravilnik o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnog razvoja (NN 121/15);
- Pravilnik o provedbi postupka akreditacije regionalnih koordinatora (NN 121/15);
- Pravilnik o Upisniku regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija (NN 121/15);
- Uredba o indeksu razvijenosti (NN 131/2017);
- Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 158/2013) (NN 89/10) (NN 132/2017);
- Vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti;
- Odluka o visini naknade, načinu isplate kao i prihvatljivim troškovima za korištenje naknade zbog zaštićenih prirodnih područja (NN 102/15);
- Smjernice za izradu strategije razvoja urbanih područja, praćenje njihove provedbe i vrednovanje;
- Smjernice za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrednovanje njihove provedbe;
- Upute za izradu i sadržaj izvještaja županija o provedbi županijskih razvojnih strategija;
- Pravilnik o ustrojavanju, sadržaju i načinu vođenja središnje elektroničke baze razvojnih projekata i razvojnih pokazatelja (NN 121/15);
- Uredba o načinu ustrojavanja, sadržaju i vođenju središnjeg elektroničkog registra razvojnih projekata (NN 42/2018);
- Uredba o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 89/2018).

#### 4.1.1. Zakon o regionalnom razvoju

Zakon o regionalnom razvoju je krovni zakon koji uređuje ciljeve i načela upravljanja regionalnim razvojem Republike Hrvatske, planske dokumente, tijela nadležna za upravljanje regionalnim razvojem, ocjenjivanje stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, utvrđivanje urbanih i potpomognutih područja, poticanje razvoja potpomognutih područja, provedbu, praćenje i izvještavanje o provedbi regionalne razvojne politike (Narodne novine, 147/2014, 123/2017, 118/2018).

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske prvi je put donesen 21. prosinca 2009. godine, a stupio je na snagu 29. prosinca 2009. godine.

Kao što je ranije istaknuto, Zakonom su određeni planski dokumenti politike regionalnog razvoja, a to su:

1. strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske;
2. županijske razvojne strategije, strategija razvoja Grada Zagreba;
3. strategije razvoja urbanog područja.

Prema Zakonu o regionalnom razvoju (Narodne novine, 118/2018), planski dokumenti donose se za sedmogodišnje razdoblje, prema višegodišnjem financijskom okviru kohezijske politike EU-a, dok su osnova za izradu planskih dokumenata nacionalni razvojni dokumenti i prostorni planovi. Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske određuje ciljeve i prioritete regionalnog razvoja zemlje i način njihova postizanja, institucionalni i planski okvir politike regionalnog razvoja. Nositelj izrade Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a.

Županijsku razvojnu strategiju donosi jedinica područne (regionalne) samouprave, prema načelu partnerstva, a strategija određuje ciljeve i prioritete. Metodologiju izrade i vrednovanje te sadržaj, uređuje Ministarstvo nadležno za regionalni razvoj. Slično navedenom, prema istom Zakonu, strategija razvoja urbanog područja određuje ciljeve i prioritete razvoja za urbana područja. Ministarstvo izrađuje smjernice za izradu strategije, praćenje provedbe i vrednovanje, a glavni nositelj izrade strategije razvoja urbanog područja je grad koji je središte područja. Razvojne agencije, regionalni koordinatori mogu izrađivati županijske razvojne strategije i

druge razvojne dokumente za područje županije, dok za koordinaciju izrade i praćenje provedbe strategije razvoja jedinice lokalne samouprave mogu biti zadužene lokalne razvojne agencije i lokalne akcijske grupe.

Zakonom je propisana i obaveza uspostave Središnje elektroničke baze razvojnih projekata radi učinkovitijeg planiranja i praćenja provedbe politike regionalnog razvoja. Sustav je uspostavljen u skladu sa Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne novine, 123/17), prema kojemu je obveznik upisa podataka u registar javno tijelo, a upis projekta u registar projekata je preduvjet za korištenje sredstava proračuna i sredstava EU-a namijenjenih Republici Hrvatskoj kroz proračun. Bitno je napomenuti kako sustav prepoznaje nekoliko razina ovlaštenja predstavnicima od lokalne do nacionalne razine (Vlada Republike Hrvatske, 2018.).

Zakonom se propisuje ocjenjivanje i razvrstavanje općina, gradova i županija na temelju indeksa razvijenosti. Kao što je navedeno ranije u radu, indeks razvijenosti je kompozitni pokazatelj koji se računa kao prilagođeni prosjek standardiziranih vrijednosti društveno-gospodarskih pokazatelja radi mjerenja stupnja razvijenosti jedinica lokalne (područne) regionalne samouprave u određenom razdoblju. Uredbom se uređuju pokazatelji za izračun indeksa razvijenosti, izračun vrijednosti indeksa razvijenosti, udio pojedinog pokazatelja u ukupnoj vrijednosti indeksa i druga pitanja. Ocjenjivanje se provodi svake tri godine i provodi ga Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020a.).

Nakon donošenja izmjena i dopuna Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske u 2017. godini pristupilo se i novom načinu izračuna indeksa razvijenosti na temelju stručne podloge, „Evaluacija postojećeg i prijedlog novog modela za izračun indeksa te izračun novog indeksa razvijenosti jedinica lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj“, koji je za potrebe Ministarstva izradio Centar za lokalni ekonomski razvoj Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020a.). Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije smatra da će indeks razvijenosti doprinosti transparentnosti i jednostavnosti cjelokupnog sustava te se time omogućuje bolje

usmjeravanje poticaja, a nastoji se kreirati kvalitetna podloga za uključivanje i isključivanje jedinica iz sustava potpomognutih područja o kojima država brine.

Zakon o regionalnom razvoju poseban dio usmjerava i prema praćenju, vrednovanju i izvještavanju, o čemu će više biti riječi u potpoglavlju 4.4.. Navedeno predstavlja bitan dio provedbe politike regionalnog razvoja, temeljem čega se mogu također prikupiti korisne informacije za idući ciklus strateškog planiranja, osim provjere same realizacije definiranih ciljeva.

#### *4.1.2. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem*

Zakonom se uređuje sustav strateškog planiranja Republike Hrvatske i upravljanje javnim politikama, odnosno priprema, izrada, provedba, izvještavanje, praćenje provedbe i učinka te vrednovanje akata strateškog planiranja za oblikovanje i provedbu javnih politika koje donose i provode javna tijela (Narodne novine, 123/17).

Prema Zakonu (Narodne Novine, 123/17), sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem temelji se na načelima točnosti i cjelovitosti, učinkovitosti i djelotvornosti, odgovornosti i usmjerenosti na rezultat, na načelu održivosti i na načelu partnerstva te na načelu transparentnosti. Načelo točnosti i cjelovitosti nalaže da se za pripremu dokumenata i sve ostale faze do praćenja provedbe i učinaka moraju koristiti provjerljivi, pouzdani i usporedivi podaci. Svi dokumenti moraju biti usklađeni s ostalim aktima strateškog planiranja više ili jednake hijerarhijske razine, s jasnom i opravdanom intervencijskom logikom u dokumentima.

Za sve ciljeve moraju biti definirani odgovarajući pokazatelji, što prema istom Zakonu nalaže načelo učinkovitosti i djelotvornosti. Rezultati, ishodi i učinci trebali bi biti mjerljivi, razumljivi i procjenjivi, trebaju se postići uz optimalne troškove, a prilikom odabira smjera djelovanja trebalo bi razmotriti više mogućnosti. Također, podrazumijeva se primjena načela dobrog financijskog upravljanja. Načelo odgovornosti i usmjerenosti na rezultat nalaže osiguravanje odgovarajućih uvjeta, resursa i političke volje i podrške za postizanje željenog učinka i rezultata. Tijelo koje je zaduženo za provedbu obvezno je pratiti i analizirati podatke koji upućuju na provedbu i postignute rezultate, a postupke djelovanja nužno je na vrijeme ispravljati ukoliko se ne ostvaruju definirani ciljevi.

Nova izrada i provedba akata strateškog planiranja treba se temeljiti na rezultatima i iskustvima iz prethodnih procesa planiranja, iz čega proizlazi načelo održivosti. Načelima partnerstva i transparentnosti osiguravaju se partnerstva s glavnim dionicima i gospodarskim subjektima, socijalnim partnerima, organizacijama civilnog društava, akademskom zajednicom, zainteresiranom javnosti, a svima moraju biti jasno obrazloženi i relevantni problemi i izazovi, koji se nastoje riješiti postupcima strateškog planiranja i upravljanja razvojem. Ciljevi u aktima strateškog planiranja trebaju biti jasni i mjerljivi, a također se propisuje potreba definiranja odgovornosti za provedbu i realizaciju planiranih smjernica. Zakon navodi da su postupci strateškog planiranja i upravljanja razvojem javni te se postavljaju smjernice za objavu akata strateškog planiranja i izvješća o provedbi.

#### 4.2. Sustav dokumenata strateškog planiranja i upravljanja razvojem

Zakonom o sustavu strateškog planiranja uspostavljen je sustav akata za strateško planiranje na svim razinama. Tako vrste akata za strateško planiranje dijelimo na (Narodne Novine, 123/17):

1. akte strateškog planiranja prema roku važenja i
2. akte strateškog planiranja prema sadržajnom obuhvatu.

Tablica 9. Akti strateškog planiranja prema roku važenja

Dugoročni akti strateškog planiranja – za razdoblje od 10 godina	Srednjoročni akti strateškog planiranja – za razdoblje od 5 do 10 godina	Kratkoročni akti strateškog planiranja – za razdoblje od 1 do 5 godina
Nacionalna razvojna strategija	Nacionalni planovi	Program Vlade
Višesektorske strategije	Planovi razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	Program konvergencije
Sektorske strategije		Nacionalni program reformi
		Provedbeni programi ministarstava, središnjih

		državnih ureda i državnih upravnih organizacija
		Provedbeni programi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Izvor: sistematizacija autora na temelju Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne Novine, 123/17)

Dugoročne akte strateškog planiranja donosi Sabor. Nacionalne planove donosi Vlada, plan razvoja jedinica područne (regionalne) samouprave donosi županijska skupština, a plan razvoja jedinice lokalne samouprave gradsko odnosno općinsko vijeće. Vlada isto tako donosi kratkoročne akte i to Program Vlade, Program konvergencije i Nacionalni program reformi. Provedbene programe središnjih državnih ureda i državnih upravnih organizacija donosi čelnik središnjeg tijela državne uprave, a provedbene programe jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave općinski načelnik, gradonačelnik ili župan (Narodne novine, 123/17).

Vrste akata strateškog planiranja prema sadržajnom obuhvatu dijelimo prema Zakonu (Narodne novine, 123/17) na sljedeći način:

1. Akti strateškog planiranja od nacionalnog značenja:
  - 1.1.nacionalna razvojna strategija;
  - 1.2.višesektorske i sektorske strategije;
  - 1.3.nacionalni planovi;
  - 1.4.program Vlade;
  - 1.5.provedbeni programi središnjih tijela državne uprave.
2. Akti strateškog planiranja od značenja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave:
  - 2.1.planovi razvoja jedinica područne (regionalne) samouprave;
  - 2.2.provedbeni programi jedinica područne (regionalne) samouprave;
  - 2.3.planovi razvoja jedinica lokalne samouprave;
  - 2.4.provedbeni programi jedinica lokalne samouprave.
3. Akti strateškog planiranja povezani s okvirom za gospodarsko upravljanje EU-a



- 3.1. program konvergencije;
- 3.2. nacionalni program reformi.
4. Akti strateškog planiranja povezani s korištenjem fondova EU-a:
  - 4.1. Sporazum o partnerstvu;
  - 4.2. svi programi i strategije koji proizlaze iz Sporazuma o partnerstvu.

#### **4.3. Institucionalni okvir**

Institucionalni okvir za strateško planiranje u Republici Hrvatskoj, na temelju Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne novine, 123/17) čine:

1. Sabor;
2. Vlada;
3. središnja tijela državne uprave;
4. jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave;
5. Ured predsjednika Vlade;
6. Koordinacijsko tijelo;
7. koordinatori za strateško planiranje središnjih tijela državne uprave;
8. regionalni i lokalni koordinatori te
9. javna tijela koja imaju ovlasti i odgovornosti na temelju Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske.

Do 2000. godine Hrvatska nije imala instituciju zaduženu za strateško planiranje, a od 2011. godine to počinje biti Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a, nakon što je promijenilo ime iz Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva.

Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave definirani su zadaci Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU-a. Ministarstvo planom definira viziju, misiju i ciljeve za određeno razdoblje, uz ostale zadatke (Narodne Novine, 93/16, 104/16, 116/18, 127/19).

Novina koja je predviđena zakonom je Koordinacijsko tijelo koje bi trebalo biti zaduženo da (Narodne Novine, 123/17):

1. koordinira cjelokupnim sustavom strateškog planiranja i upravljanja razvojem;

2. predlaže pravni okvir, smjernice i metodologiju za izradu, praćenje provedbe i vrednovanje akata planiranja;
3. uspostavlja i održava informacijski sustav;
4. uspostavlja i održava registar projekata;
5. organizira i koordinira postupak pripreme, provedbe, praćenja provedbe i izvještavanja o provedbi Nacionalne razvojne strategije;
6. koordinira postupak izrade akata strateškog planiranja;
7. osigurava javnost rada u postupcima planiranja, izrade, provedbe, praćenja, izvještavanja i vrednovanja o Nacionalnoj razvojnoj strategiji;
8. sudjeluje u izradi i praćenju ostalih dugoročnih i srednjoročnih akata strateškog planiranja;
9. utvrđuje usklađenost akata strateškog planiranja s Nacionalnom razvojnom strategijom odnosno aktima strateškog planiranja više ili jednake hijerarhijske razine;
10. u suradnji s regionalnim koordinatorima, utvrđuje usklađenost akata strateškog planiranja s Nacionalnom razvojnom strategijom odnosno strategijama;
11. u suradnji s drugim javnim tijelima, prati i nadzire provedbu akata strateškog planiranja te izvješćuje Vladu i poduzima odgovarajuće radnje u slučaju uočenih odstupanja od plana;
12. obavlja i druge poslove određene Zakonom.

Poslove koordinacije strateškog planiranja na razini jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju regionalni koordinatori o kojima je bilo riječi u prethodnim poglavljima. Koordinaciju i nadzor izrade akata strateškog planiranja od značaja za jedinicu lokalne samouprave, uz ostale poslove iz djelokruga strateškog planiranja te provedbu projekata i sl., obavljaju lokalni koordinatori, koji su određeni od strane izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave.

#### **4.4. Praćenje i izvještavanje**

Kao što je ranije navedeno, praćenje i izvještavanje o provedbi strateških dokumenata te o provedbi razvojnih projekata, predstavlja bitan dio regionalne politike (sadržan i u načelima), u cilju povećanja učinkovitosti i očekivanih utjecaja na regionalni razvoj. Također, proces praćenja i izvještavanja može omogućiti utvrđivanje jasnije odgovornosti za provedbu planiranih aktivnosti i pravovremeno

uklanjanje ograničenja koja se javljaju u sustavu strateškog planiranja i cjelokupnog upravljanja razvojem.

„Upravo provedba i praćenje strategije Europa 2020 kroz Europski semestar odrazit će se na proces strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Hrvatskoj, jer će Hrvatska, da bi mogla izvješćivati EU, morati uspostaviti nacionalni sustav praćenja provedbe strateških dokumenata“ (Kraljić, 2016., str. 86./87.).

„Proces praćenja ili monitoring sastavni je dio procesa strateškog planiranja u skladu s konceptom životnog ciklusa politika, programa i projekata. Tako Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU ne može izvijestiti Vladu o razvoju županija ako nema odgovarajuće informacije od samih županija. Županije ne mogu izvijestiti Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU ako nemaju odgovarajuće informacije od provoditelja razvojnih aktivnosti u županijama, što uključuje mnoštvo razvojnih dionika“. Pri tome je bitna i komunikacija među odjelima i različitim institucijama (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije i Ekonomski institut, Zagreb, 2012., str. 39).

Prema Zakonu o regionalnom razvoju (Narodne novine, 118/2018), u poglavlju o praćenju, vrednovanju i izvještavanju, objašnjava se da Ministarstvo prati provedbu politike regionalnog razvoja i njezinih učinaka na razvoj svih dijelova Republike Hrvatske te da nadležna središnja tijela državne uprave prate provedbu za svoja upravna područja i učinak na razvoj. Planski dokumenti politike regionalnog razvoja vrednuju se tijekom izrade, provedbe te nakon provedbe. Postupak i metodologiju vrednovanja politike regionalnog razvoja određuje Ministarstvo, Pravilnikom o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnog razvoja (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2015a.).

Izvješća o učincima provedbe programa s učincima na regionalni razvoj, sukladno odgovarajućoj nadležnosti, Ministarstvu podnose središnja tijela državne uprave i druga javnopravna tijela, trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske. Izvješća se podnose do 30. travnja tekuće godine za prethodnu godinu. Županije podnose izvješća o provedbi županijske razvojne strategije do 31. srpnja tekuće godine (za prethodnu godinu), kao i veliki gradovi za strategiju razvoja urbanog područja. Također, Ministarstvo je obvezno podnijeti Vladi izvješće o rezultatima provedbe politike regionalnog razvoja najkasnije do 1. studenoga tekuće godine za prethodnu

godinu, a Vlada podnosi Hrvatskom saboru godišnje izvješće u kojem se opisuju rezultati provedbe politike najkasnije do 1. prosinca tekuće godine za prethodnu godinu (Narodne novine, 118/2018).

U studiji „Ocjena sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske“ (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije i Ekonomski institut, Zagreb, 2012.) navodi se primjerice da su ciljevi izvještavanja Ministarstva od strane županija o provedbi županijskih razvojnih strategija skupno prikazivanje provedenih razvojnih mjera s ciljem ostvarivanja strateških ciljeva i prioriteta razvoja koji su utvrđeni u strategijama te izvještavanje o konkretnim rezultatima postignutim temeljem provedenih razvojnih mjera pomoću pokazatelja rezultata, koji također dokazuju postizanje strateških ciljeva i prioriteta.

Praćenje i procjena učinaka provedbe stoga je važan element implementacije različitih strategija i programa razvoja koji kroz mjerenje i izvještavanje o očekivanim rezultatima i učincima ima za cilj osigurati trenutačnu i buduću učinkovitost upravljanja i realizacije, kako na lokalnoj tako i na regionalnoj razini. Plan praćenja i procjene potvrđuje vezu između različitih aktivnosti (projekata) i dugoročnih ciljeva u strategiji. U pojedinim slučajevima sustav praćenja i procjene (neopravdano) se pojednostavljeno prikazuje kao proces prikupljanja podataka u skladu s definiranim indikatorima uspjeha. Sustav praćenja i provedbe treba osmisliti kao zaseban projekt, uzimajući u obzir cilj i svrhu sustava, potrebne aktivnosti, načine praćenja (definirati pokazatelje i njihove izvore) (Općina Lupoglav, 2017.).

Akti strateškog planiranja ponekad sadrže nepovezane ili preklapajuće ciljeve te je slaba povezanost strateškog i proračunskog planiranja, a sve to dovodi do otežane provedbe, praćenja i vrednovanja implementacije strateških dokumenata. Često je nejasna odgovornost između različitih upravljačkih razina nadležnih za strateško planiranje, što dodatno otežava složen i dugotrajan proces pregovora oko utvrđivanja područja za ulaganja te kasnije i implementaciju dokumenata. Jasna pravila za praćenje i izvještavanje o napretku stoga su nužna, a sve to dovodi do potrebe prilagodbe i reforme strateškog planiranja.

U nastavku se navode ciljevi prema kojima se može vidjeti osnovna svrha reforme sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2017.):

- prihvaćanje odgovornosti za strateško planiranje i uvođenje koordinacije;
- uspostava integriranog sustava praćenja, izvješćivanja i vrednovanja učinaka;
- određivanje nacionalnih prioriteta i dugoročnih razvojnih smjerova;
- definiranje jasnog hijerarhijskog sustava dokumenata strateškog planiranja;
- povezanost strateškog i financijskog planiranja.

Sukladno navedenom, u zasebnom Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem (Narodne novine, 123/17) uređuje se praćenje, vrednovanje i izvještavanje, uključujući definiranje informacijskog sustava za strateško planiranje i upravljanje razvojem. Informacijski sustav predstavlja bazu podataka i instrument koji pomaže u izradi i usklađivanju akata strateškog planiranja, povezivanju ciljeva strateškog planiranja s troškovima, izvorima financiranja i resursima u provedbi, prikupljanju podataka o provedbi akata strateškog planiranja i ostvarenim rezultatima, ishodima i učincima provedbe politike, prikupljanju podataka o razvojnim projektima, pripremanju izvješća o provedbi akata te osigurava potrebne podatke za učinkovito upravljanje razvojem. Sustav sadrži javni popis akata strateškog planiranja, kao i registar projekata, a javno se objavljuju podaci te analize o provedbi i rezultatima vrednovanja akata strateškog planiranja. Vrednovanje akata strateškog planiranja provode unutarnji ili vanjski stručnjaci, neovisni o tijelima koja su nadležna za izradu i provedbu akata, a rezultati, ishodi i učinci provedbe akata utvrđeni tijekom vrednovanja predstavljaju temelj za revidiranje javnih politika te za daljnje procese strateškog planiranja (Narodne novine, 123/17).

## 5. OKVIR ZA IZRADU I ANALIZA STRATEŠKIH DOKUMENATA

Kao što je ranije prikazano, EU je jasno propisala smjernice za strateško upravljanje i programiranje koje obvezuju zemlje članice te doprinose uspostavi višerazinskog usklađenog sustava strateškog upravljanja razvojem. S navedenim je povezano i korištenje sredstava iz EU fondova, izdašnog izvora financiranja razvoja svih država članica, osobito značajnog za slabije razvijene regije.

U radu je potvrđeno da u Hrvatskoj danas postoji niz dokumenata kojima se planira razvoj, nacionalnih strateških dokumenata, regionalnih i lokalnih strategija te programa razvoja. Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem nastoji se olakšati upravljanje s obzirom na brojnost strateških dokumenata. Nužno je istaknuti da je to i temelj za izradu Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine. Važnost strateškog planiranja ogleda se nadalje u tome što je navedeno osnova za pripremu razvojnih projekata. Za financiranje provedbe projekata potrebno je imati kvalitetno pripremljene strateške dokumente.

Izrada strateških dokumenata složen je proces koji zahtijeva angažman svih ključnih dionika provedbe. Mirošević (2012.), prema Killick (1976.), pojašnjava da se većina sudionika procesa upravljanja razvojem slaže oko toga što razvojni dokument treba sadržavati i kako treba izgledati, a poveznicu na navedeno može se također pronaći u poglavlju 5.3. ovog rada, gdje će biti riječi o okviru za analizu i o elementima koji bi trebali biti sadržani u strateškom dokumentu.

Mirošević (2012., str. 14./15.), prema Starc (2001., str. 58.), nadalje navodi „da bi se dokument mogao okarakterizirati kao razvojni dokument, mora ponuditi odgovore na sljedeća pitanja:

1. određuje li dokument osnovne pojmove;
2. određuje li načela upravljanja razvojem;
3. određuje li ciljeve;
4. prethodi li mu zakon ili nalog Sabora ili Vlade Republike Hrvatske;
5. tko je pokrenuo izradu (ministarstvo, javno poduzeće i slično);
6. jesu li u izradu uključene nevladine udruge;
7. je li objavljen u Narodnim novinama i tako postao službenim (time i obvezatnim) razvojnim dokumentom;

8. bavi li se prošlošću, ocjenjuje li stanje područja/sektora kojim se bavi;
9. prognozira li, donosi li vrijednosne sudove, kako daleko u budućnost sežu projekcije;
10. određuje li instrumente i mjere, predlaže li donošenje zakona koji bi obvezatnost mjera podigao na najvišu razinu;
11. sadržava li akcijski plan ili plan upravljanja, a ako sadržava, jesu li navedeni rokovi, raspodijeljeni poslovi i zadaci, određeni nositelji i jesu li određeni izvori i načini financiranja;
12. je li riječ o čitljivom štivu, o gradivu koje će obrazovati čitatelja te je li preveden na utjecajan strani jezik“.

Bitno je istaknuti glavne rezultate navedene studije prema kojoj autor nakon provedene analize razvojnih dokumenata u Republici Hrvatskoj zaključuje da upravljanje razvojem nije zadovoljavajuće jer su razvojni dokumenti manjkavi, s nedovoljnom provedbom, ali također zaključuje da su vidljiva poboljšanja u pripremi dokumenata zbog ulaska u EU, što utječe na kvalitetu dokumenata i provedbu. Metodologija izrade strateških dokumenata s vremenom se znatno unaprijedila.

Knjiga „Strateški programi lokalnog razvoja – hrvatska iskustva“ (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.) potvrđuje da se tijekom pridruživanja EU-u Hrvatska trebala prilagoditi načelima europskog planiranja i programiranja. Autorice prikazuju primjenu metodologije participativnog pristupa u izradi strateških dokumenata, uzimajući u obzir činjenicu da se u Hrvatskoj sve više odgovornost za određene razvojne aktivnosti nastoji prebaciti sa središnje razine vlasti na lokalnu i regionalnu. Time se ujedno zahtijeva veća inicijativa i suradnja lokalnih subjekata, što ujedno doprinosi kvaliteti izrade strateških dokumenata. Iskustvo autorica u radu na konkretnim slučajevima pokazalo je da bi lokalna jedinica trebala sama iskazati interes za razvoj i izradu strateškog dokumenta, a konsenzus je potrebno postići tako da svi zainteresirani subjekti lokalne jedinice trebaju biti informirani i uključeni u izradu. Lokalni stručnjaci trebali bi sudjelovati u izradi SWOT analize jer su oni najbolje upoznati s lokalnim prilikama, a konzultanti bi im trebali biti podrška u postizanju objektivnosti. Potrebno je uvažavati postojeće projekte i programe i uvrstiti ih u dokument radi koordinacije. Proces mora biti transparentan, što se također postiže suradnjom svih koji su uključeni u proces realizacije.

Prema Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački (2010., str. 129./130.) „primjenom participativne metodologije u strateškom planiranju razvoj se povezuje s njegovim nositeljima, a cjelokupan proces planiranja, provođenja i nadzora postaje transparentnim. Tako se i na odabranim slučajevima iz prakse vrlo jasno moglo utvrditi gdje su slabe veze u razvojnom lancu koje je trebalo osnažiti, a gdje su jake snage zahtijevale usmjeravanje prema zadanom cilju.“ Iz svega navedenog u knjizi može se doći do zaključka da su strateški programi razvoja jedinica lokalne samouprave temeljna polazišta razvojnih aktivnosti, kojima se definiraju prioriteti razvoja, usklađeni s višim razinama upravljanja, planiraju izvori financiranja i nositelji provedbe. Drugim riječima, razvojni dokumenti omogućuju realizaciju krajnjih ciljeva dobrog upravljanja, razvoja i u konačnici poboljšanja kvalitete života lokalnog stanovništva.

Slično navedenom, programima ukupnog razvoja, kao temeljnim strateškim dokumentima razvoja na razini općine, definiraju se razvojna usmjerenja i prioriteti, strukturira se strateško razvojno razmišljanje, planiranje i djelovanje u horizontalnom i vertikalnom smislu (Općina Grožnjan-Grisignana, 2016.).

Zanimljivo je ovdje ponovno spomenuti i rad autorice Kraljić (2016.) koja je u svojoj doktorskoj disertaciji „Horizontalna i vertikalna konzistentnost strateškog planiranja - odgovornost Quadruple Helix dionika u djelotvornom upravljanju razvojem u Republici Hrvatskoj“ navela da nacionalna razina kreira zakonodavni i institucionalni okvir strateškog planiranja i upravljanja razvojem, dok podnacionalna razina treba biti uključena u preuzimanje inicijative u primjeni Quadruple Helix modela upravljanja, kroz stvaranje platforme za aktiviranje i međusobnu suradnju s različitim predstavnicima gospodarskog, civilnog sektora, akademske zajednice i njihovog aktivnog sudjelovanja u pripremi i provedbi strateških dokumenata, odnosno u širem smislu u procesu upravljanja regionalnim i lokalnim razvojem. Navedeno potvrđuje da je nužno promišljati o načinima koji će poboljšati i olakšati izradu strateških dokumenata, temeljnih polazišta u upravljanju razvojem.

Iako je važnost strateškog planiranja i upravljanja razvojem potvrđena, i dalje je potrebno istraživati sustav praćenja, odnosno prisutne ograničavajuće čimbenike pri izradi, implementaciji i vrednovanju strateških dokumenata. Posebno je to bitno s obzirom na specifičnosti regionalnih i lokalnih jedinica i potrebu definiranja jasnih



smjernica za izradu dokumenata, koji trebaju imati svoju provedbenu svrhu, što je ujedno motiv za provođenje analize za potrebe ovoga rada.

### **5.1. Faze u izradi razvojnih strateških dokumenata**

Izrada strateških dokumenata može se promatrati kroz više faza. Različiti autori određuju različit broj faza iako se one sadržajno u cjelini značajnije ne razlikuju. Prikazane faze izrade strategije prema teorijskim okvirima u praksi se većinom ne izrađuju na potpuno jednak način, već na temelju situacije u kojoj se izrađivač nalazi u tom trenutku.

U nastavku će se prikazati bitne faze strateškog planiranja prilikom izrade strateških dokumenata prema Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački (2010.):

1. analiza postojećeg stanja prema sektorima;
2. identifikacija ključnih problema i identifikacija razvojnih ciljeva;
3. izrada operativnog plana;
4. usvajanje strategije, provedba, nadzor i vrednovanje.

Izrada svakog strateškog dokumenta pa tako i strategije razvoja započinje analizom stanja. Analizom se sagledava zatečeno stanje prema posljednjim dostupnim podacima i analiziraju se trendovi koji su doveli do takvog stanja (najčešće se uzimaju u obzir posljednje tri godine). Najčešće se analiziraju sljedeća područja: institucionalni okvir, gospodarstvo, društveno okruženje, prostor i zaštita okoliša. Za svako od navedenih područja priprema se kvantitativna podloga za analizu stanja te se provodi SWOT analiza (identifikacija unutarnjih snaga, slabosti, vanjskih prilika i prijetnji). O SWOT analizi bit će više riječi u narednim poglavljima, dok kvantitativna podloga za analizu stanja podrazumijeva prezentaciju glavnih struktura koje djeluju u pojedinom području s njihovim obilježjima, izradu organizacijske sheme, osvrt na odgovornost u planiranju, primijenjene procedure i nadzor nad provođenjem. Na temelju izrađene SWOT analize u svakom području izvode se razvojni ciljevi, određuje se važnost, integriranost i indeks vrijednosti ciljeva, a nakon toga se priprema operativni plan (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.).

„Operativni plan sadrži (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 79.):

1. razvojni cilj,

2. mjere ili projekte za njegovo ostvarenje,
3. odgovorne provoditelje,
4. oznaku prioriteta,
5. razdoblje provedbe,
6. procjenu potrebnih sredstava,
7. izvore financiranja.“

Usvajanje strategije predstavlja posljednji korak u izradi, ali ujedno i početak provedbe, nadzora i vrednovanja.

## **5.2. Participativni pristup u izradi strateških dokumenata**

„Kada je riječ o participativnom pristupu, postoji opći konsenzus kako je participacija tj. suradnja u izradi strateških dokumenata potrebna, no manje je jasno što se točno podrazumijeva pod pojmom 'participacija' i na što se sve taj pojam odnosi“ (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 65.).

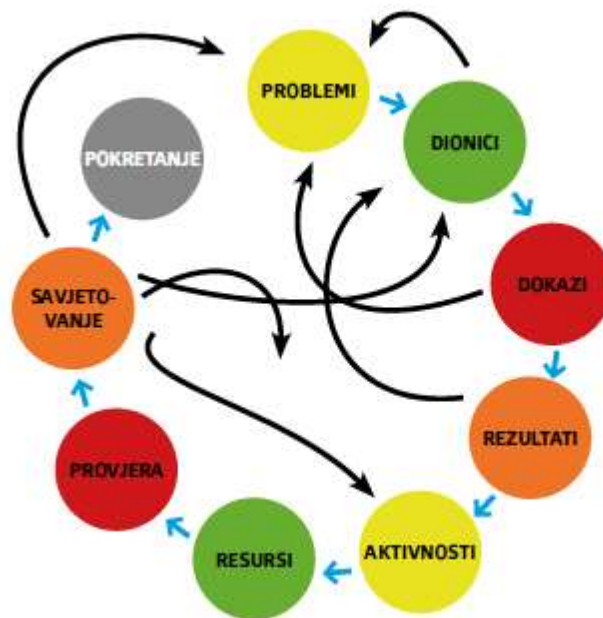
Autorice knjige „Strateški programi lokalnog razvoja – hrvatska iskustva“ (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.) navode da se prvi dokumenti u kojima se participativni pristup održivog razvoja spominje pojavljuju u ranim 1990-ima (iako su osnove pristupa vidljive i ranije). Nakon pristupa planiranju „odozgo prema dolje“, koji je do tada prevladavao, uveden je pristup „odozdo prema gore“, s naglaskom na razvoj ljudskih potencijala i obrazovanje svih društvenih struktura i slojeva. Uvođenjem takvog pristupa u postupak planiranja, donošenje odluka spušteno je na razinu lokalnog stanovništva. Društveni, kulturni, gospodarski te čimbenici zaštite okoliša utječu na pristup participaciji pa se pristup participaciji mijenja ovisno o čimbenicima koji su u tom trenutku prisutni.

„Svrha participacije je poboljšanje procesa donošenja odluka, povećanje svijesti o specifičnim lokalnim problemima, poticanje svijesti o lokalnom vlasništvu, ali i obvezama za skrb o njima“ (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 66.).

Dionici u participativnom pristupu mogu biti svi oni na koje utječe donošenje određenih odluka, ali to ne znači i njihovo jednako sudjelovanje u procesu. Većina dionika ovisno o razini participacije samo sluša i rijetki se aktivno uključuju u proces izrade strategije, što predstavlja jedan od ograničavajućih čimbenika u procesu stvaranja strateškog dokumenta. Čimbenici koji isto tako utječu na izradu strateškog

dokumenta koje možemo promatrati kroz participativni pristup su i troškovi koji proizlaze iz promatranog pristupa i ponajprije ovise o tome koliko dionika sudjeluje u procesu. Potrebno je voditi računa o vremenu potrebnom da se stekne povjerenje svih dionika i vremenu njihovog aktivnog sudjelovanja u projektu. Vezano za troškove, oni uvelike ovise i o posebnim znanjima i vještinama izrađivača, ali i dionika te dobroj međusobnoj komunikaciji. U nastavku se prikazuje shema participativnog odlučivanja.

Slika 4. Petlja povratnih informacija



Izvor: Baltina, L. i Merolla A. (2014.): Građani i građanke imaju moć; održivi modeli za participaciju građana/ki i organizacija civilnog društva u donošenju odluka na lokalnom i regionalnom nivou. Priručnik za participativno odlučivanje, Zagreb, CESI – Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje. Zaklada Giacomo Brodolini, str. 6.

Prema slici 4 participativno odlučivanje, iako predstavlja postupak s definiranim koracima, gleda se kao petlja s aktualnim povratnim informacijama te se naziva trajnim procesom učenja temeljem primjene stečenog iskustva. Povratne informacije korisne su jer omogućuju promjenu planova s obzirom na to da se s vremenom razumijevanje različitih aspekata problema produbljuje.

### 5.2.1. Participativni pristup planiranju u Europskoj uniji

U priručniku za participativno odlučivanje koji je sastavila Zaklada Giacomo Brodolini u okviru projekta „Građani i građanke imaju moć: održivi modeli za participaciju građana/ki i organizacija civilnoga društva u donošenju odluka na lokalnom i regionalnom nivou”, čiji je nositelj CESI – Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje, a sufinancirala ga je EU iz ESF-a u 2014. godini, navode se primjeri participativnog budžetiranja. „Participativno budžetiranje je proces koji izravno uključuje građane i građanke u donošenje odluka o prioritetima i planovima potrošnje proračuna uz uvjet da su o tome prethodno raspravljali i predlagali te glasali o prioritetima javne potrošnje“ (Baltina i Merolla, 2014., str. 14.).

U nastavku se navode primjeri participativnog odlučivanja kod budžetiranja u odabranim europskim gradovima prema gore navedenom priručniku, dok se početak primjene takvog pristupa prepoznaje u brazilskom Porto Alegreu i drugim latinoameričkim gradovima.

- Tower Hamlets, London, Ujedinjeno Kraljevstvo

U okviru projekta okruga Tower Hamlets pod nazivom „Odlučite sami!“ (koji je započeo u siječnju 2009. godine) stanovnici su u kreiranju gradskog proračuna sudjelovali kroz događaje organizirane kao *worldcafe*. Navedena metoda predstavlja fleksibilnu i jednostavnu metodu koja omogućuje vođenje grupnih diskusija s velikim broj građana, što je korisno razmotriti u participativnim procesima.

- Newcastle, Ujedinjeno Kraljevstvo

2008. godine Newcastle je pokrenuo proces participativnog odlučivanja u kojemu je 450 mladih građana odlučivalo o raspodjeli 2,25 milijuna funti iz gradskog proračuna, namijenjenih za Dječji fond. Nakon nekoliko mjeseci priprema, mladi od 5 do 13 godina sudjelovali su u participativnom odlučivanju na kojem su elektroničkim putem glasali za prijedlog usluga namijenjenih mladima. Njihovo je sudjelovanje značajno pridonijelo konačnim odlukama o potrošnji (20%).

- Sevilla, Španjolska

Sevilla je najveći europski grad koji je primijenio participativno odlučivanje. Od 2004. godine stanovnici odlučuju o potrošnji otprilike 50% lokalnog proračuna za gradske

četvrti, kapitalne projekte i programe. Građani mogu svoje prijedloge predati na Internetu, a nakon sastanaka, izabrani lokalni proračunski predstavnici dostavljaju participativni budžet vijećnicima.

U nastavku se također može izdvojiti nekoliko razvojnih strategija velikih gradova u EU-u kao primjera dobre prakse. Grad Barcelona već dugi niz godina veliku važnost posvećuje sveobuhvatnom strateškom planiranju, a od 2003. sagledava prostor iz perspektive razvoja cjelokupnog metropolitanskog područja. Grad Berlin je za potrebe izrade strategije organizirao City Forum u koji je uključio više od 2500 građana. Grad Bristol je stvorio Bristol One City Plan 2050, dugoročnu strategiju za sveobuhvatni razvoj grada kao krovni dokument, a dodatno se razrađuju kraći strateški planovi (Apsolon, 2019.).

Participativni pristup u EU-u dijelom je vidljiv i kod ranije opisanog procesa planiranja i programiranja EU kohezijske politike, što je istaknuto i kroz načela spomenute politike.

#### *5.2.2. Participativni pristup planiranju u Republici Hrvatskoj*

U knjizi „Strateški programi lokalnog razvoja – hrvatska iskustva“ (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010.) navodi se da se s primjenom participativnog pristupa planiranju u Hrvatskoj u izradi strateških razvojnih dokumenata krenulo 2000. godine i to projektom u suradnji GTZ (njemačke razvojne agencije) i Ekonomskog instituta iz Zagreba, kojim se namjeravalo osposobiti relevantne institucije i društva građana za stvaranje integriranih razvojnih strategija i poboljšanje uvjeta za realizaciju.

U istoj knjizi autorice navode konkretne slučajeve iz prakse primjenom participativne metodologije u strateškom planiranju lokalnog razvoja. Participativnu metodu u izradi strateških dokumenata prikazali su na primjerima kao što su gradovi Virovitica, Samobor, Benkovac, otok Šolta i Općina Lišane Ostrovičke. Iskustvo autorica s radom na pojedinim slučajevima pokazalo je da lokalna jedinica treba sama iskazati interes za razvoj i izradu strateškog dokumenta, konsenzus se mora postići na način da su svi zainteresirani subjekti u lokalnoj jedinici informirani i uključeni u izradu. Lokalni stručnjaci trebaju pridonijeti izradi SWOT analize jer su oni najbolje upoznati s lokalnim prilikama, a konzultanti trebaju biti samo podrška u postizanju objektivne analize. Potrebno je uvažavati postojeće projekte i programe i uvrstiti ih u dokument

radi cjelovite koordinacije. Proces mora biti transparentan, što se postiže suradnjom svih koji su uključeni u proces realizacije. Uloga konzultanta stoga bi trebala biti samo savjetodavne naravi.

Može se zaključiti da autorice kao jedan od ograničavajućih čimbenika u izradi strateških dokumenta prepoznaju nedovoljnu zainteresiranost lokalnog stanovništva i stručnjaka, a do toga dolazi i iz razloga što nisu informirani na vrijeme od strane pokretača izrade dokumenta.

Navedeno se dijelom može potvrditi na primjeru općine Grožnjana-Grisignana u Istarskoj županiji. Prilikom izrade nacrtu Strategije razvoja turizma općine Grožnjan-Grisignana 2017-2020, općina je koristila participativni pristup i pokušala uključiti što veći broj građana, zainteresiranih dionika za razvoj turizma, stručnjaka s područja općine, iznajmljivača, vlasnika obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, predstavnika lokalnih kulturnih, sportskih i drugih udruga i subjekata. Strategija je bila objavljena na internetskim stranicama općine Grožnjan kroz otvoreno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću od 6. ožujka do 6. travnja 2020. Općina je poziv za tri javna savjetovanja koja je organizirala uputila na približno 70 e-mail adresa, postavila na 11 oglasnih ploča na području cijele općine, objavila na službenim internetskim stranicama te podijelila putem društvenih mreža. Prvo savjetovanje obuhvaćalo je temu važnosti strateškog dokumenta i njegovog doprinosa turističkom razvoju Općine Grožnjan, a održano je 23. siječnja 2020., gdje je sudjelovalo 19 zainteresiranih. Na drugom savjetovanju s temom Predstavljanje SWOT analize i rezultata anketnih upitnika te prijedloga lokalnog stanovništva, održanog 6. veljače 2020., sudjelovalo je 26 osoba. Na trećem savjetovanju, održanom 5. ožujka 2020., gdje se predstavio nacrt Strategije razvoja turizma sudjelovalo je svega 15 zainteresiranih mještana. Svim zainteresiranima dana je i mogućnost da putem anketnog upitnika daju svoje prijedloge, a upitnik je poslan na sve gore navedene e-mail adrese te je objavljen na službenim stranicama općine. Međutim, pristiglo je samo 11 ispunjenih upitnika koji su se iskoristili za izradu strateškog dokumenta. Detaljnije o strateškom planiranju na primjeru navedene općine bit će riječi u nastavku rada (u poglavljima 5.3. i 5.4.).

Kao sljedeći primjer primjene participativnog pristupa u kreiranju smjernica lokalnog razvoja u Hrvatskoj, može se istaknuti grad Pazin u Istarskoj županiji, s primjerom kreiranja proračuna. Projekt „Pazi(n) proračun!“ provodio se u Pazinu prvi puta

tijekom 2014. godine, s ciljem aktivnijeg uključivanja građana i javnosti grada Pazina u proces donošenja proračuna za 2015. godinu (Baltina i Merolla, 2014.).

Prethodno informirani građani, putem javnih rasprava na razini 12 mjesnih odbora grada Pazina, kroz četiri fokusirane sektorske rasprave te internetske javne rasprave, imali su mogućnost predložiti komunalne akcije i sektorske prioritete za financiranje. Gradsko vijeće prilikom rasprave o proračunu razmatra prijedloge, kao i one dobivene nakon završne javne rasprave. U okviru projekta razvila se i internetska aplikacija otvorenog koda, koja je sadržavala prikaz elemenata participativnog i transparentnog donošenja proračuna, kao i moderirani javni forum za online raspravu. Proces donošenja proračuna grada Pazina za 2015. godinu poslužio je kao platforma za razvoj i testiranje inovativnog modela za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, s krajnjim ciljem prijenosa modela drugim zainteresiranim jedinicama lokalne samouprave i organizacijama civilnoga društva. Nositelj projekta „Pazi(n), proračun!“ bili su Gong, s partnerima Gradom Pazinom i Društvom „Naša Djeca“ Pazin te suradnicima Institutom za javne financije i Udrugom gradova. Projekt je financirala EU (Baltina i Merolla, 2014.).

Iz navedenog se također može zaključiti da EU financira inicijative koje u sebi sadrže model participativnog pristupa kreiranju strateških dokumenata i proračuna, čime potiče građane na aktivnije participiranje, ali i omogućuje sufinanciranja sličnih projekata.

### **5.3. Okvir za analizu strateških dokumenata na lokalnoj razini**

Na lokalnoj razini još nije uspostavljen kvalitetan i potpun sustav analize i praćenja strateških dokumenata, koji nakon što su usvojeni na općinskim i gradskim vijećima nerijetko „stoje u ladicama“ jedinica lokalne samouprave, a rezultati provedbe ne dostavljaju se kontinuirano Ministarstvu ako nije obvezno. Budući da su kvalitetni strateški dokumenti osnova za uspješnu provedbu i ostvarivanje razvojnih ciljeva, postoji potreba analize kreiranja i implementacije strateških dokumenata, što je dijelom zakonodavno uređeno novijim promjenama (kao što je prikazano u prošlim poglavljima rada). U nastavku se izvode bitni elementi okvira za analizu strateških dokumenata, koja će se u nastavku rada provesti na lokalnoj razini u Istarskoj županiji.

Mirošević (2012.) navodi da se razvojni dokumenti mogu analizirati na temelju karakteristika koje bi trebali sadržavati. „Još je Killick (1976.), prema Mirošević (2012., str. 14.), opazio da se većina sudionika procesa upravljanja razvojem slaže oko toga što razvojni dokument treba sadržavati i kako treba izgledati:

- treba definirati ciljeve politike s obzirom na stajališta i ciljeve vlade (države);
- treba utvrditi na koji će se način ciljevi postići; poželjno je da se to prevede u specifične ciljeve;
- treba predstavljati koordiniran i interno konzistentan skup načela i politika, koje su izabrane kao optimalno sredstvo za ostvarenje ciljeva;
- treba se odnositi na čitavu ekonomiju;
- svaki plan mora se oslanjati na više ili manje formalizirani makroekonomski model kako bi se osigurale optimalnost i konzistentnost;
- plan bi se optimalno trebao protezati na pet godina i biti nadopunjavan godišnjim planovima“.

Navedeni popis sastavnih dijelova razvojnog dokumenta nastao je 70-ih godina 20. stoljeća u okviru razvojne ekonomike i s vremenom nije izgubio na vrijednosti. Može se reći da se problemi koji nastaju prilikom pokušaja da se što bolje odgovori na navedeni popis mogu prepoznati i danas u izradi strateških dokumenata.

Ranije je istaknuto da se faze izrade razvojnih dokumenata može sagledati na različite načine, ali sadržajno bi ključni dijelovi trebali biti obuhvaćeni.

Pri izradi kvalitetnih strateških dokumenata bitno je pripremiti detaljniju analizu stanja od koje se polazi te se pri tome često koristi SWOT analiza.

Obavezan sadržaj planova razvoja jedinica lokalne samouprave, na temelju najnovije Uredbe o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne Novine, 89/2018; prema Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020i.), prikazuje se u nastavku:

- srednjoročna vizija razvoja, usklađena s relevantnim dugoročnim aktima strateškog planiranja;
- opis srednjoročnih razvojnih potreba i razvojnih potencijala;
- opis prioriteta javne politike u srednjoročnom razdoblju;



- posebni ciljevi;
- popis ključnih pokazatelja ishoda (iz biblioteke pokazatelja) i ciljanih vrijednosti pokazatelja;
- terminski plan provedbe projekata od strateškog značaja s naznačenim ključnim koracima i rokovima u provedbi;
- indikativni financijski plan s prikazom financijskih pretpostavki za provedbu posebnih ciljeva i projekata od strateškog značaja;
- usklađenost s Nacionalnom razvojnom strategijom, sektorskim i višesektorskim strategijama te dokumentima prostornog uređenja i
- okvir za praćenje i vrednovanje.

Mirošević (2012.) ističe da je provedba faza u kojoj pokušaji upravljanja razvojem temeljem razvojnih dokumenata često zastaju te utvrđuje nužne tehničke uvjete provedivosti razvojnih dokumenata. Smatra „da razvojni dokument zadovoljava nužne tehničke uvjete provedivosti ako daje pozitivne odgovore na sljedeća četiri pitanja (Mirošević, 2012., str. 16.):

- je li određen nositelj/provoditelj mjera iz razvojnog dokumenta?
- je li u razvojni dokument inkorporiran provedbeni plan?
- sadrži li razvojni dokument troškovnik/financijski plan?
- jesu li u razvojnog dokumentu eksplicitno navedeni izvori financiranja?“.

Navedeni dijelovi predstavljaju bitne karakteristike koje bi razvojni dokumenti trebali sadržavati i temeljem kojih se mogu pobliže pratiti.

U nastavku se prikazuju rezultati analize strateških dokumenata na lokalnoj razini na primjeru Istarske županije, odnosno pobliže na primjeru općine Grožnjana-Grisignana. Najprije će se prikazati opća obilježja općine koja je predmet detaljnije analize u radu, slijedi analiza strateških dokumenata na lokalnoj razini u Istarskoj županiji (kako bi se dobio širi okvir u proces strateškog planiranja na županijskoj razini) i nakon toga na primjeru Grožnjana, a zatim se prikazuje potpunija analiza ograničavajućih čimbenika strateškog planiranja na lokalnoj razini u idućem, zasebnom poglavlju rada.

### 5.3.1. Opća obilježja Općine Grožnjan

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj utvrđeno je područje Općine Grožnjan kao jedinice lokalne samouprave u sastavu Istarske županije (Općina Grožnjan - Grisignana, 2009.). Općina Grožnjan - Grisignana predstavlja prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu povezanu zajedničkim interesima stanovništva te su u sastavu općine sljedeća naselja: Antonci, Bijele Zemlje, Grožnjan, Kostanjica, Kuberton, Makovci, Martinčići, Šterna, Vrnjak i Završje s pripadajućim selima i zaseocima, uključujući sela Baštići i Gržići (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016.). Granice Općine su granice katastarskih općina Grožnjan, Završje, Kostanjica, Šterna i Kuberton u cijelosti te dio katastarske općine Donja Mirna (Općina Grožnjan - Grisignana, 2009.).

Organizacijsku strukturu Općine Grožnjan - Grisignana čine Općinsko vijeće, Općinski načelnik i upravno tijelo Općine - Jedinostveni upravni odjel. „Općinsko vijeće je predstavničko tijelo građana koje donosi akte u okviru djelokruga Općine i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom. Općinsko vijeće ima predsjednika i potpredsjednika. Mandat članova Općinskog vijeća izabranog na redovnim izborima traje četiri godine. Članovi Općinskog vijeća za obavljanje te dužnosti ne primaju plaću“ (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 13.). Posljednja konstituirajuća sjednica i imenovanje devet članova Vijeća održano je 21. lipnja 2017.

„Načelnik zastupa Općinu i nositelj je izvršne vlasti Općine. Odgovoran je za ustavnost i zakonitost obavljanja poslova koji su u njegovom djelokrugu i za ustavnost i zakonitost akata upravnog tijela Općine. Mandat načelnika isto tako traje četiri godine“ (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 13.).

Upravno tijelo općine – Jedinostveni upravni odjel osnovano je za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga. Odjelom upravlja i rukovodi pročelnica koja nadzire rad službenika i namještenika, a u vrijeme pripreme posljednjeg Programa ukupnog razvoja u Odjelu je zaposleno šest osoba. U opravdanim slučajevima, u skladu sa zakonom, posebni poslovi za koje nedostaje resursa u Jedinostvenom upravnom odjelu mogu se putem ugovora povjeriti stručnoj osobi. Službenici i namještenici obavljaju svoje radne zadatke temeljem Godišnjeg plana i programa rada koji predlaže Pročelnica, uz prethodnu suglasnost Načelnika. „Radi se o poslovima

lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji se odnose na sljedeće djelatnosti (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 14.):

- uređenje naselja i stanovanje;
- prostorno i urbanističko planiranje;
- komunalne djelatnosti i gospodarstvo;
- briga o djeci i mladima;
- socijalna skrb;
- primarna zdravstvena zaštita;
- predškolski odgoj i osnovno obrazovanje;
- kultura, tjelesna kultura i sport;
- zaštita potrošača;
- zaštita i unaprjeđenje prirodnog okoliša;
- protupožarna i civilna zaštita;
- promet na svome području, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.“

Kako bi se navedeni poslovi mogli ostvariti, Općinsko vijeće donosi niz općih akata, odluka, pravilnika i programa od javnog interesa, u cilju utvrđivanja izvora sredstava i financiranja poslova iz svog djelokruga. Općinsko vijeće donosi Odluku o komunalnoj naknadi, Odluku o komunalnom doprinosu, Odluku o općinskim porezima, Odluku o raspolaganju nekretninama, Program održavanja komunalne infrastrukture, Program gradnje objekata i uređenja komunalne infrastrukture, Program razvoja gospodarstva, Program društvenih djelatnosti, Program zdravstva i socijalne skrbi, Program javnih potreba u kulturi, Program javnih potreba u sportu, Program zaštite i spašavanja te program koji obuhvaća djelatnost izvršnog i predstavničkog tijela, u skladu s člankom 37. Statuta Općine Grožnjan, dok su poslovi Izvršnog tijela navedeni u odredbi članka 57. Statuta Općine Grožnjan.

Mikroregionalna cjelina u kojoj se nalazi Općina Grožnjan-Grisignana naziva se Bujština te predstavlja geografsko-povijesni naziv za sjeverozapadni dio Istre, pozicioniran između rijeke Dragonje na sjeverozapadu i doline Mirne na jugu. Mikroregija je otvorena prema moru na zapadu i Buzetskoj zavali prema istoku, a tu prolaze prometni pravci Pula–Trst i Umag–Buzet. Ime je dobila po Bujama (središte Bujštine), na raskrižju cestovnih pravaca. Navedena regija danas je podijeljena u šest upravnih jedinica: gradovi Buje, Umag i Novigrad te općine Brtonigla, Grožnjan i

Oprtalj. „Općina Grožnjan (tal. Grisignana) smještena je u središnjem dijelu ove mikroregije, 15 km od mora i 7 km jugoistočno od Buja s kojim je povezana lokalnom cestom. Graniči s općinama Buje, Oprtalj, Motovun, Vižinada, Kaštelir i Brtonigla. Sjeverna granica Općine je ujedno i granica Republike Hrvatske i Republike Slovenije“ (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 17.).

„Grožnjanština je ekološki sačuvano područje, bogato raznovrsnom florom i faunom i prirodnim znamenitostima. Prostornim planom Istarske županije uvrštena su područja i lokaliteti osobite vrijednosti, osjetljivosti i ljepote krajolika unutar središnjeg flišnog područja 'Siva Istra' u kojem se nalazi i područje Općine Grožnjan-Grisignana“ (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 14.).

Područje Općine Grožnjan-Grisignana podijeljeno je na 10 statističkih naselja, a prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine u općini Grožnjan živi 736 stanovnika, što je u usporedbi s podacima iz 2001. godine smanjenje za oko 6%, kada je na području općine živjelo 785 stanovnika. Prema navedenom, od 40 jedinica lokalne samouprave u Istarskoj županiji, općinu Grožnjan-Grisignana naseljava 0,35% stanovnika (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016.). Prema posljednjim podacima, odnosno procjeni stanovništva za 2018. godinu Državnog zavoda za statistiku (2019.), i dalje se bilježi smanjenje broja stanovništva pa se za 2018. godinu procjenjuje naseljenost od 682 stanovnika.

Prosječna gustoća naseljenosti općine je niska, iznosi 11 stanovnika/km<sup>2</sup>, dok prosječni broj stanovnika po naselju Općine (njih 10) iznosi tek 74 osobe. Negativne demografske karakteristike općine utječu i na prosječnu starost općinskog stanovništva (44,6 godina), kao i na indeks starenja koji iznosi 147, što je u oba slučaja iznad prosjeka Istarske županije i iznad prosjeka Hrvatske (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016.).

„Demografski, općina Grožnjan je jedinstvena u Republici Hrvatskoj po nacionalnoj pripadnosti njezinog stanovništva; jedina je općina u kojoj je većinsko stanovništvo talijanskog podrijetla. Prema podacima Državnoga zavoda za statistiku i Popisa stanovništva iz 2011. u općini Grožnjan-Grisignana je od ukupnog broja stanovnika zabilježeno 39,4% osoba talijanske nacionalne pripadnosti u odnosu na 29,62% hrvatskog stanovništva. Slijedi stanovništvo koje se izjašnjava prema regionalnoj pripadnosti (18,21%), te onih koji se ne izjašnjavaju (6,93%). Preostala 43 stanovnika

izjasnili su se kao Slovenci (16), Srbi (9), Bošnjaci (6), te Rusini, Mađari, Makedonci i Nijemci“ (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 20.).

Ekonomija općine Grožnjan temelji se na turizmu, poljoprivredi i uslužnim djelatnostima. Većinom se radi o malim poduzetnicima koji se bave trgovinom, uslugama popravka i montaže, manjom proizvodnjom, a nekoliko autoprijevoznika i građevinskih poduzetnika nudi usluge dijelom namijenjene turizmu. Prema broju zaposlenih prednjače industrija, trgovina i poljoprivreda, kao što je prikazano u tablici u nastavku (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 29.).

Tablica 10. Struktura zaposlenog stanovništva općine Grožnjan-Grisignana prema području djelatnosti 2011. godine

	<b>Broj zaposlenih</b>	<b>Udio</b>
<b>Ukupno</b>	<b>270</b>	<b>100%</b>
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	35	12,96%
Rudarstvo i vađenje	0	0,00%
Prerađivačka industrija	42	15,56%
Opskrba električnom energijom, plinom, parom i klimatizacija	5	1,85%
Opskrba vodom, uklanjanje otpadnih voda, gospodarenje otpadom te djelatnost sanacije okoliša	5	1,85%
Građevinarstvo	28	10,37%
Trgovina na veliko i malo, popravak motornih vozila i motocikala	39	14,44%
Prijevoz i skladištenje	17	6,30%
Djelatnost pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane	16	5,93%
Informacije i komunikacije	1	0,37%
Financijske djelatnosti i djelatnosti osiguranja	7	2,59%
Poslovanje nekretninama	1	0,37%
Stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti	11	4,07%
Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti	3	1,11%
Javna uprava i obrana, obvezno socijalno osiguranje	22	8,15%
Obrazovanje	16	5,93%
Djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi	6	2,22%
Umjetnost, zabava i rekreacija	9	3,33%
Ostale uslužne djelatnosti	4	1,48%
Djelatnosti kućanstava kao poslodavca, djelatnosti kućanstva koja proizvode različitu robu i obavljaju različite usluge za vlastite potrebe	1	0,37%
Djelatnost izvanteritorijalnih organizacija i tijela	0	0,00%
Nepoznato	2	0,74%

Izvor: Općina Grožnjan-Grisignana (2016.): Program ukupnog razvoja Općine Grožnjan - Grisignana 2015. do 2020., str. 30. <https://www.groznjan-grisignana.hr/index.php/hr/opcinska-uprava/programi-projekti-planovi-i-sl/item/554-program-ukupnog-razvoja-opcine-groznjan-grisignana-2015-2020>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku (2019.), u 2019. godini Grožnjan – Grisignana je zabilježio 4 782 dolazaka turista (605 domaćih i 4 177 stranih) te 20 837 noćenja (1 974 domaćih i 18 863 stranih).

U suvremenom razvoju općinu obilježavaju novi razvojni trendovi, koji se temelje na baštini Grožnjana. U povijesnom kontekstu, 1965. godina je posebno važna jer tada u općinu dolaze brojni likovni umjetnici iz Hrvatske i Slovenije, a poslije i iz drugih republika bivše Jugoslavije, što je bio pozitivni razvojni poticaj posebice u smjeru umjetničko-kulturne tradicije i stjecanja reputacije Grožnjana kao „grada umjetnika“. Privremeno ili stalno doseljavanje pozitivno je utjecalo i na razvoj gospodarstva, urbanu obnovu (uređenje napuštenih i ruševnih građevina, otvaranje atelijera, galerija i sl.), te oplemenjivanje sadržaja i stila života (Općina Grožnjan -Grisignana, 2016., str. 15.). „1969. godine Muzička omladina Hrvatske pokreće osnivanje Kulturnog centra Međunarodne federacije Muzičke omladine (današnji Međunarodni kulturni centar Hrvatske glazbene mladeži) u Grožnjanu, što je dalo gradu novi razvojni poticaj, jer je značilo daljnju urbanu obnovu i razvoj, te uvelike promijenilo značenje Grožnjana učinivši ga prepoznatljivim umjetničkim i kulturnim odredištem svjetskih razmjera“ (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 16.).

Grad se s vremenom infrastrukturno razvija. Na institucionalnoj razini, Grožnjan dobiva status općine 1993. godine, ima svoju turističku zajednicu te se razvojno upotpunjuje sadržaj kroz brojne inicijative. Grožnjan na taj način postaje privlačno mjesto za mnoge pojedince, ali i organizacije kulturnog profila. Općina planira nastaviti razvoj u istom smjeru, kroz obnovu i obogaćivanje kulturne baštine, usklađivanje sa suvremenim razvojnim potrebama turizma, kulture i ostalih gospodarskih djelatnosti. „Umjetničko stvaralaštvo novih stanovnika i privređivanje dijela lokalnog autohtonog stanovništva na temelju poljoprivrede, agroturizma i drugih vrsti turizma, te zanatstva, male privrede i trgovine čini temelj razvojnih perspektiva moderne Grožnjanštine“ (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 16.).

Ciljevi i razvojni prioriteti Općine Grožnjan povezani su s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna, odnosno planom razvojnih programa, kojim se investicije usmjeravaju prema povećanju kvalitete života. U Programu ukupnog razvoja općine Grožnjan - Grisignana navode se glavni ciljevi razvoja, kao što su (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 52.):

- održivi rast konkurentnosti glavnih gospodarskih sektora;
- razvoj ljudskih resursa i institucionalnog okruženja, umrežavanja i suradnje;
- zaštita prirodnih resursa i ekosustava, održivo upravljanje prostorom;
- stvaranje dobrih životnih uvjeta poboljšanjem komunalne i društvene infrastrukture i aktivnosti;
- zaštita, očuvanje i promicanje kulturnog nasljeđa i lokalnog istarskog identiteta.

Također, u cilju ostvarivanja strateških ciljeva planirana je provedba niza općinskih projekata koji će se kandidirati za financiranje iz EU fondova, programa ministarstava Hrvatske i drugih izvora.

Visina proračuna Općine Grožnjan - Grisignana za razdoblje od jedne godine, kreće se od 6 do 8 milijuna kuna. Prema podacima iz Izvještaja o ostvarenju proračuna za 2018. godinu, ukupni prihodi i primici Općine Grožnjan – Grisignana ostvareni su u iznosu od 9.099.873 kuna. U odnosu na 2008. godinu, kada je ostvareno 14.746.974 kuna, u 2018. godini ostvareno je 38% manje sredstava. Rashodi i izdaci u 2018. godinu ostvareni su u iznosu od 6.970.592 kune i u odnosu na 2008. godinu, kada je ostvareno 15.238.962,96 kuna, manji su za 54%. U sljedećoj je tablici prikazana usporedba ostvarenja prihodovne strane proračuna za 2018. i 2008. godinu.

Izabrane su gore navedene godine iz razloga jer je u 2008. godini Proračun bio najveći od osnutka općine do sada (u toj godini dogodile su se brojne investicije).

Tablica 11. Ostvarenje prihoda i primitaka za 2008. i 2018. godinu

<b>Račun prihoda i primitaka</b>	<b>2008. g.</b>	<b>2018. g.</b>	<b>Indeks 3/2</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Prihodi od poslovanja</b>	<b>5.577.068</b>	<b>3.557.621</b>	<b>64%</b>
- prihodi od poreza	1.769.475	1.597.602	90%
- pomoći iz inozemstva i od subjekata općeg proračuna	1.834.747	723.199	39%
- prihodi od imovine	1.429.768	626.849	44%
- prihodi od upravnih pristojbi	533.078	482.217	90%
- prihodi od prodaje proizvoda	0	102.620	
- kazne i ostali prihodi	0	25.135	
<b>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</b>	<b>2.690.903</b>	<b>3.949.017</b>	<b>147%</b>
- prihodi od prodaje neproizvedene imovine	2.666.440	3.943.395	148%
- prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	24.463	5.622	23%
<b>Primici od financijske imovine i zaduživanja</b>	<b>6.479.003</b>	<b>1.593.235</b>	<b>25%</b>
- primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova	3.300.000	0	
- primici od zaduživanja	3.179.003	1.593.235	50%
<b>Ukupno prihodi i primici</b>	<b>14.746.947</b>	<b>9.099.873</b>	<b>62%</b>

Izvor: sistematizacija autora na temelju Izvještaja o izvršenju proračuna općine Grožnjan - Grisignana za 2018. i 2008. godinu

U sljedećoj tablici prikazuje se usporedba ostvarenja rashoda proračuna za 2008. i 2018. godinu.

Tablica 12. Ostvarenje rashoda i izdataka za 2008. i 2018. godinu

<b>Račun rashoda i izdataka</b>	<b>2008. g.</b>	<b>2018. g.</b>	<b>Indeks 3/2</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Rashodi poslovanja</b>	<b>5.621.288</b>	<b>4.308.439</b>	<b>77%</b>
- rashodi za zaposlene	1.215.194	1.389.183	114%
- materijalni rashodi	1.968.378	1.912.064	97%
- financijski rashodi	101.739	23.037	23%



- subvencije	24.693	0	
- pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	448.509	672.123	150%
- naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i dr. naknade	287.629	184.310	64%
- ostali rashodi	1.575.145	127.722	8%
<b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>	<b>7.838.570</b>	<b>2.406.302</b>	<b>31%</b>
- rashodi za nabavu neproizvedene imovine			
- rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	31.034	0	
- rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	6.020.774	2.260.026	38%
- rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	10.650	4.988	47%
	1.776.113	141.288	8%
<b>Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova</b>	<b>1.779.105</b>	<b>255.851</b>	<b>14%</b>
- izdaci za dane zajmove kreditnim i ostalim financijskim institucijama izvan javnog sektora	1.700.000	0	
- izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova	79.105	243.964	308%
<b>Ukupno rashodi i izdaci</b>	<b>15.238.963</b>	<b>6.970.593</b>	<b>46%</b>

Izvor: sistematizacija autora na temelju Izvještaja o izvršenju proračuna općine Grožnjan - Grisignana za 2018. i 2008. godinu

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u 2018. godini iznose 2.406.302. kune i u usporedbi sa 2008. godinom manji su za gotovo 70%.

Općina Grožnjan je početkom 2015. godine izgubila status područja od posebne državne skrbi, što je utjecalo na smanjenje prihoda. Ulaskom u EU i zbog potrebe usklađivanja s europskom regulativom, a sve u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU je provelo postupak ocjenjivanja i razvrstavanja svih jedinica lokalne i područne

(regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj prema indeksu razvijenosti te općina Grožnjan spada u III. skupinu s indeksom razvijenosti od 75% do 100% (bez statusa potpomognutog područja).

Od 1. siječnja 2019. na temelju Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine, 86/08, 57/11, 51/13, 148/13, 76/14, 147/14, 18/15, 106/18), Grožnjan pripada trećoj skupini područja posebne državne skrbi koja su ocijenjena kao dijelovi Republike Hrvatske koji zaostaju u razvoju prema tri kriterija razvijenosti: ekonomskom, strukturnom i demografskom.

Odlukom o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 132/17, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020h.) koja se primjenjuje od 1. siječnja 2018., na temelju članka 37. stavka 1. Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14 i 123/17), Grožnjan - Grisignana spada u VI. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u trećoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

### *5.3.2. Strateški dokumenti na lokalnoj razini*

U tablici u nastavku prikazat će se rezultati analize strateških dokumenata na lokalnoj razini, odnosno pojedinih gradova i općina u Istarskoj županiji. U analizu nisu uključene strategije općina Kaštelir-Labinci i Višnjana jer su oni za svoje područje pripremili sektorske strategije. Analiza se provela na temelju uvida u sadržaj svake strategije razvoja.

U nastavku se navode kriteriji za vrednovanje osnovnih elemenata i elemenata provedbe u promatranim strategijama, koji su korišteni u ovome radu, a izvedeni su temeljem prethodnih poglavlja kao ključni elementi koji bi trebali biti vidljivi vezano za strateške dokumente:

- analiza stanja – utvrditi je li u dokumentu navedena analiza stanja;
- vizija, misija, cilj, prioriteti i mjere – ima li dokument razrađenu viziju, misiju i ciljeve, relevantnost ciljeva, opisane očekivane načine postizanja ciljeva, je li dokazana dosljednost s ciljevima ključnih europskih/nacionalnih/regionalnih strateških dokumenata, ima li dokument jasno postavljene prioritete i mjere;

- financijski okvir – jesu li jasno postavljeni izvori financiranja, povezani s lokalnim proračunima i s izvorima financiranja iz ESI fondova;
- institucionalni okvir – jesu li navedeni nositelji provedbe, zadaće, dionici;
- akcijski plan – sadrži li dokument akcijski plan,
- komunikacijska strategija – je li komunikacijska strategija dio plana;
- usklađen sustav strateškog planiranja – je li dokument povezan s višim razinama upravljanja, nadređenim strateškim dokumentima;
- povezanost s vremenskim razdobljem i smjernicama planiranja i programiranja na razini EU-a;
- pokazatelji provedbe – jesu li u dokumentu navedeni pokazatelji provedbe za praćenje uspješnosti provedbe strateškog dokumenta te rokovi provedbe;
- provedba participativnog procesa – je li dokument izrađen na temelju participativnog pristupa;
- izvješće o provedbi – postoji li javno objavljeno izvješće o provedbi dokumenta.

Tablica 13.: Analiza odabranih strateških dokumenata na lokalnoj razini u Istarskoj županiji

Strateški dokument	Analiza stanja	Vizija, misija, ciljevi, prioriteti i mjere	Financijski okvir	Institucionalni okvir	Akcijski plan	Komunikacijska strategija	Usklađen sustav strateškog planiranja	Povezanost s vrem. razd. i smjericama na razini EU-a	Pokazatelji provedbe	Provedba participacije
Strateški razvojni program općine Medulin 2015-2020	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DJELOMIČNO
Program ukupnog razvoja općine Funtana 2015-2020	DA	DA	DA	DJELOMIČNO	NE	NE	DA	NE	NE	DJELOMIČNO
Strategija gospodarskog razvoja grada Poreča 2015-2020	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DA
Plan ukupnog razvoja općine Fažana 2015-2020	DA	DA	DJELOMIČNO	DJELOMIČNO	NE	NE	DA	NE	DA	DA
Strategija razvoja grada Rovinja 2015-2020	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Strategija razvoja grada Umaga 2016-2021	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DJELOMIČNO	DJELOMIČNO	DA	NE
Strategija razvoja općine Vrsar 2009 – 2014	DA	DA	DA	DA	NE	DJELOMIČNO	NE	NE	DA	DA
Program ukupnog razvoja općine Bale 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Izmjene i dopune Programa ukupnog razvoja općine Tar-Vabriga 2014-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Program ukupnog razvoja općine Ližnjan 2015-2020	DA	DA	DA	DJELOMIČNO	NE	NE	DA	NE	DA	DJELOMIČNO
Strategija razvoja grada Pule 2011-2021	DA	DA	DA	DA	NE	DJELOMIČNO	DA	DA	DA	DJELOMIČNO
Strategija razvoja grada Buzeta 2016-2020	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DA
Program ukupnog razvoja grada Novigrada 2015-2020	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DA
Strategija razvoja grada Pazina 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Strategija razvoja općine Kanfanar 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Strategija razvoja grada Vodnjana 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DJELOMIČNO
Strategija razvoja Općine Marčana za razdoblje 2016-2020	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DA
Strategija razvoja grada Labina 2016-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Program ukupnog razvoja općine Kršan 2014-2020, II izmjene i dopune	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA

Program ukupnog razvoja općine Pićan 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Strateški plan razvoja općine Sveti Lovreč 2016-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	NE
Program ukupnog razvoja općine Tinjan 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Program ukupnog razvoja općine Žminj 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Program ukupnog razvoja općine Sveti Petar u Šumi 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Program ukupnog razvoja općine Vižinada 2015-2020	DA	DA	DA	DJELOMIČNO	NE	NE	DA	NE	NE	DJELOMIČNO
Strateški plan razvoja grada Buja 2016-2020	DA	DA	DA	NE	NE	NE	DA	DA	DA	DJELOMIČNO
Program ukupnog razvoja općine Sveta Nedelja 2016 - 2020.	DA	DA	DA	DJELOMIČNO	NE	NE	DA	NE	NE	DJELOMIČNO
Program ukupnog razvoja općine Gračišće 2015-2020	DA	DA	DA	DJELOMIČNO	NE	NE	DA	NE	NE	DJELOMIČNO
Program ukupnog razvoja – strategija lokalnog razvoja općine Brtonigla 2014-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Program ukupnog razvoja općine Raša 2014-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Strateški razvojni program općine Svetvinčenat 2014-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Program ukupnog razvoja općine Barban 2016-2020	DA	DA	DA	DJELOMIČNO	NE	NE	DA	NE	NE	DJELOMIČNO
Program ukupnog razvoja općine Lupoglav 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Program ukupnog razvoja općine Motovun 2014-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	NE	DJELOMIČNO
Program ukupnog razvoja općine Karojba 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Program ukupnog razvoja općine Grožnjan 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Program ukupnog razvoja općine Cerovlje 2015-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Strateški plan razvoja općine Oprtalj 2016-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Strategija razvoja općine Lanišće 2017-2020	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA

Izvor: sistematizacija autora na temelju navedenih strateških dokumenata

U nastavku se navode značajniji zaključci analize prema promatranim kriterijima na odabranim primjerima.

Analizom Strateškog razvojnog programa općine Medulin do 2020. godine dolazi se do zaključka da dokument zadovoljava sve kriterije osim kriterija provedbe participacije jer u dokumentu nije jasno definirano je li korišten participativni pristup, osim u dijelu u kojem se navodi da je osnovan odbor koji je bio zadužen za prikupljanje podataka od građana. Na samom početku dokumenta Programa ukupnog razvoja općine Funtana naznačeno je da se planirane aktivnosti u strategiji temelje na dosadašnjim iskustvima na području općine te je značajan dio aktivnosti rezultat izvornih ideja i iskustava djelatnika tvrtke koja je pripremala Strategiju.

Strategija razvoja grada Rovinja do 2020. godine zadovoljava sve promatrane kriterije, ima ukomponiranu i komunikacijsku strategiju koju većina ostalih općina i gradova nemaju. Posebno bih istaknula Strategiju razvoj grada Novigrada koja zadovoljava sve kriterije osim komunikacijske strategije. Općina Vrsar ima Marketing plan koji možemo promatrati kao dio komunikacijske strategije, ali nije izrađena nova ili produženo trajanje postojeće, koja je bila realizirana za razdoblje od 2009. do 2014. godine te time nisu u potpunosti povezani s vremenskim razdobljem i smjericama planiranja i programiranja na razini EU-a. Grad Umag nije koristio participaciju, radni tim se sastojao od predstavnika svih gradskih upravnih tijela te nije jasno opisano kako su utvrđene mjere i projekti.

Programi ukupnog razvoja općine Funtana, Ližnjan, Vižinada, Sv. Nedjelja i Barbana izrađeni su do 2020. godine, imaju detaljno razrađenu Analizu stanja i to u posebnom dokumentu.

Kod primjera grada Pule također treba istaknuti da je 2017. godine usvojena Strategija razvoja urbanog područja Pula (prema smjericama Ministarstva), u koju je uključeno sedam jedinica lokalne samouprave, odnosno dva grada, Grad Pula-Pola i Grad Vodnjan-Dignano, te pet općina, Barban, Ližnjan-Lisignano, Marčana, Medulin i Svetvinčenat (Grad Pula-Pola, 2017.).

Vezano za posljednji kriterij i to kriterij „Izvešća o provedbi“, ni za jedan od navedenih dokumenata nije pronađeno javno objavljeno izvješće o provedbi.

Treba napomenuti da sve analizirane strategije imaju jasno definiranu viziju, misiju i ciljeve i jasno postavljene prioritete i mjere.

Nakon provedene analize proizlazi zaključak da strateški dokumenti imaju većim dijelom zadovoljene osnovne elemente, međutim detaljna je analiza dokazala da su ograničavajući čimbenici vidljivi kod nejasno definiranih izvora financiranja, pojedine strategije nisu jasno povezane s lokalnim proračunima, postoji i nepovezanost s vremenskim razdobljima i smjernicama planiranja i programiranja na razini EU-a te u provedbi participativnog pristupa. Participacija se ne koristi odgovarajuće u 12 od 38 navedenih dokumenata. Većina navedenih dokumenata nema uključen Akcijski plan i komunikacijsku strategiju koji, iako nisu u radu detaljnije promatrani kao ograničavajući čimbenici, nakon provedene analize mogu se istaknuti uz ostale ograničavajuće čimbenike u izradi strateških dokumenata. Ukoliko bi postojali, uvelike bi pridonijeli lakšoj implementaciji, provedbi strateških dokumenata.

U nastavku slijedi detaljnija analiza za Grožnjan.

Općini Grožnjan - Grisignana odobrena su sredstva za financiranje PUR-a, koji prikazuje smjernice za razvoj Općine do 2020. godine. Iz EPFRR-a Općini Grožnjan odobreno je 100% iznosa, odnosno 85.000,00 kuna za izradu navedenog strateškog dokumenta. „PUR je temeljni strateški dokument razvoja lokalne zajednice koji definira željena razvojna usmjerenja i prioritete“ (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016., str. 10.).

PUR Općine Grožnjan - Grisignana sastoji se od osnovne analize stanja, analize razvojnih mogućnosti, te strategije razvoja, prioritetnih projekata i zadataka te njihovog načina provedbe, uključujući mehanizme praćenja i ocjene učinaka (Općina Grožnjan - Grisignana, 2016.). Više o ciljevima i prioritetima, a samim time i o projektima koji se planiraju provesti na području Općine, može se pronaći u poglavlju 5.3.1. i u samom dokumentu Općina Grožnjan - Grisignana (2016.).

U tablici u nastavku slijede odgovori na pitanja koja su navedena ranije u radu, na koje bi svaki razvojni dokument trebao imati odgovore kako bi bio provediv. Analizira se PUR Općine Grožnjan-Grisignana od 2015. do 2020. godine.

Tablica 14. Analiza PUR-a Općine Grožnjan-Grisignana od 2015. do 2020. godine

OPIS	DA	NE	DJELOMIČNO
Je li određen nositelj/provoditelj mjera iz dokumenta?	<b>X</b>		
Je li u dokument inkorporiran provedbeni plan?	<b>X</b>		
Sadrži li razvojni dokument troškovnik/financijski plan?	<b>X</b>		
Jesu li u dokumentu navedeni izvori financiranja?	<b>X</b>		

Izvor: sistematizacija autora na temelju Općina Grožnjan-Grisignana (2016.): Program ukupnog razvoja Općine Grožnjan - Grisignana 2015. do 2020., <https://www.groznjan-grisignana.hr/index.php/hr/opcinska-uprava/programi-projekti-planovi-i-sl/item/554-program-ukupnog-razvoja-opcine-groznjan-grisignana-2015-2020>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)

Odgovor na prvo pitanje je li određen nositelj/provoditelj mjera iz dokumenta vidljiv je iz poglavlja 6.1.2. PUR-a na stranici 60, prema čemu opća i viša odgovornost provedbe ovog programa pripada općini Grožnjan. Također se napominje da je za osiguranje provedivosti (sukladnosti s dostupnim resursima) i prihvatljivosti (javna i politička potpora koja osigurava legitimitet) u provedbi nužno ravnopravno aktivno uključivanje i kreativni napor svih dionika razvoja Općine pa i šire.

Iz tablice 6-1. Provedba PUR-a – aktivnosti, funkcije i dionici, na stranici 61. PUR-a Općine Grožnjan-Grisignana, može se zaključiti da je u PUR uključen provedbeni plan.

Tablica 15. Provedba PUR-a – aktivnosti, funkcije i dionici

Aktivnosti	Funkcije	Dionici
<b>Naziv programa</b>		
Ažuriranje baze podataka (prikupljanje projektnih ideja, primarna razrada)	Donošenje odluka i nadzor	Općinsko vijeće, Načelnik
Praćenje i informiranje o izvorima financiranja, <i>fundraising</i> i <i>fundmatching</i>	Izvršenje	Jedinstveni upravni odjel
Praćenje i ocjena izvršenja	Koordinacija	Načelnik, Jedinstveni



Programa		upravni odjel
Informiranje javnosti i promidžba	Suradnja/potpورا	Partneri
<b>Na nivou projekta</b>		
Razrada (tehnička priprema) projekta	Donošenje odluka i nadzor	Nadzorno tijelo projektnog radnog tima
Financijsko i tehničko upravljanje provedbom	Izvršenje	Projektni radni tim
Praćenje i ocjena izvršenja projekta	Koordinacija Suradnja/potpورا	Koordinator iz JUO Jedinstveni upravni odjel

Izvor: Općina Grožnjan-Grisignana (2016.): Program ukupnog razvoja Općine Grožnjan - Grisignana 2015. do 2020., str. 61. <https://www.groznjan-grisignana.hr/index.php/hr/opcinska-uprava/programi-projekti-planovi-i-sl/item/554-program-ukupnog-razvoja-opcine-groznjan-grisignana-2015-2020>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)

Odgovori na pitanja sadrži li razvojni dokumenti troškovnik/financijski plan i jesu li u razvojnom dokumentu točno navedeni izvori financiranja mogu se pronaći u poglavlju 6.2. u kojemu je navedeno da će financiranje provedbe projekta biti kombinacija vlastitih sredstava predviđenih Proračunom i vanjskih izvora financiranja. U uvjetima u kojima se te godine nalazila općina Grožnjan najprikladniji vanjski izvori financiranja su KF i Program ruralnog razvoja, za koji su u Tablici 6-3 PUR-a prikazane mjere namijenjene jedinicama lokalne samouprave.

Iz svega navedenog može se zaključiti da PUR Općine Grožnjan-Grisignana od 2015. do 2020. godine zadovoljava nužne tehničke uvjete provedivosti.

U općini Grožnjan osim PUR-a, donesen je također Prostorni plan uređenja općine Grožnjan-Grisignana i do sada je svake godine usvojen Proračun, dok se na godišnjoj razini donose Planovi rada. To su najbitniji dokumenti za razvoj općine. Od važnosti su i Strategija razvoja LAG-a Sjeverna Istra (2015-2020), Strategija razvoja Sliva rijeke Mirne (2015-2020) te Strategija razvoja FLAG-a Pinna Nobilis, kojih je općina Grožnjan članica. U fazi pripreme je Strategija razvoja turizma općine od 2020. do 2027. godine, kao jedne od glavnih grana gospodarstva u općini i Strategija razvoja pametne općine. Kroz Strategiju pametne općine planira se pružiti cjeloviti pristup u razvoju pametne Općine Grožnjan, a koji će obuhvaćati niz aktivnosti

uključivanja lokalnog stanovništva i gradske uprave usmjerenih ka uspostavljanju inovativnih digitalnih poslovnih procesa s ciljem podizanja opće kvalitete i standarda života svih građana općine. S obzirom na specifičnosti manjih lokalnih sredina, kao i ograničena financijska sredstva i operativne kapacitete, Općina Grožnjan će se usmjeriti prema digitalnom promišljanju razvoja općine, ostvarivanjem ciljeva i implementacijom predviđenih aktivnosti i mjera koje proizlaze iz Strategije, vodeći se principima participativnog planiranja i uključenosti lokalnog stanovništva u procese upravljanja lokalnom samoupravom.

U nastavku se prikazuje analiza istraživanja ograničavajućih čimbenika u izradi strateških dokumenata, koja je provedena korištenjem različitih metoda kako bi rezultati istraživanja bili relevantniji, na primjeru Grožnjana-Grisignana.

#### **5.4. Analiza rezultata istraživanja ograničavajućih čimbenika u izradi strateških dokumenata**

##### *5.4.1. Metodološki pristup istraživanju*

Analiza ograničavajućih čimbenika u izradi strateških dokumenata započinje SWOT analizom postojećih strateških dokumenata Grožnjana, kojom se žele utvrditi prednosti postojećih dokumenata, slabosti, ali i prepoznati prilike i prijetnje bitne za idući ciklus strateškog planiranja na primjeru promatrane općine. Nakon toga slijedi prikaz rezultata samostalno provedenih intervjua. Naime, u radu se za potrebe detaljnijeg istraživanja ograničavajućih čimbenika u izradi strateških dokumenata prikazuju rezultati provedenih intervjua s odabranim predstavnicima općina i gradova u Istarskoj županiji, čija iskustva i mišljenja predstavljaju koristan izvor informacija vezano za sustav strateškog planiranja i financiranja razvojnih projekata na lokalnoj razini.

Cilj intervjua bio je identificirati i komparirati ograničenja, moguća rješenja i izdvojiti preporuke za poboljšanje izrade i implementacije strateških dokumenata na lokalnoj razini. Svrha intervjua bila je unaprijediti kvalitetu rezultata istraživanja kroz iskustva i osobni osvrt odabranih relevantnih sudionika u procesu strateškog planiranja na lokalnoj razini. Istraživanje je provedeno na primjerima općina Grožnjan-Grisignana i Oprtija-Portole te grada Buja-Buie. Intervjui su se provodili tijekom studenog 2019. i

prikazuju vrijedan doprinos istraživanju.<sup>2</sup> Pitanja su bila grupirana s obzirom na ciljeve istraživanja u sljedeće skupine: pitanja koja su vezana uz osnovna obilježja strateških dokumenata, izradu strateških dokumenata i implementaciju te pitanja vezana uz povezanost strateškog razvojnog planiranja i povlačenja sredstava iz EU fondova (detaljnije u Prilogu rada).

#### *5.4.2. SWOT analiza strateških dokumenata na lokalnoj razini*

SWOT analiza predstavlja bitan alat za analizu situacije. Koristi se za utvrđivanje prilika i prijetnji koje u ovom slučaju utječu na strateške dokumente/proces strateškog planiranja na lokalnoj razini, kao i za utvrđivanje snaga i slabosti tih istih dokumenata, odnosno snage i slabosti postojećeg procesa strateškog planiranja i upravljanja razvojem na istoj razini.

Prilikom izrade vodilo se računa da analiza bude što objektivnija, koncentrirajući se na promatranje obilježja iz perspektive sudionika u procesu stvaranja strateških dokumenata i građana na lokalnoj razini na koje kreiranje i usvajanje strateških dokumenta utječe.

Snage u strateškim dokumentima su područja, resursi i sposobnosti za kvalitetnu izradu i realizaciju na lokalnoj razini.

Slabosti strateških dokumenata na lokalnoj razini ogledaju se u ograničavajućim čimbenicima koji onemogućuju njihovu uspješnu izradu i realizaciju.

Prilike su područja, resursi i sposobnosti izvan lokalnog područja koje bi se mogle iskoristiti za kvalitetnu izradu i realizaciju strateških dokumenata.

Prijetnje su područja, resursi i sposobnosti na svim razinama izvan lokalnog područja koje mogu ugroziti izradu i realizaciju strateških dokumenata.

Za izradu SWOT analize promatrani su strateški dokumenti na lokalnoj razini i to ranije istaknuti: PUR Općine Grožnjan-Grisignana 2015.-2020., Strateški plan razvoja turizma Općine Grožnjan-Grisignana 2017.-2027. koji je u izradi i Strategija razvoja pametne općine koja je u planu za izradu u budućem razdoblju ovisno o raspoloživim sredstvima. Za izradu se razmatra i mogućnost sufinanciranja iz Fonda za zaštitu

---

<sup>2</sup> Ovim putem zahvaljujem svim sudionicima koji su prepoznali vrijednost prenošenja znanja i iskustva u cilju provedbe potpunijeg istraživanja te izvođenja relevantnih preporuka.

okoliša. Osim navedenih dokumenata, promatra se proces izrade Prvih izmjena i dopuna Prostornog plana Općine Grožnjan-Grisignana. Navedena analiza provela se na temelju radnih materijala za gore navedene buduće strategije i PUR-a općine Grožnjan, ali najviše na temelju osobnog iskustva sudjelovanja u izradi i sudjelovanja u provedbi aktivnosti iz strategija.

Tablica 16. SWOT analiza strateških dokumenata na lokalnoj razini na primjeru Općine Grožnjan-Grisignana

SNAGE	SLABOSTI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povećana razina svijesti, razumijevanja i znanja lokalnog stanovništva</li> <li>• Razvijena lokalna i regionalna suradnja</li> <li>• Osigurani uvjeti za jasnije upravljanje lokalnim financijama koje su usklađene s razvojnim prioritetima područja</li> <li>• Potiče se usklađenije i učinkovitije djelovanje javne administracije.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neusklađenost strateških dokumenata</li> <li>• Dugi proces realizacije</li> <li>• Neuključivanje svih važnih dionika u proces</li> <li>• Preširoko definirani pojmovi</li> <li>• Nepoštivanje vremenskih rokova za realizaciju</li> <li>• Neuvažavanje mišljenja javnosti</li> <li>• Neodgovarajuća znanja i vještine sudionika u procesu stvaranja strateškog dokumenta</li> <li>• Neosposobljenost djelatnika jedinica lokalne samouprave za pripremu, izradu, provedbu i vrednovanje razvojnih strategija</li> </ul>
PRILIKE	PRIJETNJE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postojanje nacionalnih i regionalnih programa i strategija</li> <li>• Mogućnost pristupa ESI fondovima</li> <li>• Usmjeravanje na podjednaki stupanj razvoja teritorija, smanjivanje regionalnih</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nedostatak financijskih sredstava</li> <li>• Nedostatak svijesti o važnosti strateških dokumenata</li> <li>• Nejasno definirani izvori sredstava za financiranje razvojnih aktivnosti</li> </ul>

<p>nejednakosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Usmjeravanje na ciljeve i potrebe jedinice lokalne samouprave</li> <li>• Jasno definirane projektne aktivnosti u okviru povezanog sustava strateškog planiranja</li> </ul>	
---	--

Izvor: sistematizacija autora na temelju analiziranih strateških dokumenata

Slabosti i prijete iz SWOT analize mogu se promatrati kao ograničavajući čimbenici u izradi strateških dokumenata na lokalnoj razini, koje bi pravovremeno trebalo prepoznati i pokušati spriječiti ili ublažiti s obzirom na to da utječu i na provedbu strateških planova.

#### *5.4.3. Ograničavajući čimbenici u izradi strateških dokumenata – interpretacija rezultata istraživanja*

U nastavku rada prikazuje se osvrt na rezultate provedenih intervjua, s gradonačelnikom grada Buja i načelnicima općina Grožnjan i Oprtalj (odgovori na pitanja detaljnije se mogu pronaći u Prilogu).

Svi sudionici intervjua slažu se oko navedenih ograničavajućih čimbenika koji su utvrđeni kroz SWOT analizu. Gradonačelnik grada Buje-Buie posebno je naglasio financijska ograničenja i preširoko definiranje pojmova u strateškim dokumentima koji nisu kvalitetno razrađeni da bi se dobilo mišljenje javnosti. Načelnik općine Oprtalj-Portole pridodaje da je potrebno izraditi veliki broj dokumenata koji su nepotrebni, preklapaju se u pojedinim dijelovima, a nedostaje stručnog kadra i zaposlenika koji će strateški dokument izraditi te provesti potrebne aktivnosti u roku.

Preporuka načelnika općine Grožnjan-Grisignana za kvalitetniju izradu strateških dokumenata u budućem programskom razdoblju je da svako buduće strateško planiranje počiva na sveobuhvatnim potrebama, kako bi se što bolje zadovoljili interesi građana i ostalih dionika. Smjernice koje treba poštivati kod takvog planiranja svakako moraju ciljati na cjelovitost u razvojnom smislu, dok bi dokumenti niže razine trebali biti operativna realizacija aktivnosti i mjera cjelovito planiranog razvoja. Pri tome treba uzeti u obzir lokalne potrebe, uskladiti ih s višim razinama upravljanja i

interes usmjeriti prema realizaciji, budući da je realizacija aktivnosti znatno zahtjevnija, osobito s obzirom na kadrovske i financijske mogućnosti.

Prijedlozi za postizanje veće apsorpcije sredstava iz EU fondova s obzirom na trenutačni pristup i potencijalna ograničenja u strateškom upravljanju razvojem su sljedeći: u svakoj su državi potrebe građana, funkcionalnih struktura teritorijalnih zajednica i drugih društvenih subjekata specifične te ih stoga možemo smatrati posebnim od jedne lokalne zajednice do druge, što ujedno čini raznolikost i bogatstvo teritorija. Interesi su složeni i različiti prema lokalnim jedinicama te ih svaka zajednica na svoj način doživljava i izražava. U takvim društvenim prilikama i situacijama kada je upravljanje i financiranje prilično centralizirano, potrebno je decentralizirati sredstva i ovlasti za veće samostalno upravljanje, sukladno potrebama lokalnih jedinica, u jasno postavljenom sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem, bez čestih promjena. Stranačka pristranost mora pritom biti isključena iz procedure definiranja i odobravanja razvojnih projekata, programa i aktivnosti. Također, potrebno je pravovremeno prepoznati i pokušati minimizirati ograničenja.

S potrebom decentralizacije (europskih) sredstava slažu se i načelnik općine Oportalj-Portole i gradonačelnik grada Buja-Buie, koji smatraju da bi se decentralizacijom uspostavila bolja apsorpcija sredstava, a lokalnim samoupravama omogućilo lakše i bolje upravljanje cjelokupnim teritorijem.

Prilike za uspješnije strateško razvojno planiranje na nižim razinama upravljanja mogu se prepoznati i u korištenju različitih novih instrumenata kohezijske politike EU-a, kao što je u novijem razdoblju korištenje ITU mehanizma (mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja), koji je dostupan većim gradovima i okolnim urbanim područjima (kao što su Pula, Rijeka, Osijek, Slavonski Brod, Split, Zadar, Zagreb).

#### *5.4.4. Uloga strateških dokumenata u upravljanju regionalnim i lokalnim razvojem – osvrt na rezultate i preporuke*

Temeljno istraživačko pitanje bilo je utvrditi ograničavajuće čimbenike koji utječu na izradu strateških dokumenata, njihovu implementaciju i slabije iskorištavanje dostupnih sredstava iz EU fondova na lokalnoj razini.

Temeljem cjelokupne provedene analize, rezultata provedenih intervjua i iskustva autorice u radu u lokalnoj samoupravi i pri izradi strateških dokumenata općine

Grožnjan-Grisignana, u nastavku su navedeni ograničavajući čimbenici s kojima se i sama autorica susreće, a koje su većinom potvrdili načelnici Općina-Portole i Grožnjana-Grisignana te gradonačelnik Grada Buja-Buie.

U nastavku slijede sintetizirani ograničavajući čimbenici koji uvelike utječu na izradu strateških dokumenata, a kasnije na njihovu implementaciju i povlačenje sredstava iz EU fondova:

1. nedostatak financijskih sredstava za izradu;
2. nedostatak svijesti o važnosti strateških dokumenata;
3. preširoko definirani prioriteti u dokumentima na višim razinama;
4. dugi procesi za realizaciju;
5. prilikom izrade važni se dionici ne uključuju u izradu;
6. neodgovarajuća znanja i vještine dionika koji sudjeluju u izradi;
7. nedovoljna osposobljenost djelatnika jedinica lokalne samouprave za pripremu, izradu i provedbu razvojnih strategija;
8. nepoštivanje vremenskih rokova;
9. nejasno definirani izvori sredstava za financiranje razvojnih aktivnosti i
10. neusklađenost razvojnih dokumenata.

Pomoćne hipoteze koje su se koristile su:

1. Postojanje strateških dokumenata koji počivaju na relevantnom okviru, jasno definiranim razvojnim potencijalima, prioritetima, izvorima financiranja i nositeljima provedbe osnova je za učinkovito upravljanje nacionalnim, regionalnim i lokalnim razvojem, povlačenje sredstava iz različitih nacionalnih i međunarodnih izvora financiranja, a ponajviše EU sredstava.

2. Strateški dokumenti trebaju se temeljiti na sustavno vođenoj nacionalnoj razvojnoj politici i ujednačenom sustavu strateškog planiranja. Strateški dokumenti svih razina upravljanja u Republici Hrvatskoj trebaju biti usklađeni s vremenskim razdobljima i smjernicama planiranja i programiranja na razini EU-a.

3. Kvalitetna izrada strateških dokumenata ovisi o spremnosti nositelja ekonomske politike da aktivno participiraju sukladno svojem području rada, kao i o uspješnoj koordinaciji dionika te sektora bitnih u izradi dokumenata.

4. Pri izradi strateških dokumenata potrebno je uključiti što veći broj zainteresiranih dionika, uzimajući u obzir troškove participacije i poštivanje roka izrade.

5. Uspjeh u povlačenju sredstava iz EU fondova na regionalnoj i lokalnoj razini značajno ovisi o kvaliteti izrade i implementacije strateških dokumenata.

Uzimajući u obzir teorijski pristup i rezultate istraživanja, sve navedene pomoćne hipoteze mogu se koristiti kao preporuke za uklanjanje ograničavajućih čimbenika koje će na kraju omogućiti kvalitetniju izradu strateških dokumenata i dovesti do većeg povlačenja sredstava na lokalnoj razini. U radu je potvrđeno da su kvalitetni strateški dokumenti nezaobilazni za početak uspješne implementacije različitih razvojnih mjera i aktivnosti, učinkovito upravljanje nacionalnim, regionalnim i lokalnim razvojem.

Da bi se smanjili ili uklonili ograničavajući čimbenici, trebalo bi se usmjeriti na provedbu ujednačenog sustava strateškog planiranja, također u skladu sa smjernicama na razini EU-a. Aktivna participacija svih dionika koji mogu pridonijeti kvalitetnoj izradi dokumenata, a poslije i implementaciji, bitna je stavka u strateškom planiranju razvoja. Potrebno je voditi računa da se pri izradi uključi što veći broj zainteresiranih dionika.

Sve to vodi do potvrde zadnje pomoćne hipoteze kojom se navodi da uspjeh u povlačenju sredstava iz EU fondova na regionalnoj i lokalnoj razini značajno ovisi o kvaliteti izrade i implementacije strateških dokumenata, odnosno ovisi o minimiziranju ili uklanjanju ograničavajućih čimbenika.

Zakonom je dana mogućnost onim jedinicama lokalne samouprave čije prirodne ili društveno-gospodarske karakteristike nisu dovoljno specifične te ne mogu usmjeravati razvoj temeljem srednjoročnih akata planiranja izrađenih na razini jedinice regionalne samouprave, da one nemaju obvezu izraditi Strateški plan razvoja, odnosno dana im je mogućnost donošenja provedbenih programa koji su kratkoročni akti strateškog planiranja, koji opisuju i osiguravaju postizanje ciljeva iz srednjoročnog akta strateškog planiranja, a čine poveznicu s proračunom jedinice lokalne samouprave.

Prijedlog za općinu Grožnjan kojim će se djelomično smanjiti postojeći ograničavajući čimbenici jest taj da općina Grožnjan za novo programsko razdoblje ne treba



započeti s izradom novog Plana razvoja, već da pokuša usmjeriti razvoj temeljem Strateškog plana koji će izraditi Istarska županija, a da s druge strane Provedbeni program koji mora izraditi bude što kvalitetnije izrađen i na vrijeme detaljno planiran.

Općina bi se trebala pripremiti tako da već sada započne s pripremom provedbenog programa. Provedbeni programi jedinica lokalne samouprave donose se za vrijeme trajanja mandata izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave i vrijede tijekom navedenog mandata, a izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je donijeti provedbeni program najkasnije 120 dana od dana stupanja na dužnost i u slučajevima kada plan razvoja nije izrađen i donesen (u tom slučaju program može nositi naziv Mandatni program ili sličan naziv). Provedbeni programi jedinica lokalne samouprave mogu se prema potrebi revidirati na godišnjoj razini (Narodne novine, 123/17). To su najvažnija obilježja provedbenih programa o kojima općina Grožnjan-Grisignana prilikom izrade treba voditi računa.

Druga preporuka za općinu Grožnjan je da se započne s izradom strategije pametne općine. Strategija razvoja pametne općine pridonijela bi smanjenju nekih od ograničavajućih čimbenika prilikom izrade drugih strategija jer bi uvela rješenja (u upravi) koja bi mogla biti korisna u rješavanju ograničenja poput neuključivanja važnih dionika u izradu, nepoštivanje vremenskih rokova, nedostatak financijskih sredstava i sl. Općinska uprava trebala bi započeti s kreiranjem strateškog dokumenta koji će omogućiti stvaranje moderne, transparentne i digitalizirane zajednice. Uvođenjem novih digitalnih rješenja omogućilo bi se uključivanje ključnih dionika u izradu strateških dokumenata, ali i veće poštivanje vremenskih rokova jer je većina ključnih dionika zbog vlastitih obaveza često u nemogućnosti odazvati se na organizirane radionice i savjetovanja. Tako bi se ujedno smanjila financijska sredstva potrebna za izradu strateškog dokumenta jer bi se uštedjelo na organizaciji, ali i na angažmanu konzultanata s obzirom na to da bi općinska uprava dio posla mogla sama i brže obavljati.

## 6. ZAKLJUČAK

Uspješna implementacija sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem aktualna je tema i razvojni prioritet, kao i brža apsorpcija sredstava iz EU fondova koja je povezana s navedenim sustavom. Cilj ovog rada bio je ukazati na važnost stvaranja kvalitetnih strateških dokumenata na lokalnoj razini s obzirom na to da oni predstavljaju temelj za uspješan rast i razvoj jedinica lokalne samouprave i iskorištavanje raspoloživih financijskih sredstava iz EU fondova. U radu je kroz sustavno povezana poglavlja definirana i objašnjena uloga strateškog planiranja u upravljanju razvojem i to na različitim razinama upravljanja. Analizirane su i pobliže opisane značajke strateških dokumenata u upravljanju regionalnim i lokalnim razvojem. U zasebnom poglavlju rada prikazan je zakonodavni i institucionalni okvir za izradu strateških dokumenata te se u istom poglavlju analiziraju sustavi praćenja i izvještavanja na regionalnoj i lokalnoj razini. U petom poglavlju analizirani su i utvrđeni ograničavajući čimbenici u izradi strateških dokumenata koji kasnije utječu na implementaciju te su predložene smjernice za kvalitetniju izradu strateških dokumenata za iduće programsko razdoblje za općinu Grožnjan-Grisignana.

Istraživanjem i utvrđivanjem ograničenja prilikom izrade strateških dokumenata u radu dobio se prikaz trenutnog stanja na lokalnoj, ali i regionalnoj razini te su dane konkretne preporuke za poboljšanja u izradi strateških dokumenata na primjeru promatrane lokalne jedinice.

Potvrđena je temeljna radna hipoteza da ograničenja u izradi strateških dokumenata utječu na njihovu implementaciju i slabije iskorištavanje dostupnih sredstava iz EU fondova. Ograničenja poput nepostojanja strateških dokumenata koji počivaju na relevantnom okviru, jasno definiranim razvojnim potencijalima, prioritetima, izvorima financiranja i nositeljima provedbe dovode kasnije i do neučinkovitog upravljanja nacionalnim, regionalnim i lokalnim razvojem i do smanjenog povlačenja sredstava iz različitih nacionalnih i međunarodnih izvora financiranja, a ponajviše EU sredstava. Još jedan ograničavajući čimbenik proizlazi iz druge pomoćne hipoteze, a to je neusklađenost strateških dokumenata na svim razinama upravljanja. Kako bi povlačenje sredstava bilo uspješno, strateški dokumenti moraju biti usklađeni s vremenskim razdobljima i smjericama planiranja i programiranja na razini EU-a. Jedan od ograničavajućih čimbenika proizlazi iz nezainteresiranosti dionika za

proces stvaranja strateškog dokumenta i aktivno sudjelovanje u tom procesu. U radu je, uz ostale strateške dokumente, sagledan i proces stvaranja Strategije razvoja turizma općine Grožnjan-Grisignana do 2027. godine iz kojeg je vidljiv jako mali broj zainteresiranih sudionika. Iz svega navedenog proizlazi da uspjeh u strateškom upravljanju razvojem i povlačenju sredstava iz EU fondova značajno ovisi o smanjivanju potvrđenih ograničavajućih čimbenika.

Ovi su zaključci povezani s hipotezama rada i temeljnim istraživačkim pitanjem kojim je trebalo utvrditi ograničavajuće čimbenike koji utječu na izradu strateških dokumenata, njihovu implementaciju i slabije iskorištavanje dostupnih sredstava iz EU fondova na lokalnoj razini. Ograničavajući čimbenici su utvrđeni sintezom teorijskog dijela, komparacijom istraživanja, zakona i strateških dokumenata, zatim analizom strateških dokumenata temeljem postavljenih kriterija vrednovanja, pomoću provedenih intervjua i temeljem iskustva autorice u radu u lokalnoj samoupravi i pri izradi strateških dokumenata općine Grožnjan-Grisignana. U radu su stoga navedeni ograničavajući čimbenici s kojima se i sama autorica susreće, a koje su većinom potvrdili načelnici Oportlja-Portole i Grožnjana-Grisignana te gradonačelnik Grada Buja-Buie.

Rezultati istraživanja prezentirat će se načelniku Općine Grožnjan kako bi se smjernice koje su proizašle iz analize provedene za potrebe rada razmotrile u budućoj izradi strateških dokumenata, za iduće programsko razdoblje. Rezultatima istraživanja pokušala se također dokazati važnost i stvarna potreba za pomnim planiranjem, kvalitetnom izradom strateških dokumenata, temeljena na participativnom pristupu ponajprije na razini općina, ali i šire. Preduvjet za korištenje sredstava iz EU fondova je kvalitetan, usklađen i koordiniran proces planiranja i programiranja te uklanjanje utvrđenih ograničenja u izradi strateških dokumenata što može pridonijeti budućoj uspješnijoj apsorpciji sredstava na promatranom primjeru.

Rezultati i zaključci prikazani u radu doprinose struci i upotpunjavaju dosadašnje rezultate istraživanja na području evaluacije provedbe sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem te korištenja sredstava iz EU fondova na lokalnoj razini. Zaključci se mogu primijeniti u budućim analizama i komparacijama koje će se potpunije provesti na razini ostalih lokalnih jedinica, dok konzistentni prikaz najnovijih pristupa u sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem može biti od koristi

svim ključnim dionicima koji se bave analizom i primjenom promatrane problematike u stručnom i znanstvenom smislu. S tim u vezi, rezultati mogu biti zanimljivi nositeljima izrade strateških dokumenata, predstavnicima upravljačkih struktura, ali i široj javnosti.

## LITERATURA

### Knjige

1. Bajo, A. i Jurlina Alibegović, D. (2008.): *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Školska knjiga, Ekonomski institut i Institut za javne financije, Zagreb.
2. Bogunović, A. (1991.): *Regionalna ekonomika*, Narodne novine, Zagreb.
3. Bogunović, A. (2001.): *Ekonomске integracije i regionalna politika*, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, Fakultet ekonomije i turizma „Dr. Mijo Mirković“, Pula i Mikrorad d.o.o., Zagreb.
4. Bogunović, A. (2011.): *Regionalna ekonomika i politika*, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb.
5. Đokić, I., Rašić-Bakarić, I. i Šišinački, J. (2010.): *Strateški programi lokalnog razvoja - hrvatska iskustva*, Naklada Jesenski i Turk, Ekonomski institut, Zagreb.
6. Kersan-Škabić, I. (2012.): *Ekonomija Europske unije*, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za ekonomiju i turizam „Dr. Mijo Mirković“, Pula.
7. Ott, K. (ur.) (2005.): *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*, Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb.
8. Šverko, M. (1995.): *Upravljanje regionalnim razvojem*, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet Rijeka, „Glosa“ d.o.o., Rijeka.
9. Zelenika, R. (1998.): *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*, Sveučilište u Rijeci, Rijeka.

### Članci u časopisima

1. Baotić, J. (2013.): Uloga državne uprave i lokalne/područne samouprave u regionalnom razvoju RH, *Ekonomija*, 19 (2), str. 337-343.
2. Đulabić, V. (2005.): Neki razvojni procesi uređenja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, 5 (1), str. 111-136.
3. Đulabić, V. (2014.): Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske, *Političke analize*, 5 (17), str. 17-22.
4. Jurlina Alibegović, D. (2007.): Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 7 (2), str. 395-420.

5. Jurlina Alibegović, D. i Blažević Lj. (2010.): Pokazatelji uspješnosti i upravljanje lokalnim razvojem: primjer Fonda za obnovu i razvoj Grada Vukovara, *Ekonomski pregled*, 61 (11), str. 631-655.
6. Killick, T. (1976.): The Possibilities of Development Planning, *Oxford Economic Papers, New Series*, 28 (2), str. 161-184.
7. Mirošević, H. (2012.): Analiza razvojnih dokumenata Republike Hrvatske, *Radni materijali Ekonomskog instituta*, Zagreb, 5, str. 5-35.
8. Radoš, T. (2004.): Programiranje strategije - efikasna upotreba strateškog planiranja, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 2 (1), 2004., str. 193-208.
9. Radman, Z. (2016.): Reforma lokalne samouprave: mogući smjerovi, *Političke analize*, 7 (26), str. 26-31.
10. Vranić, S. (2009.): Pozitivni primjeri strateških planova u cilju gospodarskog razvitka Republike Hrvatske na državnoj i lokalnoj razini, *Gospodarstvo i okoliš*, 17 (100), str. 591-593.

## Zakoni/strategije

1. Grad Buje-Buie (2016.): Strateški plan razvoja grada Buje-Buie od 2016. do 2020.,  
[https://www.buje.hr/Uploads/Documents/Strateski\\_plan\\_razvoja\\_Grada\\_Buje\\_Buie\\_2016\\_2020\\_05\\_12\\_2016.pdf](https://www.buje.hr/Uploads/Documents/Strateski_plan_razvoja_Grada_Buje_Buie_2016_2020_05_12_2016.pdf), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
2. Grad Buzet (2015.): Strategija razvoja Grada Buzeta za razdoblje 2016. - 2020.,  
[http://www.buzet.hr/fileadmin/dokumenti/Strategija\\_razvoja\\_Grada\\_Buzeta\\_2016-2020.pdf](http://www.buzet.hr/fileadmin/dokumenti/Strategija_razvoja_Grada_Buzeta_2016-2020.pdf), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
3. Grad Labin (2016.): Strategija razvoja Grada Labina 2016.-2020.,  
<http://www.labin.hr/Files/201902/Strategija%20razvoja%202016.%20-2020.%20-%20cjelokupni%20tekst.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
4. Grad Novigrad-Cittanova (2017.): Program ukupnog razvoja Grada Novigrada - Cittanova za razdoblje 2015. – 2020. godine,  
[http://www.novigrad.hr/documents/PUR/2015-2020/PUR\\_2015-2020.pdf](http://www.novigrad.hr/documents/PUR/2015-2020/PUR_2015-2020.pdf), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)

5. Grad Pazin (2015.): Strategija razvoja Grada Pazina 2015 – 2020, <https://www.pazin.hr/wp-content/uploads/Strategija-razvoja-Grada-Pazina-od-2015.-do-2020.-godine.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
6. Grad Poreč-Parenzo (2015.): Strategija Gospodarskog razvoja grada Poreča - Parenzo, <http://www.porec.hr/prva.aspx?stranica=6098&pid=&j=CRO>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
7. Grad Pula-Pola (2010.): Strategija razvoja grada Pule, [http://old.pula.hr/fileadmin/sadrzaji/dokumenti/iva\\_ivancic/STRATEGIJA\\_RAZVOJA\\_GRADA\\_PULE\\_19\\_01\\_2011.pdf](http://old.pula.hr/fileadmin/sadrzaji/dokumenti/iva_ivancic/STRATEGIJA_RAZVOJA_GRADA_PULE_19_01_2011.pdf), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
8. Grad Pula-Pola (2017.): Strategija razvoja urbanog područja Pula, [https://www.pula.hr/site\\_media/media/filer\\_public/d2/a0/d2a02f95-7b02-4bcd-9df3-76401c4847bd/strategija\\_razvoja\\_urbanog\\_podrucja\\_pula.pdf](https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/d2/a0/d2a02f95-7b02-4bcd-9df3-76401c4847bd/strategija_razvoja_urbanog_podrucja_pula.pdf), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
9. Grad Rovinj-Rovigno (2015.): Strategija razvoja grada Rovinja-Rovigno za razdoblje 2015.-2020. godine, <http://rovinjhr.lin53.host25.com/wp-content/uploads/2016/11/STRATEGIJA-GRADA-ROVINJA-FINALNA-VERZIJA.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
10. Grad Umag-Umago (2015.): Strategija razvoja Grada Umaga za razdoblje 2016.-2021., [https://umag.hr/uploaded/Strategija\\_razvoja\\_Grada\\_Umaga\\_2016-2021-1589970896447.pdf](https://umag.hr/uploaded/Strategija_razvoja_Grada_Umaga_2016-2021-1589970896447.pdf), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
11. Grad Vodnjan-Dignano (2015.): Strategija razvoja Grada Vodnjana-Dignano 2015.-2020., <https://www.vodnjan.hr/cmsmedia/dokumenti/gradska%20uprava-dokumenti/strategija%20razvoja/strategija%20razvoja%20grada%20vodnjana-dignano%202015.-2020.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
12. LAG „Središnja Istra“ (2017.): Lokalna razvojna strategija LAG-a „Središnja Istra“ 2014. – 2020., <http://lag-sredisnjaistra.hr/wp-content/uploads/2013/09/LOKALNA-RAZVOJNA-STRATEGIJA-LAG-a-SREDIŠNJA-ISTRA-2014-2020-004.pdf>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
13. LAG „Istočna Istra“ (2018.): Lokalna razvojna strategija Lokalne akcijske grupe „Istočna Istra“ za razdoblje 2014-2020., <http://lag-istocnaistra.hr/wp-content/uploads/2019/06/23012019-lrs-lag-a-istocna-istra-2014-2020-od-17-12-2018.pdf>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)

14. Lokalna akcijska grupa „Sjeverna Istra“ (2016.): Lokalna razvojna strategija „Sjeverna Istra“ 2014. – 2020., [http://www.lag-sjevernaistra.hr/wp-content/uploads/2016/10/LAG\\_Lokalna-razvojna-strategija.pdf](http://www.lag-sjevernaistra.hr/wp-content/uploads/2016/10/LAG_Lokalna-razvojna-strategija.pdf), (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
15. Lokalna akcijska grupa „Južna Istra“ (2017.): Lokalna razvojna strategija LAG-a Južna Istra 2014.-2020., <https://www.rovinj-rovigno.hr/wp-content/uploads/2016/11/Lokalna-razvojna-Strategija-LAG-a-Južna-Istra-2014.-2020..pdf>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
16. Narodne novine, Zakon o područjima posebne državne skrbi, Zagreb, Narodne novine d.d., br. 86/08, 57/11, 51/13, 148/13, 76/14, 147/14, 18/15, 106/18, <https://www.zakon.hr/z/471/Zakon-o-podru%C4%8Djima-posebne-dr%C5%BEavne-skrbi>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
17. Narodne novine, Zakon o proračunu, Zagreb, Narodne novine d.d., br. 87/2008, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008\\_07\\_87\\_2791.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_07_87_2791.html), (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
18. Narodne novine, Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Zagreb, Narodne novine d.d., br. 139/2010, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_12\\_139\\_3530.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_12_139_3530.html), (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
19. Narodne novine, Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Zagreb, Narodne novine d.d., br. 147/2014, 123/2017, 118/2018, <https://www.zakon.hr/z/239/Zakon-o-regionalnom-razvoju-Republike-Hrvatske>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
20. Narodne Novine, Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014-2020, Zagreb, Narodne Novine d.d., br. 92/14, <https://www.zakon.hr/z/734/Zakon-o-uspostavi-institucionalnog-okvira-za-provedbu-europskih-strukturnih-i-investicijskih-fondova-u-Republici-Hrvatskoj-u-razdoblju-2014-2020>, (pristupljeno 7. svibnja 2020.)
21. Narodne novine, Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, Zagreb, Narodne novine d.d., br. 93/16, 104/16, 116/18, 127/19, <https://www.zakon.hr/z/410/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-ministarstava-i-drugih-središnjih-tijela-drzavne-uprave>, (pristupljeno 7. svibnja 2020.)



22. Narodne Novine, Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, Zagreb, Narodne Novine d.d., br. 123/17, <https://www.zakon.hr/z/975/Zakon-o-sustavu-strateškog-planiranja-i-upravljanja-razvojem-Republike-Hrvatske>, (pristupljeno 7. svibnja 2020.)
23. Općina Bale-Valle (2015.): Program ukupnog razvoja Općine Bale-Valle za razdoblje 2015.-2020., [https://www.opcina.bale-valle.hr/images/uploads/files/Finalna\\_Program\\_ukupnog\\_razvoja\\_Opcine\\_Bale\\_Valle\\_travanj\\_2015.pdf](https://www.opcina.bale-valle.hr/images/uploads/files/Finalna_Program_ukupnog_razvoja_Opcine_Bale_Valle_travanj_2015.pdf), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
24. Općina Barban (2016.): Program ukupnog razvoja Općine Barban 2016. - 2020., <http://barban.hr/wp-content/uploads/2018/07/PUR-Opcine-Barban-II.-dio-Strategija-razvoja.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
25. Općina Brtonigla-Verteneglio (2014.): Program ukupnog razvoja - Strategija lokalnog razvoja Općine Brtonigla 2014. - 2020., <https://www.brtonigla-verteneglio.hr/hr/vazni-akti-i-odluke/item/1461-program-ukupnog-razvoja-strategija-lokalnog-razvoja-opcine-brtonigla>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
26. Općina Cerovlje (2016.): Program ukupnog razvoja općine Cerovlje 2015.-2020., [https://www.cerovlje.hr/Dokumenti/Temeljni/2016\\_PUR\\_Cerovlje\\_final.pdf](https://www.cerovlje.hr/Dokumenti/Temeljni/2016_PUR_Cerovlje_final.pdf), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
27. Općina Fažana-Fasana (2015.): Plan ukupnog razvoja općine Fažana - Strategija razvoja, <https://www.fazana.hr/hr/transparentno-upravljanje/program-ukupnog-razvoja-opcine-fazana/>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
28. Općina Funtana (2015.): Program ukupnog razvoja općine Funtana 2015.-2020. Strategija razvoja, <https://www.funtana.hr/wp-content/uploads/2018/09/PUR-Općine-Funtana-Fontane-2015.-2020.-Strategija-razvoja.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
29. Općina Gračišće (2014.): Program ukupnog razvoja Općine Gračišće 2015.-2020., [http://www.gracisce.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=41&Itemid=43](http://www.gracisce.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=41&Itemid=43), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
30. Općina Grožnjan-Grisignana (2016.): Program ukupnog razvoja Općine Grožnjan - Grisignana 2015. do 2020., <https://www.groznjan-grisignana.hr/index.php/hr/opcinska-uprava/programi-projekti-planovi-i>

- [sl/item/554-program-ukupnog-razvoja-opcine-groznjan-grisignana-2015-2020](#),  
(pristupljeno 5. svibnja 2020.)
31. Općina Kanfanar (2015.): Strategija razvoja Općine Kanfanar za razdoblje 2015.-2020. godine, [https://www.kanfanar.hr/wp-content/uploads/2019/02/Strategija-razvoja-Opcline-Kanfanar\\_1-4-2015.pdf](https://www.kanfanar.hr/wp-content/uploads/2019/02/Strategija-razvoja-Opcline-Kanfanar_1-4-2015.pdf),  
(pristupljeno 24. lipnja 2020.)
32. Općina Karojba (2016.): Program ukupnog razvoja općine Karojba 2015.-2020., <http://www.karojba.hr/wp-content/uploads/2016/04/PUR-Karojba-Draft.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
33. Općina Kršan (2018./2019.): Prijedlog Programa ukupnog razvoja Općine Kršan 2014.-2020. II izmjene i dopune, [http://www.krsan.hr/download2/krsandoc\\_3258.pdf](http://www.krsan.hr/download2/krsandoc_3258.pdf), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
34. Općina Lanišće (2018.): Strategija razvoja Općine Lanišće od 2017. do 2020., <http://opcinalanisce.com/assets/files/Dokumenti/2019/20.05.2019/STRATEGIJA%20RAZVOJA%20OPĆINE%20LANIŠĆE%20OD%202017.%20DO%202020..pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
35. Općina Ližnjan-Lisignano (2015.): Program ukupnog razvoja Općine Ližnjan-Lisignano 2015.-2020., <http://www.liznjan.hr/attachments/article/184/SN%20Liznjan%2007-2018%2001.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
36. Općina Lupoglav (2017.): Program ukupnog razvoja Općine Lupoglav od 2015. do 2020., <http://www.lupoglav.hr/Grupe.aspx?ld=6>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
37. Općina Marčana (2016.): Strategija razvoja Općine za razdoblje od 2016. do 2020. godine, [https://www.marcana.hr/doc/strategija\\_razvoja\\_OM\\_od\\_2016\\_do\\_2020.pdf](https://www.marcana.hr/doc/strategija_razvoja_OM_od_2016_do_2020.pdf),  
(pristupljeno 24. lipnja 2020.)
38. Općina Medulin (2015.): Strateški razvojni plan općine Medulin za razdoblje od 2015. do 2020., <http://medulin.hr/wp-content/uploads/2016/12/Strateški-plan-Općine-Medulin-2015-2020.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
39. Općina Motovun-Montona (2015.): Program ukupnog razvoja Općine Motovun 2014.- 2020.,

[https://www.motovun.hr/images/database/dokumenti/clanci/589\\_1.pdf](https://www.motovun.hr/images/database/dokumenti/clanci/589_1.pdf),

(pristupljeno 24. lipnja 2020.)

40. Općina Oprtalj-Portole (2015.): Strateški plan razvoja Općine Oprtalj 2016.-2020., <https://www.oprtalj.hr/index.php/mjesta/oglasna-ploca/item/549-strateski-plan-razvoja-opcine-oprtalj-2016-2020>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
41. Općina Pićan (2016.): Program ukupnog razvoja Općine Pićan 2015.-2020. godine., <https://www.pican.hr/wp-content/uploads/2016/12/Program-ukupnog-razvoja.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
42. Općina Raša (2016.): Program ukupnog razvoja Općine Raša 2014.-2020., <https://www.rasa.hr/files/2016/01/Program%20ukupnog%20razvoja%20Opcine%20Rasa.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
43. Općina Sveti Lovreč (2016.): Strateški plan razvoja 2016. - 2020., <http://www.sveti-lovrec.hr/Files/Novosti/Dokumenti/32/32016.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
44. Općina Sveta Nedelja, 2016., Program ukupnog razvoja Općine Sveta Nedelja za razdoblje 2016 - 2020. godine, <https://www.sv-nedelja.hr/s/program-ukupnog-razvoja> (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
45. Općina Sveti Petar u Šumi (2015.): Program ukupnog razvoja Općine Sveti Petar u Šumi 2015.-2020., [https://appycore.blob.core.windows.net/svpetar/Dokumentacija/Program%20ukupnog%20razvoja/f5c3d17c-4796-4c1e-8e24-a59d200b3abf\\_Program%20ukupnog%20razvoja%20OPĆINI%20SVETI%20PETAR%20U%20ŠUMI%20%202015-2020%20%20pdf.pdf](https://appycore.blob.core.windows.net/svpetar/Dokumentacija/Program%20ukupnog%20razvoja/f5c3d17c-4796-4c1e-8e24-a59d200b3abf_Program%20ukupnog%20razvoja%20OPĆINI%20SVETI%20PETAR%20U%20ŠUMI%20%202015-2020%20%20pdf.pdf), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
46. Općina Svetvinčenat (2016.): Strateški razvojni program Općine Svetvinčenat 2014.-2020., <http://svetvincenat.hr/wp-content/uploads/2014/07/STRATEŠKI-RAZVOJNI-PROGRAM-OPĆINE-SVETVINČENAT-2014-2020.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
47. Općina Tar-Vabriga – Torre-Abrega (2019.): Izmjene i dopune programa ukupnog razvoja općine Tar-Vabriga-Torre-Abrega 2014.-2020., <https://tar-vabriga.hr/uploaded/IZMJENE%20I%20DOPUNE%20PUR%20TAR-VABRIGA%20-1568956654729.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
48. Općina Tinjan (2015.): Program ukupnog razvoja Općine Tinjan 2015.-2020., <https://appycore.blob.core.windows.net/tinjan/Dokumentacija/Program%20uku>

[pnog%20razvoja%20Općine%20Tinjan/a58f4266-2b70-4731-8a88-227313dab9e0 PUR.pdf](http://www.vizinada.hr/PUR-Program-ukupnog-razvoja.aspx), (pristupljeno 24. lipnja 2020.)

49. Općina Vižinada-Visinada (2015.): Program ukupnog razvoja općine Vižinada-Visinada 2015.-2020., <http://www.vizinada.hr/PUR-Program-ukupnog-razvoja.aspx>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
50. Općina Vrsar-Orsera (2009.): Strategija razvoja Općine Vrsar za razdoblje 2009. – 2014., <http://www.vrsar.hr/ea/wp-content/uploads/2015/10/Strategija-razvoja-Općine-Vrsar-2009.-do-2014.g.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
51. Općina Žminj (2015.): Program ukupnog razvoja općine Žminj 2015.-2020., <https://www.zminj.hr/downloads/Program%20ukupnog%20razvoja%20Općine%20Zminj.pdf>, (pristupljeno 24. lipnja 2020.)
52. Vlada Republike Hrvatske (2017.): Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine, <https://razvoj.gov.hr/ominstarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/razvojne-strategije/strategija-regionalnoga-razvoja-republike-hrvatske-za-razdoblje-do-kraja-2020-godine/3244> , (pristupljeno 5. svibnja 2020.)

## Internet izvori

1. Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (2019.): Ruralni razvoj, Podmjera 7.1. – Sastavljanje i ažuriranje planova za razvoj općina i sela u ruralnim područjima i njihovih temeljnih usluga te planova zaštite i upravljanja koji se odnose na lokalitete Natura 2000 i druga područja visoke prirodne vrijednosti, <https://www.apprrr.hr/podmjera-7-1-sastavljanje-i-azuriranje-planova-za-razvoj-opcina-i-sela-u-ruralnim-podrucjima-i-njihovih-temeljnih-usluga-te-planova-zastite-i-upravljanja-koji-se-odnose-na-lokalitete-natura-2000-i/>, (pristupljeno 30. rujna 2019.)
2. Apsolon (2019.): Webinar o strateškom planiranju u gradovima i općinama, <https://www.youtube.com/watch?v=vQBI-lqfD-g> (pristupljeno 6. studenog 2019.)
3. CloseUp film festival (2020.): Pristup RH fondovima, <http://www.closeup-filmfestival.eu/pristup-rh-fondovima-edu/>, (pristupljeno 6. svibnja 2020.)
4. Državni zavod za statistiku (2007.): Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (NKPJS), Zagreb, Narodne Novine d.d., br. 35/2007,

- [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007\\_04\\_35\\_1120.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_04_35_1120.html),  
(pristupljeno 5. svibnja 2020.)
5. Državni zavod za statistiku (2012.): Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (NKPJS 2012.), Zagreb, Narodne Novine d.d., br. 96/2012 i 102/2012-ispravak,  
[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_08\\_96\\_2161.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_08_96_2161.html),  
(pristupljeno 5. svibnja 2020.)
  6. Državni zavod za statistiku (2019.): Gradovi u statistici, stanovništvo, procjena i prirodno kretanje (statistika u nizu), <https://www.dzs.hr/>, (pristupljeno 10. svibnja 2020.)
  7. EU projekti info (2020a.): 6 najvažnijih strateških dokumenata za ESI fondove, <https://www.eu-projekti.info/6-najvaznijih-strateskih-dokumenata-za-esi-fondove/>, (pristupljeno 6. svibnja 2020.)
  8. EU projekti info (2020b.): Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, <https://www.eu-projekti.info/fond/europski-poljoprivredni-fond-za-ruralni-razvoj/>, (pristupljeno 19. rujna 2019.)
  9. EU projekti info (2020c.): Portal o EU fondovima. U tijeku je proces donošenja najvažnijeg strateškog dokumenta Hrvatske, <https://www.eu-projekti.info/u-tijeku-je-proces-donosjenja-najvaznijeg-strateskog-dokumenta-hrvatske/#>,  
(pristupljeno 7. svibnja 2020.)
  10. Europska komisija (2016.): Europski strukturni i investicijski fondovi za razdoblje od 2014. do 2020.: službeni tekstovi i komentari, Luksemburg, Ured za publikacije Europske unije,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/blue\\_book/blue\\_guide\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blue_guide_hr.pdf),  
(pristupljeno 05. svibnja 2020.)
  11. Europska komisija (2017.): Regionalni i urbani razvoj EU-a. Regionalna politika - Načela, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/how/principles/](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/principles/),  
(pristupljeno 5. svibnja 2020.)
  12. Europska komisija (2020a.): Europski strukturni i investicijski fondovi, [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_hr](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hr), (pristupljeno 20. rujna 2019.)

13. Europska komisija (2020b.): Prioriteti za razdoblje 2014. – 2020., [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/how/priorities](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/priorities), (pristupljeno 6. svibnja 2020.)
14. Europska komisija (2020c.): Strateški planovi / Planovi upravljanja, [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents/strategic-plans-management-plans\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents/strategic-plans-management-plans_hr), (pristupljeno 22. rujna 2019.)
15. Europski strukturni i investicijski fondovi (2018.): Operativni program „Konkurentnost i kohezija“ 2014. – 2020., [https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/02/OPKK\\_070219.pdf](https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/02/OPKK_070219.pdf), (pristupljeno 6. svibnja 2020.)
16. Europski strukturni i investicijski fondovi (2020a.): ESI fondovi 2014.-2020., <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/>, (pristupljeno 7. svibnja 2020.)
17. Europski strukturni i investicijski fondovi (2020b.): ESI fondovi 2014.-2020. Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020., <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-konkurentnost-i-kohezija/>, (pristupljeno 7. svibnja 2020.)
18. Europski strukturni i investicijski fondovi (2020c.): ESI fondovi 2014.-2020. Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-ucinkoviti-ljudski-potencijali-2014-2020/>, (pristupljeno 7. svibnja 2020.)
19. Europski strukturni i investicijski fondovi (2020d.): ESI fondovi 2014.-2020. Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 2014.-2020., <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-za-pomorstvo-i-ribarstvo-2014-2020/>, (pristupljeno 7. svibnja 2020.)
20. Europski strukturni i investicijski fondovi (2020e.): ESI fondovi 2014.-2020. Program ruralnog razvoja 2014.-2020., <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/program-ruralnog-razvoja-2014-2020/>, (pristupljeno 7. svibnja 2020.)
21. Europski strukturni i investicijski fondovi (2020f.): EU fondovi, <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>, (pristupljeno 20. rujna 2019.)
22. Europski strukturni i investicijski fondovi (2020g.): Kontakti – upravljačke strukture, <http://arhiva.strukturnifondovi.hr/kontakti>, (pristupljeno 7. svibnja 2020.)

23. Eurostat (2020.): NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
24. Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (2020.): Energetska učinkovitost u zgradarstvu, [http://www.fzoeu.hr/hr/energetska\\_ucinkovitost/enu\\_u\\_zgradarstvu/energetsk\\_a\\_obnova\\_obiteljskih\\_kuca/](http://www.fzoeu.hr/hr/energetska_ucinkovitost/enu_u_zgradarstvu/energetsk_a_obnova_obiteljskih_kuca/), (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
25. Hrvatska gospodarska komora (2019a.): HGK indeks gospodarske snage županija, <https://www.hgk.hr/documents/indeks-gospodarske-snage-zadnja5c3ef41c14f71.pdf>, (pristupljeno 17. rujna 2019.).
26. Hrvatska gospodarska komora (2019b.): Županije - razvojna raznolikost i gospodarski potencijali, 2019./2020., <https://www.hgk.hr/documents/analiza-zupanija-2019-web5e1da0dbdae42.pdf>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.).
27. Hrvatska mreža za ruralni razvoj (2017a.): Hrvatski FLAG-ovi, <https://hmrr.hr/leader/hrvatski-flag-ovi/>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
28. Hrvatska mreža za ruralni razvoj (2017b.): Hrvatski LAG-ovi, <https://hmrr.hr/leader/hrvatski-lag-ovi/>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
29. Istarska razvojna agencija (2020.), <https://ida.hr/hr/>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
30. Istria Communicating Europe (2020a.): Programi prekogranične suradnje, <http://www.istra-europa.eu/pages/programi-prekograncne-suradnje>, (pristupljeno 27. rujna 2019.)
31. Istria Communicating Europe (2020b.): Programi transnacionalne suradnje, <http://www.istra-europa.eu/pages/programi-transnacionalne-suradnje>, (pristupljeno 27. rujna 2019.)
32. Istria Communicating Europe (2020c.): Programi unije, <http://www.istra-europa.eu/pages/programi-unije>, (pristupljeno 26. rujna 2019.)
33. Javna ustanova - Regionalni koordinator (2020.): Javna ustanova „Regionalni koordinator Istarske županije za europske programe i fondove – Coordinatore regionale della Regione Istriana per i programmi e fondi europei“, <http://www.istra-europa.eu/javna-ustanova/javna-ustanova>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)

- 34.** Krutak d.o.o. (2020a.): One stop shop for EU funds - Europski fond za regionalni razvoj, <http://europski-fondovi.eu/program/europski-fond-za-regionalni-razvoj>, (pristupljeno 20. rujna 2019.)
- 35.** Krutak d.o.o. (2020b.): One stop shop for EU funds - Europski socijalni fond, <http://europski-fondovi.eu/program/europski-socijalni-fond>, (pristupljeno 20. rujna 2019.)
- 36.** Krutak d.o.o. (2020c.): One stop shop for EU funds - Kohezijski fond, <http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond>, (pristupljeno 20. rujna 2019.)
- 37.** Krutak d.o.o. (2020d.): One stop shop for EU funds - Strateški dokumenti Republike Hrvatske 2013.-2020., <http://europski-fondovi.eu/strateski-dokumenti-republike-hrvatske-2014-2020>, (pristupljeno 27. rujna 2019.)
- 38.** Milić, R. (2014.): Upravljanje projektnim ciklusom. Uvod u upravljanje projektnim ciklusom, <https://www.slideserve.com/jontae/upravljanje-projektnim-ciklusom-uvod-u-upravljanje-projektnim-ciklusom>, (pristupljeno 6. svibnja 2020.)
- 39.** Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2020.): Uprava za programe i projekte Europske unije, <https://gospodarstvo.gov.hr/uprava-za-programe-i-projekte-europske-unije/197?query=page/kategorija/programi-i-projekti-eu>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
- 40.** Ministarstvo poljoprivrede (2013.): Europski fond za pomorstvo i ribarstvo 2014. - 2020. (EFPR), <https://ribarstvo.mps.hr/default.aspx?id=427>, (pristupljeno 19. rujna 2019.)
- 41.** Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2015a.): Pravilnik o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnog razvoja, Zagreb, Narodne novine d.d., br. 121/2015, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_11\\_121\\_2295.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_11_121_2295.html), (pristupljeno 9. ožujka 2020.)
- 42.** Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2015b.): Pravilnik o ustrojavanju, sadržaju i načinu vođenja središnje elektroničke baze razvojnih projekata i razvojnih pokazatelja, Zagreb, Narodne novine d.d., br. 121/2015, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_11\\_121\\_2292.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_11_121_2292.html), (pristupljeno 9. ožujka 2020.)



43. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2017.): Javno predstavljanje Nacrta prijedloga Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem, [http://www.ctr.hr/upload\\_data/site\\_files/prezentacija\\_javno-predstavljanje-npz-o-sspur\\_13072017.pdf](http://www.ctr.hr/upload_data/site_files/prezentacija_javno-predstavljanje-npz-o-sspur_13072017.pdf), (pristupljeno 9. ožujka 2020.)
44. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2018.): Vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti, <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/vrijednosti-indeksa-razvijenosti-i-pokazatelja-za-izracun-indeksa-razvijenosti-2018/3740>, (pristupljeno 9. ožujka 2020.)
45. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020a.): Indeks razvijenosti, <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/112>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
46. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020b.): Priprema i provedba razvojnih projekata za EU fondove, <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/nacionalni-programi-417/priprema-i-provedba-razvojnih-projekata-za-eu-fondove/442>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
47. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020c.): Program održivog razvoja lokalne zajednice, <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/nacionalni-programi-417/program-odrzivog-razvoja-lokalne-zajednice/454>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
48. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020d.): Program podrške brdsko-planinskom području, <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/nacionalni-programi-417/program-podrske-brdsko-planinskim-podrucjima-4198/4198>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
49. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020e.): Program podrške poboljšanju materijalnih uvjeta u osnovnim i srednjim školama 2017., <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/nacionalni-programi-417/program-podrske-poboljsanju-materijalnih-uvjeta-u-osnovnim-i-srednjim-skolama/3671>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
50. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020f.): Program podrške regionalnom razvoju 2018., <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/nacionalni-programi-417/program-podrske-regionalnom-razvoju-2018/3774>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)

- 51.** Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020g.): Program ulaganja u zajednicu, <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/nacionalni-programi-417/program-ulaganja-u-zajednicu/4202>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
- 52.** Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020h.): Zakoni i ostali propisi – Uprava za regionalni razvoj, <https://razvoj.gov.hr/pristup-informacijama/zakoni-i-ostali-propisi/uprava-za-regionalni-razvoj-3133/3133>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
- 53.** Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020i.): Zakoni i ostali propisi – Uprava za strateško planiranje i koordinaciju EU fondova, <https://razvoj.gov.hr/pristup-informacijama/zakoni-i-ostali-propisi/uprava-za-stratesko-planiranje-i-koordinaciju-eu-fondova-3097/3097>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
- 54.** Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije i Ekonomski institut, Zagreb (2012.): Ocjena sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske, <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/Regionalni%20razvoj/Ocjena%20sustava%20strate%C5%A1kog%20planiranja%20i%20mogu%C4%87nosti%20financiranja%20razvoja%20%C5%BEupanija%20i%20lokalnih%20jedinica%20u%20kontekstu%20provo%C4%91enja%20politike%20regionalnog%20razvoja%20RH.pdf>, (pristupljeno 10. listopada 2019.)
- 55.** Ministarstvo uprave (2020.): Lokalna i područna (regionalna) samouprava, <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
- 56.** Općina Grožnjan – Grisignana (2009.): Statut općine Grožnjan, <http://www.groznjan-grisignana.hr/index.php/hr/opcinska-uprava/akti-i-dokumenti/item/230-statut-opcine-groznjan>, (pristupljeno 2. svibnja 2020.)
- 57.** PJR Consulting (2017.): Što donosi nova Strategija regionalnog razvoja RH do kraja 2020?, <https://pjr.hr/nova-strategija-regionalnog-razvoja-rh-do-kraja-2020/>, (pristupljeno 27. rujna 2019.)
- 58.** Publications Office of the European Union (2017.): Europa 2020: strategija Europske unije za rast i zapošljavanje,

[http://publications.europa.eu/resource/cellar/8d8026dc-d7d7-4d04-8896-e13ef636ae6b.0019.02/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/cellar/8d8026dc-d7d7-4d04-8896-e13ef636ae6b.0019.02/DOC_2), (pristupljeno 7. svibnja 2020.)

- 59.** Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije (2020.): Kontinentalna Hrvatska (NUTS 2), <http://www.ra-vs-z.hr/regionalni-razvoj/kontinentalna-hrvatska-nuts-2-1656/1656>, (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
- 60.** Službeni list Europske unije, Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999, L 210/25, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=LV>, (pristupljeno 7. svibnja 2020.)
- 61.** Službeni list Europske unije, Uredba (EU) br. 1300/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1084/2006, L 347/281, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1300&from=ES>, (pristupljeno 6. svibnja 2020.)
- 62.** Službeni list Europske unije, Uredba (EU) br. 1301/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za regionalni razvoj i o posebnim odredbama u cilju „Ulaganje za rast i radna mjesta“ te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1080/2006, L 347/289, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1301&from=EN>, (pristupljeno 6. svibnja 2020.)
- 63.** Službeni list Europske unije, Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006, L 347/470, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A2602\\_6](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A2602_6), (pristupljeno 6. svibnja 2020.)
- 64.** Službeni list Europske unije, Uredba (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005, L 347/487, <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=LV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=LV), (pristupljeno 6. svibnja 2020.)

65. Službeni list Europske unije, Uredba (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EZ) br. 2328/2003, (EZ) br. 861/2006, (EZ) br. 1198/2006, (EZ) br. 791/2007 i Uredbe (EU) br. 1255/2011 Europskog parlamenta i Vijeća, L 149/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0508>, (pristupljeno 6. svibnja 2020.)
66. Vlada Republike Hrvatske (2018.): Uredba o načinu ustrojavanja, sadržaju i vođenju Središnjeg elektroničkog registra razvojnih projekata, Zagreb, Narodne Novine d.d., br. 42/2018, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018\\_05\\_42\\_806.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_05_42_806.html), (pristupljeno 5. svibnja 2020.)
67. Vlada Republike Hrvatske (2020.): Europa 2020, <https://vlada.gov.hr/europa-2020/19454>, (pristupljeno 26. rujna 2019.)

## Ostali izvori

1. Baltina, L. i Merolla A. (2014.): Građani i građanke imaju moć; održivi modeli za participaciju građana/ki i organizacija civilnog društva u donošenju odluka na lokalnom i regionalnom nivou. Priručnik za participativno odlučivanje, Zagreb, CESI – Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje. Zaklada Giacomo Brodolini.
2. Kraljić, T. (2016.): Horizontalna i vertikalna konzistentnost strateškog planiranja - odgovornost Quadruple Helix dionika u djelotvornom upravljanju razvojem u Republici Hrvatskoj, Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera, Ekonomski fakultet u Osijeku, [http://www.ices.hr/wp-content/uploads/2017/02/PhD-thesis\\_Tihana\\_Kraljic.pdf](http://www.ices.hr/wp-content/uploads/2017/02/PhD-thesis_Tihana_Kraljic.pdf), (pristupljeno 20. rujna 2019.)
3. Maleković, S., Puljiz, J. i Keser, I. (2018.): Utjecaj kohezijske politike na regionalnu politiku i razvoj Hrvatske, <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2018/07/PP-Utjecaj-Kohezijske-politike-na-regionalnu-politiku-i-razvoj-Hrvatske.pdf>, (pristupljeno 15. svibnja 2020.)
4. Općina Grožnjan – Grisignana (2020.): Izvršenja proračuna (različite godine; dokumentacija Općine)

5. Starc, N. (2001.): Planirati, odlučivati, upravljati, u: Starc, N. (ur.), Izvješće o društvenome razvoju – Hrvatska 2001., Zagreb, Ekonomski institut i UNDP, str. 45-67.

## SAŽETAK

Upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem u Republici Hrvatskoj potrebno je temeljiti na sveobuhvatnom sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem, povezanim s nacionalnom razinom, ali i sa smjernicama na razini Europske unije (EU). Navedeno je također (dijelom) preduvjet za korištenje sredstava iz EU fondova. Osim prilagodbe na novi sustav upravljanja razvojem, u izradi i provedbi strateških dokumenata javljaju se ograničenja koja je potrebno detaljnije istražiti. U radu se prikazuje važnost kreiranja kvalitetnih strateških dokumenata na lokalnoj razini, koji predstavljaju temelj učinkovitog upravljanja razvojem i uspješnog iskorištavanja sredstava iz EU fondova, a pobliže se istražuju ograničenja prilikom njihove izrade. Nakon uvodnog dijela u kojem se definiraju problem istraživanja, svrha i cilj, korištene metode i struktura rada, slijedi prikaz teorijskih i praktičnih osnova regionalnog i lokalnog razvoja, politike regionalnog i lokalnog razvoja Republike Hrvatske i upravljanja razvojem kroz fondove EU-a. U radu se zatim obrazlaže teorijski pristup i praksa strateškog planiranja u EU-u i Republici Hrvatskoj, definiraju se pojmovi važni za izradu strateških dokumenata te se opisuju strateški dokumenti u EU-u i Hrvatskoj. U zasebnom dijelu rada prikazuje se zakonodavni okvir bitan za izradu strateških dokumenata, sustav dokumenata strateškog planiranja i institucionalni okvir te se analiziraju sustavi praćenja i izvještavanja. Nakon postavljenog okvira za analizu strateških dokumenata temeljem odabranih kriterija vrednovanja, slijede rezultati analize strateških dokumenata na primjeru Istarske županije te rezultati i zaključci detaljnijeg istraživanja ograničavajućih čimbenika u izradi strateških dokumenata, u okviru kojeg je proveden i intervju s odabranim predstavnicima općina i gradova u Istarskoj županiji. Nedostatak financijskih sredstava za izradu dokumenata, nedostatak svijesti o važnosti strateških dokumenata, preširoko definirani prioriteti u dokumentima na višim razinama, dugi procesi za realizaciju, nedovoljno uključivanje dionika u izradu dokumenata, neodgovarajuća znanja i vještine dionika koji sudjeluju u izradi, nedovoljna osposobljenost djelatnika jedinica lokalne samouprave za pripremu, izradu i provedbu razvojnih strategija, nepoštivanje vremenskih rokova, nejasno definirani izvori sredstava za financiranje razvojnih aktivnosti i neusklađenost razvojnih dokumenata, predstavljaju potvrđene ograničavajuće čimbenike koji utječu na izradu strateških dokumenata, a kasnije na njihovu implementaciju i povlačenje sredstava iz

EU fondova. Na temelju provedenog istraživanja predložene su smjernice za izradu strateških dokumenata u idućem programskom razdoblju za općinu Grožnjan-Grisignana, kako bi provedbena svrha dokumenata bila što bolje ostvarena. Temeljem primjene sličnih istraživanja i pristupa pozitivni pomoci mogu se očekivati u unaprjeđenju kvalitete provedbe svih faza procesa strateškog planiranja (izrade, provedbe, praćenja, izvješćivanja i vrednovanja provedbe dokumenata strateškog planiranja te pripreme i provedbe razvojnih projekata), a time u konačnici i u sustavnom i cjelovitom pristupu u upravljanju razvojem Republike Hrvatske.

**Ključne riječi:** strateški dokumenti, strateško planiranje, lokalni razvoj, Grožnjan-Grisignana

## SUMMARY

In the Republic of Croatia it is necessary to manage regional and local development based on a comprehensive system of strategic planning and development management, in connection both with national level and the guidelines of the European Union (EU). This is also a (partial) precondition to the use of EU funds. Apart from the need and the challenge of adapting to a new system of managing development, there exist different constraints noted in the creation and the implementation of strategic documents that should be further studied. This study demonstrates the importance of creating quality strategic documents on a local level, which provide the basis for successful development management and the absorption of EU funds, including a thorough research of creation constraints. After the introductory part, defining the topic of the research, its purpose and goals, as well as methods and structure of the thesis, the study provides the description of theoretical and practical bases for regional and local development, the policy of regional and local development of the Republic of Croatia as well as development management in the context of EU funds. Separate chapter explains the theoretical approach and the practice of strategic planning in the EU and the Republic of Croatia, defines the terms important for the development of strategic documents, and strategic documents in the EU and Croatia. The thesis further describes the legislative framework for the development of strategic documents, the system of strategic planning and institutional framework, as well as the analysis of monitoring and reporting system. After setting the framework for the analysis of strategic documents, according to chosen evaluation criteria, the results of the analysis of strategic documents in the example of the Istria County are presented alongside the results of a detailed investigation of the constraints/limiting factors in the development of strategic documents. This part also includes the results of the interviews conducted with the representatives of the chosen municipalities and cities in the Istria County. The lack of financial resources needed to create the documents, the lack of awareness of the importance of strategic documents, extensively defined priorities in higher-level documents, long realisation processes, inadequate inclusion of the participants during the preparation of the documents, the lack of knowledge and skills among the participants, inadequate qualifications for the preparation, creation and



implementation of the development strategies within local self-government units, missing the deadlines, vaguely defined financing resources of the development activities and the discrepancy between development documents, represent the confirmed constraints in this study, which influence the creation and the implementation of strategic documents, as well as the absorption of EU funds. Based on the performed analysis, the thesis presents the guidelines for the creation of strategic documents in the next programming period in the Grožnjan-Grisignana Municipality, in order to improve the implementing purpose of strategic documents. Positive effects can be expected with the application of similar investigations and approaches, in the attempt to improve different phases of the strategic planning process (creation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of strategic documents, as well as preparation and implementation of development projects). This can also contribute to achieving systematic and integral development management in the Republic of Croatia.

**Keywords:** strategic documents, strategic planning, local development, Grožnjan-Grisignana

## POPIS TABLICA

Tablica 1.	NUTS razine u Republici Hrvatskoj nakon ulaska u EU 2013.....	10
Tablica 2.	Poredak županija prema odabranim pokazateljima i HGK indeksu gospodarske snage županija .....	11
Tablica 3.	Vrijednosti indeksa razvijenosti u Istarskoj županiji 2014.-2016.	14
Tablica 4.	Odobrena sredstva iz Programa Općini Grožnjan.....	20
Tablica 5.	Financijske alokacije kroz politike EU u Republici Hrvatskoj, 2014.-2020.....	26
Tablica 6.	Tematski prioriteti EU-a i izvori financiranja.....	44
Tablica 7.	Lista prihvatljivih troškova za tip operacije 7.1.1.....	53
Tablica 8.	Osnovni razvojni dokumenti županija Republike Hrvatske izrađeni u razdoblju 2001.-2020.....	55
Tablica 9.	Akti strateškog planiranja prema roku važenja.....	61
Tablica 10.	Struktura zaposlenog stanovništva općine Grožnjan-Grisignana prema području djelatnosti 2011. godine.....	83
Tablica 11.	Ostvarenje prihoda i primitaka za 2008. i 2018. godinu.....	86
Tablica 12.	Ostvarenje rashoda i izdataka za 2008. i 2018. godinu.....	86
Tablica 13.	Analiza odabranih strateških dokumenata na lokalnoj razini u Istarskoj županiji.....	90
Tablica 14.	Analiza PUR-a Općine Grožnjan-Grisignana od 2015. do 2020. godine.....	94
Tablica 15.	Provedba PUR-a – aktivnosti, funkcije i dionici.....	94
Tablica 16.	SWOT analiza strateških dokumenata na lokalnoj razini na primjeru Općine Grožnjan-Grisignana.....	98

## POPIS SLIKA

Slika 1.	LAG-ovi u Republici Hrvatskoj.....	23
Slika 2.	Projektni ciklus sa stajališta EU/RH.....	33
Slika 3.	EU strateški okvir.....	43
Slika 4.	Petlja povratnih informacija.....	73

# ŽIVOTOPIS

## ŽIVOTOPIS CURRICULUM VITAE

---

### Osobni podaci

Ime i prezime	<b>Emanuela Štokovac Radoš</b>
Datum rođenja	15. 4.1983.
Mjesto rođenja	Kopar, Slovenija
Adresa	Mužići 52, 52429 Grožnjan
Telefon	GSM: +385 (0)99 734 21 92
E-mail	<a href="mailto:emanuela.stokovac@gmail.com">emanuela.stokovac@gmail.com</a>
Stupanj stručne spreme	Visoka stručna sprema
Stručno zvanje	Magistra ekonomije
Bračno stanje	Udana, majka djevojčice Amber Ameli
Državljanstvo	Hrvatsko

### Radno iskustvo

Datumi	<b>od 10/2008</b>
Zanimanje ili radno mjesto	Viši stručni suradnik za razvojne projekte i nabavu Jedinственог upravnog odjela Općine Grožnjan
Poslodavac	Općina Grožnjan
Opis poslova	<ul style="list-style-type: none"><li>- Koordinator aktivnosti vezanih za razvojne projekte općine, uz suradnju i pomoć drugih odjela općine u pripremi projekata financiranih sredstvima EU-a ili iz drugih izvora.</li><li>- Po pitanju europskih projekata surađuje s državnim tijelima, znanstveno-istraživačkim institucijama, regionalnim razvojnim agencijama, poduzetničkim sektorom i udrugama.</li><li>- Zadužena za obavljanje svih faza poslova koji se odnose na praćenje mogućnosti apliciranja za dobivanje sredstava iz raznih fondova, aktivnosti pripreme, prijave, izrade i realizacije projekata i programa iz fondova Europske unije, državnih fondova i drugih izvora, a od interesa za općinu.</li><li>- Sudjeluje u timskom radu pri pripremi općinskih projekata za europske fondove, za načelnika i općinsko vijeće izrađuje materijale, izvješća te priprema potrebne informacije o prijavljenim projektima za europske fondove.</li><li>- Organizira tečajeve, seminare i radionice u cilju edukacije građana, osobito poduzetnika, mladih i kulturnih djelatnika, udruga s područja općine za pripremu projekata prema EU fondovima.</li><li>- Prati i pomaže u pripremi i provedbi razvojnih projekata koje općina razvija u partnerstvu s ostalim subjektima (EU, Republika Hrvatska, Istarska županija, gospodarski subjekti, domaći i inozemni privatni investitori, trgovačka društva, ustanove i</li></ul>

	<p>udruge).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prati stručnu literaturu, stručno se usavršava, razvija stručne kontakte u cilju informiranja o novim razvojnim mogućnostima, razvojnim ciljevima općine Grožnjan u svezi apliciranja projekata općine na strukturne i investicijske fondove EU i Republike Hrvatske.</li> <li>- Prati i proučava zakonske i druge propise.</li> <li>- Organizira i prati rad Turističke zajednice općine Grožnjan.</li> </ul>
Datumi	<b>5/2001 – 10/2008</b>
Zanimanje ili radno mjesto	<i>Recepcionar/Mjenjač</i>
Poslodavac	Istraturist Umag d.d. PC Kanegra, Umag
Opis poslova	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prihvat gostiju i prijava boravka, pružanje općih informacija gostima, naplata usluga smještaja kao i drugih usluga recepcije, mjenjački poslovi, izrada dnevnih financijskih izvještaja, zaprimanje reklamacija gostiju i trenutno rješavanje istih sukladno recepcionerskim ovlastima.</li> </ul>

### **Obrazovanje i osposobljavanje**

12/2019	Sudjelovanje na Akademiji projektnog menadžmenta u trajanju od 140 sati u Rijeci, Holspico d.o.o.
1/12/2018	Uvjerenje o položenom ispitu o stručnoj osposobljenosti za obavljanje djelatnosti javnog cestovnog prijevoza „Upravitelj prijevoza“, Hrvatska obrtnička komora, Zagreb
7/6/2017–9/6/2017	Usavršavanje "Podrška unapređenju i daljnjem jačanju sustava izobrazbe za europske strukturne i investicijske fondove na regionalnoj i lokalnoj razini" P.J.R. Consulting i Algebra otvoreno učilište, Zagreb
2015/2016	Upis na Poslijediplomski specijalistički studiji „Europske integracije, regionalni i lokalni ekonomski razvoj“ na Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma „Dr. Mijo Mirković“
21/03/2015	Uvjerenje o položenom stručnom ispitu za voditelja poslovnice Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković", Pula
06/05/2014	Certifikat u području Javne Nabave Ministarstvo gospodarstva, Uprava za sustav javne nabave, Zagreb
23/11/2013	Državni stručni ispit viši stručni suradnik Ministarstvo uprave, Državna ispitna komisija, Zagreb
09/2010–02/2011	Certifikat o pohađanju edukacije u sklopu projekta "Priprema Istre za

	strukturne fondove"/"Istria Getting Prepared for Structural Funds", Istarska županija, Upravni odjel za međunarodnu suradnju i EU integracije, Pula
2001–2007	Magistra ekonomije Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, Sveučilišni studiji Turističkog i hotelskog menadžmenta, smjer Turistički menadžment
15/12/2007	Uvjerenje o položenom ispitu za turističkog vodiča za Istarsku županiju Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković", Pula
1997–2001	Hotelijsko-turistički tehničar, Srednja škola "Vladimir Gortan" Buje, Buje

### **Osobne vještine i kompetencije**

Strani jezici	Talijanski jezik – aktivno poznavanje u govoru i pismu Engleski jezik – aktivno poznavanje u govoru i pismu
Vozačka dozvola Poznavanje rada na računalu	B kategorija Aktivno korištenje MS Office paketa i Interneta

### **Društvene vještine i kompetencije**

- Dobro razvijene komunikacijske sposobnosti, snalažljiva, pristupačna, komunikativna, prilagodljiva
- Organizacija rada i svih ostalih aktivnosti, brzo rješavanje nastalih problema, sklona timskom radu
- Dobro vladanje postupcima upravljanja radnim procesima, ljudskim i drugim resursima, vještine marketinga, vještine suradnje među institucijama i partnerima

### **Aktivnosti-hobiji**

- Odbojka (rekreativno)
- Putovanja, čitanje, praćenje kulturnih manifestacija – kazališnih predstava i koncerata

## PRILOZI

Pitanja i odgovori tijekom provedenih intervjua, za potrebe izrade poslijediplomskog specijalističkog rada „Strateški dokumenti kao temelj upravljanja regionalnim i lokalnim razvojem“

### **INTERVJU – BUJE-BUIE**

*Pitanja vezana uz osnovna obilježja strateških dokumenata, izradu strateških dokumenata i implementaciju*

**1. Opišite pristup (ukratko, korake i nositelje provedbe) koji se koristi u upravljanju razvojem na području Vašeg grada/općine.**

Nositelj provedbe je grad Buje-Buie kroz tri glavna odbora na koja se raspravlja o razvoju, a to su: Komisija za prostorno uređenje, zaštitu okoliša i graditeljstvo, Odbor za gospodarstvo, razvoj i financije i Odbor za društvene djelatnosti.

Svi predloženi razvojni projekti prolaze javno savjetovanje, obavijesti se objavljuju na službenim internetskim stranicama grada.

Grad Buje ima i dobro razrađen mehanizam Mjesnih odbora koji su uključeni u planiranje razvoja cijelog teritorija.

**2. Navedite strateške razvojne dokumente koji su usvojeni na području Vašeg grada/općine i nositelje izrade.**

Strateški plan razvoja grada Buja-Buie od 2016-2020, 2016.

Strategija razvoja turizma grada Buja, 2019.

**3. Smatrate li da je broj strateških dokumenata prevelik/odgovarajući/nedovoljan?**

Za grad Buje smatram da bi se trebala izraditi još Digitalna strategija razvoja grada i Strategija za industrijski razvoj grada.

**4. Opišite pristup u izradi strateških dokumenata (za temeljni ili više strateških razvojnih dokumenata, posebno ako se pristupi razlikuju).**

Odabiru se konzultanti koji u suradnji s voditeljima upravnih odjela gradske uprave, odborima, dionicima iz mjesnih odbora surađuju u donošenju nacrtu plana, koji se zatim šalje na javno savjetovanje objavom na službenim internetskim stranicama grada.

**5. Jesu li strateški dokumenti na lokalnoj razini usklađeni s razvojnim planiranjem na višim razinama (uključujući strateške dokumente viših razina upravljanja)?**

Dokumenti na lokalnoj razini moraju biti usklađeni sa zakonskom regulativom i razvojnim dokumentima viših razina, županijskim i državnim razvojnim strategijama.

**6. Jesu li strateški dokumenti pripremljeni prema određenim smjernicama za izradu strateških dokumenata?**

Da, pridržavamo se zakonskih smjernica.

**7. Možete li izdvojiti glavna ograničenja u izradi strateških dokumenata? Molim Vas da detaljnije objasnite odgovor.**

Prilikom izrade Strategije razvoja turizma nismo se suočili s ograničenjima. Kod izrade Strateškog plana razvoja grada Buja-Buie bilo je financijskih ograničenja.

Ograničenje koje mogu navesti je ograničenje da su pojmovi u strateškom dokumentu preširoko definirani, nisu kvalitetno razrađeni da bi se dobilo mišljenje javnosti pa se većinom oslanjamo na razne ekonomske i financijske analize stručnjaka za koje je upitno hoće li odgovarajuće pridonijeti lokalnom razvoju.

**8. Koristi li se participativni pristup u izradi strateških razvojnih dokumenata?**

Da, prilikom izrade nastojimo uključiti što više dionika ovisno za koje područje pripremamo strateški dokument.

**9. Jesu li u izradu strateških dokumenata uključeni relevantni dionici?**

Da, uključeni su.

**10. Možete li opisati način koordinacije dionika koji sudjeluju u izradi strateških dokumenata?**

Za izradu svakog strateškog dokumenta definira se hodogram koji se mora poštivati. U hodogramu inicijalno sudjeluju konzultanti i gradska uprava, potom i fokus grupe definirane hodogramom (npr. vijećnici, članovi radnih tijela gradskog vijeća, udruge, vijeće turističke zajednice itd). Samim hodogramom definirani su vrijeme i rokovi održavanja sastanaka.

**11. Jesu li strateški dokumenti temeljeni na odgovarajućem okviru i razvojnim potencijalima?**

Da, jer se temelje na zakonskom okviru i razvojnim potencijalima koje je lokalna zajednica uočila i evidentirala, odnosno za koje smatra da su bitni.

**12. Jesu li u strateškim dokumentima definirani odgovarajući ciljevi, razvojni prioriteti, izvori financiranja i nositelji provedbe?**

Naravno, tako mora biti.

**13. Jesu li strateški dokumenti usklađeni s programskim razdobljima te smjernicama planiranja i programiranja na razini EU-a? Molim Vas da detaljnije objasnite odgovor.**

Događa se da se s izradom strateških dokumenata započinje tek nakon što se dodijele sredstva, što u većini slučajeva nije usklađeno s programskim razdobljima.

**14. Prepoznaje li se uloga/važnost strateških dokumenata u provođenju razvojnih aktivnosti u cilju uspješnog upravljanja razvojem od strane nositelja provedbe?**

Strateški plan razvoja grada Buja je obuhvatio preširoko područje i teško ga je provoditi.

**15. Utječu li ograničenja u izradi strateških dokumenata na uspješnost implementacije planiranih mjera i aktivnosti? Molim Vas da detaljnije objasnite odgovor.**

Minimalno, neovisno o ograničenjima nastojimo uspješno implementirati planirane mjere i aktivnosti.

**16. Provodi li se evaluacija strateških dokumenata? Ukoliko je odgovor potvrđan, molim Vas da navedete tko provodi evaluaciju te opišete način provedbe evaluacije.**



Ne, izradit će se novi Program ukupnog razvoja.

**17. Možete li predložiti smjernice za kvalitetniju izradu strateških dokumenata u idućem programskom razdoblju?**

Krovne institucije trebale bi na vrijeme krenuti s planiranjem i usvajanjem strateških dokumenata tako da i mi na vrijeme stignemo izraditi i usvojiti strateški dokument.

*Pitanja vezana uz povezanost strateškog razvojnog planiranja i povlačenja sredstava iz EU fondova*

**1. Smatrate li da su strateški dokumenti važni za povlačenje sredstava iz EU fondova?**

Jedan od preduvjeta za uspješno kandidiranje projekata je da projekt bude planiran u strateškom dokumentu.

**2. Utječu li ograničenja pri izradi strateških razvojnih dokumenata na uspješnost apsorpcije sredstava? Molim Vas da objasnite odgovor.**

Da, jer uspješno planiranje, kvalitetni dokumenti koji su kreirani bez ograničenja uvelike smanjuju probleme prilikom provedbe (kao što su javna nabava, penali, kašnjenje radova).

**3. Utječu li ograničenja u provedbi razvojnih aktivnosti definiranih u okviru strateških razvojnih dokumenata na uspješnost povlačenja sredstava iz EU fondova?**

Promptno reagiranje i udovoljavanje kriterijima EU-a pridonose uspješnom povlačenju sredstava.

**4. Mogu li se izdvojiti prijedlozi za postizanje veće stope apsorpcije sredstava iz EU fondova s obzirom na trenutačni pristup i potencijalna ograničenja u strateškom upravljanju razvojem?**

Država treba provesti veću decentralizaciju, dati veće financijske ovlasti županijama. S decentralizacijom bi se osigurala bolja apsorpcija sredstava.

Drugi prijedlog je brzo reagiranje jedinica lokalne samouprave, odnosno ako postoje manjkavosti u razvojnim dokumentima bitno je na vrijeme izmijeniti i ukloniti ograničenja.

Buje, 12.11.2019.

INTERVJU PRIREDILA:

Emanuela Štokovac Radoš

ODGOVORI:

Grad Buje-Buie, gradonačelnik

Fabrizio Vižintin

## **INTERVJU – OPRTALJ-PORTOLE**

*Pitanja vezana uz osnovna obilježja strateških dokumenata, izradu strateških dokumenata i implementaciju*

**1. Opišite pristup (ukratko, korake i nositelje provedbe) koji se koristi u upravljanju razvojem na području Vašeg grada/općine.**

Najbitniji korak i prvi korak je odabir kvalitetnih ljudi, a to podrazumijeva da su stručno obrazovani i mogu znanjem stvoriti ideje za projekte koji će rezultirati razvojem područja. Nositelji razvoja su općine, institucije, udruge i drugi dionici koji mogu pridonijeti realizaciji projekta i pronalasku financijskih sredstava. Za uspješan pristup treba zadovoljiti tri uvjeta kao što su: ljudi, ideje, način realizacije. Treba napomenuti da je područje općine Oprtalj unatrag 30 godina bilo deficitarno s komunalnom infrastrukturom te se puno truda i vremena utrošilo da se dostigne ova razina razvoja. Može se istaknuti da su lokalne samouprave valorizirale prirodne resurse područja (tartufi i kesteni) i u suradnji s privatnim inicijativama obnovile proizvodnju autohtonih poljoprivrednih kultura vinove loze i maslina.

**2. Navedite strateške razvojne dokumente koji su usvojeni na području Vašeg grada/općine i nositelje izrade.**

1. Prostorni plan uređenja općine Oprtalj („Službene Novine općine Oprtalj“ 03/03., 02/10., 05/14. i 04/19.)
2. Strateški plan razvoja općine Oprtalj 2016-2020, (2015.)

**3. Smatrate li da je broj strateških dokumenata prevelik/odgovarajući/nedovoljan?**

Kao jedan od načelnika s najdužim stažem, načelnik od osnutka općine, smatram da je nepotrebno donositi toliko strateških dokumenata, trebao bi postojati samo jedan. U Prostorni plan mogli bi se ugraditi svi ostali koji su inače sami sebi svrha, obuhvatiti sve bitne stavke svakog pojedinačnog strateškog dokumenta u jednom. Na taj način kroz jedan dokument puno bi se lakše moglo iščitavati i pratiti potrebe područja.

**4. Opišite pristup u izradi strateških dokumenata (za temeljni ili više strateških razvojnih dokumenata, posebno ako se pristupi razlikuju).**

Za izradu dokumenta postoji zakonska osnova, koja objašnjava kako pripremiti dokument i što dokument treba sadržavati. Međutim, jako malo ljudi prisustvuje javnim raspravama, ljudi su nezainteresirani upravo zato što ima previše strateških dokumenata, teško shvaćaju smisao svakog dokumenta koji po zakonu treba izraditi, pa i u slučaju kada i ako se uključe onda je to većim dijelom zbog ostvarivanja vlastitih interesa, što se prvenstveno odnosi na urbanizaciju.

**5. Jesu li strateški dokumenti na lokalnoj razini usklađeni s razvojnim planiranjem na višim razinama (uključujući strateške dokumente viših razina upravljanja)?**

Trebali bi biti, ali nisu, jer smo neuređena država, državne institucije nisu usklađene, trome su u realizaciji zadataka. Primjer: neusklađenost katastra i gruntovnice.

**6. Jesu li strateški dokumenti pripremljeni prema određenim smjernicama za izradu strateških dokumenata?**

Strateški dokumenti izrađuju se po zakonskim smjernicama tako da, ako dokument želi imati pravnu snagu, treba biti izrađen po zakonskim smjernicama. Ne može biti drugačije.

**7. Možete li izdvojiti glavna ograničenja u izradi strateških dokumenata? Molim Vas da detaljnije objasnite odgovor.**

Izrađuje se velik broj dokumenata koji su nepotrebni, preklapaju se, a uz navedeno nema stručnog kadra, nedostaje ljudi koji će aktivnosti odraditi u zakonskom roku.

Republiku Hrvatsku možemo promatrati kao jedan veći grad, odnosno smjernice su dijelom neprilagođene za Republiku Hrvatsku. Možda bi bilo dobro pripremiti jedan dokument za veći broj jedinica lokalnih samouprava. Primjer LAG-a: strategija je pisana po europskim parametrima koji su teško primjenjivi za naše područje.

Veliki broj lokalnih samouprava ne stigne odgovarajuće podmirivati osnovne potrebe, postoje razlike u razvoju na području od npr. 20 km, primjer razvijenih Umaga i Novigrada na priobalju, u usporedbi s Grožnjanom i Oprtljem u unutrašnjosti. Strategije nisu dovele do toga da se područje ravnomjerno razvija.

**8. Koristi li se participativni pristup u izradi strateških razvojnih dokumenata?**

Da, koristi se, ali je i zakonska osnova. Međutim, ljudi se ne angažiraju dovoljno, treba poraditi na tome da se pojedinci aktivnije uključe, da se promijeni njihova svijest o važnosti razvoja i da shvate da su oni bitna karika u razvoju.

**9. Jesu li u izradu strateških dokumenata uključeni relevantni dionici?**

Isto kao u prijašnjem odgovoru, svi su uključeni, ali upitna je njihova zainteresiranost i koliko se posvećuju izradi i provedbi. Formalno su uključeni, postavljene su obavijesti, obaviješteni su preko mrežnih stranica. Međutim, nisu pripremljeni i ne razmišljaju o tome što bi trebalo realizirati.

**10. Možete li opisati način koordinacije dionika koji sudjeluju u izradi strateških dokumenata?**

Nositelj izrade informira moguće dionike preko mrežnih stranica, koristi sve potrebne instrumente i organiziraju se javne rasprave.

**11. Jesu li strateški dokumenti temeljeni na odgovarajućem okviru i razvojnim potencijalima?**

Nositelji i dionici pokušavaju prepoznati problem i trude se ispraviti te dati odgovore kako riješiti ograničenja.

**12. Jesu li u strateškim dokumentima definirani odgovarajući ciljevi, razvojni prioriteti, izvori financiranja i nositelji provedbe?**

Ovisi o nositelju izrade i o broju dionika koji su uključeni te o zainteresiranosti za rješavanje problema. Svi zajedno pokušavaju razmišljati i pridonijeti tome da se ciljevi i prioriteti uključe u dokumente.

**13. Jesu li strateški dokumenti usklađeni s programskim razdobljima te smjernicama planiranja i programiranja na razini EU-a? Molim Vas da detaljnije objasnite odgovor.**

Usklađuju se, radimo na pripremi svih dokumenata, ali kasnimo. Trebalo bi pronaći način da se za područja koja imaju poteškoće u izradi osiguraju sredstva i definiraju institucije koje mogu za njih to pripremiti, kako bi mogli ravnopravno pratiti sve mogućnosti koje pružaju EU fondovi.

**14. Prepoznaje li se uloga/važnost strateških dokumenata u provođenju razvojnih aktivnosti u cilju uspješnog upravljanja razvojem od strane nositelja provedbe?**

Mislim da su strateški dokumenti izrađeni većinom da se zadovolje zakonske obaveze, velik je broj strateških dokumenata koje je teško pratiti i realizirati. Prostorni plan i Proračun su najkonkretniji akti koji određuju način funkcioniranja.

**15. Utječu li ograničenja u izradi strateških dokumenata na uspješnost implementacije planiranih mjera i aktivnosti? Molim Vas da detaljnije objasnite odgovor.**

Svaki strateški dokument treba biti izrađen na temelju zakonskih smjernica koji kasnije utječu i na implementaciju. Ograničenje je vidljivo u financijskom smislu jer nedostatak financijskih sredstava u konačnici utječe na samu izradu i implementaciju. Kvalitetno napisan dokument koji slijedi zakonske smjernice omogućuje uspješniju provedbu projekata.

**16. Provodi li se evaluacija strateških dokumenata? Ukoliko je odgovor potvrđan, molim Vas da navedete tko provodi evaluaciju te opišete način provedbe evaluacije.**

Strateški dokumenti imaju rok važenja, treba ih prilagođavati novim situacijama jer to su „živi“ dokumenti koji imaju potrebu slijediti zahtjeve usmjerene na razvoj područja. Nije moguće predvidjeti sve korake, ali treba se prilagođavati i mijenjati nakon što se utvrdi da postoji stvarna potreba za izmjenama.

**17. Možete li predložiti smjernice za kvalitetniju izradu strateških dokumenata u idućem programskom razdoblju?**

Smanjiti broj strateških dokumenata i obuhvatiti sve u jednom dokumentu.

*Pitanja vezana uz povezanost strateškog razvojnog planiranja i povlačenja sredstava iz EU fondova*

**1. Smatrate li da su strateški dokumenti važni za povlačenje sredstava iz EU fondova?**

Svaki raspisani natječaj, svaka mjera, traži da projekt bude planiran u strateškom dokumentu. Bez tog preduvjeta nije moguće aplicirati za povlačenje sredstava.

**2. Utječu li ograničenja pri izradi strateških razvojnih dokumenata na uspješnost apsorpcije sredstava? Molim Vas da objasnite odgovor.**

Naravno da utječu jer ako zbog poteškoća ili ograničenja projekt nije planiran ili strateški dokument nije izrađen nemoguće je kandidirati se za apsorpciju sredstava.

**3. Utječu li ograničenja u provedbi razvojnih aktivnosti definiranih u okviru strateških razvojnih dokumenata na uspješnost povlačenja sredstava iz EU fondova?**

Financijska ograničenja, neriješeni imovinsko-pravni poslovi, javna nabava, teško se pronalaze izvođači. Prilikom provedbe nailazimo na navedena ograničenja i sve utječe na uspješnost povlačenja sredstava.

**4. Mogu li se izdvojiti prijedlozi za postizanje veće stope apsorpcije sredstava iz EU fondova s obzirom na trenutačni pristup i potencijalna ograničenja u strateškom upravljanju razvojem?**

Institucije bi trebale biti ažurnije, brže obrađivati i rješavati predmete. Dug je rok čekanja vezano za dobivanje dokumenata potrebnih za gradnju. Imovinsko pravni odnosi su u većini slučajeva još neriješeni. Sve se to odnosi na državne i županijske institucije od kojih lokalna samouprava ovisi da bi uspješno aplicirala na natječaje stoga treba poraditi na poboljšanju suradnje svih aktera. Potrebno je definirati prioritete razvoja koji će omogućiti da lokalne samouprave lakše i bolje upravljaju cjelokupnim područjem za koje su osnovane.

Oprtalj, 13.11.2019.

INTERVJU PRIREDILA:  
Emanuela Štokovac Radoš

ODGOVORI:  
Općina Oprtalj-Portole, načelnik  
Aleksander Krt

## **INTERVJU – GROŽNJAN-GRISIGNANA**

*Pitanja vezana uz osnovna obilježja strateških dokumenata, izradu strateških dokumenata i implementaciju*

**1. Opišite pristup (ukratko, korake i nositelje provedbe) koji se koristi u upravljanju razvojem na području Vašeg grada/općine.**

Svaka općina ima svoje specifičnosti, teritorijalna obilježja, demografsku strukturu, određenu razinu razvoja infrastrukture i drugih funkcionalnih aspekata. Planiranje razvoja treba uzeti u obzir spomenute specifičnosti. Za buduće intervencije u prostoru dva su osnovna dokumenta na kojima se zasnivaju sve smjernice koje treba poštivati. U njihovom prihvaćanju ne sudjeluju samo stručne, ovlaštene organizacije koje angažira općina nego su i rezultat šire demokratske rasprave među politički relevantnim faktorima na teritoriju općine, kao i rezultat sudjelovanja samih građana u raznim izravnim oblicima participacije. Svaka buduća intervencija u prostoru podložna je verifikaciji različitih faktora koji su pridonijeli stvaranju spomenutih dokumenata, na temelju kojih se usmjerava razvoj općine. Ostaje na mjerodavnim općinskim strukturama, počevši od općinskog vijeća koje ih formalno politički usvaja te na izvršnim tijelima općina, kojima je to dužnost, da ih u određenom vremenskom razdoblju implementiraju na području općine. Cjelokupna realizacija, neovisno o planiranom vremenskom roku za implementaciju, popraćena je financijski kroz proračun, za koji su također predviđeni isti postupci i isti dionici tijekom donošenja.

**2. Navedite strateške razvojne dokumente koji su usvojeni na području Vašeg grada/općine i nositelje izrade.**

Prostorni plan uređenja općine Grožnjan-Grisignana predviđa buduću iskoristivost prostora za različite namjene, kako bi se zadovoljile potrebe građana, stambene potrebe i privatne potrebe bavljenja određenom gospodarskom aktivnošću, potrebe javnog sektora koje se odnose na izgradnju, rekonstrukciju potrebne infrastrukture, izgradnju javnih objekata za zadovoljavanje javnih potreba te za osiguranje strateški bitnih sadržaja za širi sveobuhvatni razvoj općine (turistička područja, obrtničke zone, industrijske zone). Prostorni plan uređenja općine time ima strateško razvojni karakter, a na njega se nadovezuje Program ukupnog razvoja općine koji na određeni rok planira nužne intervencije bitne za razvoj teritorija općine. Općinski proračun je financijski dokument koji strateški prati u financijskom smislu realizaciju programa ukupnog razvoja.

**3. Smatrate li da je broj strateških dokumenata prevelik/odgovarajući/nedovoljan?**

Gore navedeni dokumenti su strateška osnova i stoga potrebni da bi se planirao i realizirao sveukupni razvoj općine u privatnom i u javnom sektoru. Na temelju navedenih dokumenata ishoduju se od mjerodavnih institucija zakonski nužni subordinirani dokumenti, koji su potrebni za realizaciju svake posebne intervencije u prostoru, kako bi se zadovoljile potrebe svih građana i svih drugih sudionika u funkcionalnom razvoju teritorija (npr. lokacijske, građevinske, uporabne dozvole, elaborati, natječaji za državna, županijska i europska sredstva).

**4. Opišite pristup u izradi strateških dokumenata (za temeljni ili više strateških razvojnih dokumenata, posebno ako se pristupi razlikuju).**

U izradu strateških dokumenata pokušalo se aktivno uključiti što veći broj sudionika s našeg područja kako bi strateški dokumenti bili što prihvatljiviji za sve ili za veliku većinu građana. Odaziv za sudjelovanje najčešće ovisi o pojedinačnim interesima i potrebama građana, s obzirom na to da su interesi i potrebe uvijek bili motiv za aktivno uključivanje, odnosno doprinos sveobuhvatnom razvoju područja i teritorija. Tri gore spomenuta strateška dokumenta koja su temelj za sveukupni razvoj donose se izravnim sudjelovanjem građana, formalnim sudjelovanjem političkih faktora preko općinskih, političkih institucija i sudjelovanjem stručnog kadra za pojedina područja koja navedeni dokumenti pokrivaju. U segmentima gdje je struka bitnija od formalno-političke volje mjerodavnih političkih struktura bitno je primijeniti odgovarajući pristup u proceduri izrade strateških dokumenata.

**5. Jesu li strateški dokumenti na lokalnoj razini usklađeni s razvojnim planiranjem na višim razinama (uključujući strateške dokumente viših razina upravljanja)?**

Gospodarski, formalno pravno i politički trebala bi postojati strukturalna, funkcionalna i vremenska usklađenost između dokumenata viših i nižih razina, posebno kada se donosi strategija razvoja u širem kontekstu, ne samo na općinskoj razini. Događa se da npr. na državnoj razini nema razrađene strategije razvoja turizma, poljoprivrede, industrije, obrtništva, infrastrukture, na kojima bi se trebali temeljiti lokalni planovi, barem u najbitnijim segmentima gdje se strategije preklapaju. Navedeno također može blokirati razvoj lokalne zajednice. Veoma često je dokumentacija koja je potrebna za strateški razvoj lokalne zajednice spremnija, unatoč činjenici da nedostaje kadrovskih potencijala, u odnosu na višu razinu. Kao primjer se može navesti slučaj s poljoprivrednim zemljištem jer od donošenja posljednjih izmjena zakona kada je lokalnoj samoupravi nametnuta hitna izrada programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, država značajno kasni s davanjem suglasnosti za predviđene programe. Često se može vidjeti da se aktivnosti koje bi se trebale strateški provoditi na državnoj razini događaju stihijski, a lokalna samouprava zapravo najbolje poznaje svoje potrebe i stoga ih i najbolje može planirati te realizirati.

**6. Jesu li strateški dokumenti pripremljeni prema određenim smjernicama za izradu strateških dokumenata?**

Pridržavamo se zakonskih smjernica. Međutim, česte promjene zakona stvaraju konfuziju i dezorijentiranost u donošenju lokalnih smjernica razvoja, koje se često moraju mijenjati uslijed spomenute izmjene državnih zakona. Strateški dokumenti kod izrade nisu podložni samo zakonskim smjernicama nego i zahtjevima struke koja je često zanemarena kada država zakonima postavlja i često mijenja okvire djelovanja nižim razinama.

**7. Možete li izdvojiti glavna ograničenja u izradi strateških dokumenata? Molim Vas da detaljnije objasnite odgovor.**

Ograničenja s kojima se susrećemo su: nedostatak financijskih sredstava za izradu, nedostatak šire svijesti o važnosti strateškog planiranja, preširoko definirani prioriteti u dokumentima na višim razinama, dugi su procesi za

realizaciju, prilikom izrade ne uključuju se svi važni dionici, znanja i vještine dionika koji sudjeluju u izradi zahtijevaju daljnja usavršavanja, djelatnici lokalne samouprave također bi se trebali dalje usavršavati za pripremu, izradu i provedbu razvojnih strategija, vremenski rokovi ponekad se ne stignu poštivati, javlja se neusklađenost između razvojnih dokumenata. Sve gore navedeno dijelom je rezultat sveukupne funkcionalne organizacije države koja je zbog pretjerane centralizacije spora u rješavanju problema manjih lokalnih zajednica koji bi se s lakoćom riješili kada bi se prihvatila i uvela racionalna fiskalna i funkcionalna decentralizacija. To bi značilo i decentralizaciju raznih struka na niže razine čime bi se s većom uspješnošću realizirali potrebni odnosi s lokalnom samoupravom jer često je pomoć struke uslijed sadašnje funkcionalne organizacije ta koja je najpotrebnija kod donošenja svih strateških i razvojnih dokumenata. Iako trenutačno teritorijalno ustrojstvo ide u korist manjim zajednicama, s druge strane nedostatak struke, kadrovske ekipiranosti i sl. često predstavlja prepreku u izradi strateških dokumenata u kratkom roku jer se iste moraju usmjeriti prema struci izvan svog područja, često na višim razinama, što usporava procese.

**8. Koristi li se participativni pristup u izradi strateških razvojnih dokumenata?**

Pri izradi strateških dokumenata uvijek pokušavamo uključiti javnost - stanovnike, obrtnike, poljoprivrednike, poduzetnike i druge moguće dionike s našeg područja i krenuti najprije od njih, poslušati ih i dobre ideje uvrstiti u dokumente te ih pokušati realizirati. Donošenje strateških dokumenata je trenutak u kojem je šira participacija građana jako bitna s obzirom na to da o njima ovisi i realizacija pojedinih privatnih interesa. Participativni pristup kao demokratski pristup je od velike važnosti kod izrade strateških dokumenata razvoja i iz političkih razloga, ne samo gospodarsko-razvojnih, jer se tako ublažavaju, a nerijetko i otklanjaju političke tenzije na području lokalne zajednice.

**9. Jesu li u izradu strateških dokumenata uključeni relevantni dionici?**

Da, uključeni su. Osim relevantnih dionika koji su direktno uključeni u gospodarski razvoj, gdje se uzima u obzir njihovo poznavanje struke, djelatnosti kojom se bave, kao relevantne dionike uključuje se i izabrane ovlaštene tvrtke koje svojim znanjem i sposobnostima mogu upotpuniti kvalitetu strateških dokumenata. Također, nezaobilazno je spomenuti i mišljenja građana.

**10. Jesu li strateški dokumenti temeljeni na odgovarajućem okviru i razvojnim potencijalima?**

Svaki strateški dokument razvoja lokalne zajednice mora u prvom redu biti realan, a to znači da se dionici u njihovoj izradi i donošenju moraju pridržavati ostvarenih razvojnih okvira te realnih razvojnih potencijala koje pruža određeni teritorij lokalne zajednice. Dokazano je da svaki nerealni i ishitreni, „lažno optimalni“ strateški dokument donosi štete određenom teritoriju.

**11. Jesu li u strateškim dokumentima definirani odgovarajući ciljevi, razvojni prioriteti, izvori financiranja i nositelji provedbe?**

Stručno izrađeni strateški dokumenti podrazumijevaju precizno definiranje svih elemenata koje svaki razvojni dokument mora sadržavati. Polazna točka mora



svakako biti dostignuta razina razvoja i precizno definirane želje za budući razvoj. Polazeći od tih dvaju aspekata, strateški dokument treba precizirati kako postići buduća dostignuća kroz definiranje ciljeva i razvojnih prioriteta koje ti prioriteti trebaju osigurati, a da bi se sve to realiziralo treba također precizno definirati nositelje provedbe, kao i izvore financiranja. Jednom definirani ciljevi, prioriteti, nositelji i financijska konstrukcija, čine valjanim i provedbenim svaki razvojni dokument. Strateški dokumenti svakako su realan okvir u kojem se odvijaju sve planirane aktivnosti koje je općina planirala provesti u određenom razdoblju.

**12. Jesu li strateški dokumenti usklađeni s programskim razdobljima te smjernicama planiranja i programiranja na razini EU-a? Molim Vas da detaljnije objasnite odgovor.**

Ulaskom Republike Hrvatske u EU otvorili su se novi odnosi koji su diktirani od strane političkih i financijskih institucija EU-a. U cijelu priču Hrvatska je ušla prilično nepripremljena, iako je potpisala sve pristupne dokumente kako bi postala punopravna članica EU-a. Vrijeme i dinamika programiranja od strane EU-a zahtijeva određenu pripremljenost članica kako bi se u što kraćem roku prilagodile postavljenim kriterijima od strane iste. S obzirom na to da je u Hrvatskoj značajna centralizacija, lokalna samouprava mora često surađivati s državnim razinom koja daje smjernice za planiranje i programiranje korištenja pogodnosti u EU, ali također, često se događa da jedinice lokalne samouprave nisu u mogućnosti svojim financijskim sredstvima sufinancirati projekte te su prisiljene čekati pogodne natječajne mogućnosti, kako bi se što uspješnije prilagodile pogodnostima koje EU otvara, odnosno europskim smjernicama planiranja i programiranja. Financijska sredstva koja su dostupna putem fondova EU-a svakako su značajna prilika za lokalnu samoupravu, ali uspješnije bi se mogla koristiti ukoliko bi sredstvima iz EU fondova putem natječaja za razne mjere upravljala županijska razina, a ne državna, što se u nekim europskim zemljama pokazalo uspješnijim. Centralizirani porezni sustav u RH s centraliziranim odlučivanjem o sredstvima iz EU fondova stavlja u nepovoljan položaj lokalnu samoupravu jer to zahtijeva duži vremenski rok kako bi se mogla povući financijska sredstva koja EU namjenjuje isključivo lokalnoj samoupravi.

**13. Prepoznaje li se uloga/važnost strateških dokumenata u provođenju razvojnih aktivnosti u cilju uspješnog upravljanja razvojem od strane nositelja provedbe?**

Da bi se utvrdili uloga i važnost strateških dokumenata u provođenju razvojnih aktivnosti treba u prvom redu razlikovati valjanost donesenih strateških dokumenata u smislu njihove usklađenosti s planiranim potrebama koje imaju građani i teritoriji lokalne zajednice. Jedno je kvalitetno planiranje i programiranje s obzirom na potencijale koje pruža lokalna sredina u pogledu svojih demografskih, gospodarskih, infrastrukturnih i drugih obilježja, kojim bi planirano razvojno razdoblje bilo pod kontrolom nositelja njihove provedbe, a s druge strane su financijske mogućnosti za njihovu provedbu. Uspješnost programiranja često nije popraćena i povoljnom financijskom situacijom. Ovisnost o financijskim sredstvima iz raznih županijskih odjela, državnih

ministarstava te europskih fondova, zbog kompliciranosti procedure vrlo često utječe negativno u razvojnom smislu.

**14. Utječu li ograničenja u izradi strateških dokumenata na uspješnost implementacije planiranih mjera i aktivnosti? Molim Vas da detaljnije objasnite odgovor.**

Ograničenja prilikom izrade utječu na implementaciju, ali se pokušavaju minimalizirati i prepoznati na vrijeme prilikom izrade novog dokumenta za buduće razdoblje. Ograničenja koja su prethodno spomenuta, primarno financijska, svakako se mogu povezati i s problematikom kadrovske ekipiranosti za provođenje strateških dokumenata. Vremenski rok koji je potreban da bi se uskladili svi faktori koji utječu na uspješnost planiranih mjera i aktivnosti često je prekratak pa se određene aktivnosti za koje bi inače bio sasvim primjeren planirani vremenski rok, zbog nedostatka resursa, mora odlagati za buduća planiranja.

**15. Provodi li se evaluacija strateških dokumenata? Ukoliko je odgovor potvrđan, molim Vas da navedete tko provodi evaluaciju te opišete način provedbe evaluacije.**

S obzirom na to da između strateških planova općine Grožnjan postoji (kao i kod drugih primjera kvalitetnog planiranja) određena subordiniranost po pitanju obuhvata planiranih ciljeva i aktivnosti, Prostorni plan kao najvažniji strateški dokument o kojem ovise sve niže razine planiranja razvojnih aktivnosti, vremenski je podložan evaluaciji jer se na osnovi prostornog plana određuju prostorne mogućnosti za razvoj na duži rok. Dopune planova (prostornog uređenja i ostalih) rezultat su evaluacije postignutih rezultata. Niže razine strateškog planiranja su u funkciji osnovnog strateškog korištenja prostora, u cilju svekolikog gospodarskog razvoja. Stoga je povremena planirana evaluacija svakako nužna kako bi se uspješno planirao budući razvoj.

**16. Možete li predložiti smjernice za kvalitetniju izradu strateških dokumenata u idućem programskom razdoblju?**

Svako buduće strateško planiranje treba podrazumijevati cjelokupnost potreba određenog teritorija kako bi se zadovoljili interesi građana. Smjernice koje treba poštivati kod takvog planiranja svakako moraju biti usmjerene na cjelovitost razvoja, dok bi dokumenti niže razine trebali biti operativna izrada i realizacija planiranih mjera. S jedne strane, tako se postiže sveukupno planiranje razvoja na duži vremenski rok, dok se niže razinski razrađuje operativni plan realizacije i financijske konstrukcije. Smjernice kojih bi se trebali pridržavati trebaju polaziti od potreba lokalne, niže razine i njene povezanosti s razvojnim okvirima na višim razinama, čime bi se postigla usklađenost istih. Međutim, realizacija aktivnosti je znatno zahtjevnija jer kadrovski i financijski treba uskladiti sve razvojne aktivnosti, na što treba usmjeriti poseban interes.

**1. Smatrate li da su strateški dokumenti važni za povlačenje sredstava iz EU fondova?**

Za povlačenje sredstava iz EU fondova nužni su detaljno razrađeni projekti koji se prema ciljevima koji se namjeravaju postići moraju uklapati u europske smjernice za priznavanje i odobravanje financijskih sredstava za njihovu realizaciju. Stoga se od lokalnih samouprava traži detaljno sastavljanje programa kako bi se dokazalo zadovoljavanje kriterija za njihovo povlačenje. U predstavljanju i kandidiranju projekata za povlačenje sredstava iz EU fondova bitni su također riješeni vlasnički odnosi, financijska mogućnost pokrivanja dijela sveobuhvatnih troškova, ukoliko je to zatraženo natječajem, kreditna sposobnost lokalne samouprave i mnogobrojni drugi faktori. Pojedini projekti koji nisu povezani sa strateškim dokumentima vrlo često nisu prihvatljivi za financiranje.

**2. Utječu li ograničenja pri izradi strateških razvojnih dokumenata na uspješnost apsorpcije sredstava? Molim Vas da objasnite odgovor.**

Kadrovska i financijska ograničenja pri izradi razvojnih strateških dokumenata svakako negativno utječu na uspješnost povlačenja sredstava iz EU fondova. To često dovodi do nepoštivanja rokova za kandidiranje, što je dodatna poteškoća u ostvarivanju uspješnosti apsorpcije sredstava. Osim navedenih subjektivnih razloga, postoje i vanjski faktori na koje lokalna samouprava ne može utjecati, kao što je sporost državnih institucija koje planiraju povlačenje sredstava, česta promjena regulative, koja se događa i tijekom procedure kandidiranja projekata, centraliziranost i tromost državnih institucija... Sve navedeno utječe na to da EU fondovi ne uspijevaju zadovoljiti planirane potrebe lokalne samouprave, odnosno zbog kompliciranosti procedura i otežavajućih okolnosti u kojima se lokalna samouprava nalazi, značajna količina sredstava ostaje neiskorištena, dok se negativan utjecaj može prepoznati i u pogledu budućih planiranja. Centralna razina trebala bi također biti aktivnija u uklanjanju ograničenja koja lokalnoj samoupravi stoje na putu uspješnije apsorpcije sredstava. Poseban je problem u svemu tome, na što ne mogu samostalno utjecati niti države članice, kompliciranost donošenja političkih i financijskih odluka na razini EU-a.

**3. Utječu li ograničenja u provedbi razvojnih aktivnosti definiranih u okviru strateških razvojnih dokumenata na uspješnost povlačenja sredstava iz EU fondova?**

Na uspješnost provedbe razvojnih aktivnosti definiranih u okviru strateških razvojnih dokumenata mogu utjecati razni faktori, slični onima koji utječu na samu izradu strateških dokumenata. Također treba naglasiti da strateški razvojni plan nije dovoljan za uspješnost u razvojnom smislu, ukoliko nisu razrađene aktivnosti i postupci implementacije, koje ovise i o situaciji na tržištu, kadrovskim potencijalima, financijskoj situaciji lokalne samouprave. Sve to utječe na povlačenje sredstava iz EU fondova. Usklađenost planova i programa sa svim relevantnim faktorima za njihovu realizaciju bitan je okvir unutar kojeg se provode aktivnosti. Vremenski, funkcionalno i financijski

moraju se zadovoljiti uvjeti kako bi se razvojne aktivnosti uspješno provele. Postupak povlačenja sredstava je zahtjevan također iz razloga jer treba zadovoljiti sve smjernice cjelokupne vertikale od nižih pa do viših razina.

**4. Mogu li se izdvojiti prijedlozi za postizanje veće stope apsorpcije sredstava iz EU fondova s obzirom na trenutačni pristup i potencijalna ograničenja u strateškom upravljanju razvojem?**

U svakoj su državi potrebe građana, funkcionalnih struktura teritorijalnih zajednica i drugih društvenih subjekata specifične i stoga ih možemo smatrati posebnim od jedne lokalne zajednice do druge, što čini raznolikost i bogatstvo njihove pojedinačne organizacije. Interesi su stoga različiti, partikularni, specifični od zajednice do zajednice te ih svaka zajednica na svoj način doživljava i izražava. U takvim društvenim prilikama i situacijama, kada je s druge strane upravljanje i financiranje pojedinačnih interesa centralizirano, zahtjevno je i teško prepoznati prioritete kod doznačavanja financijskih i drugih sredstava za realizaciju planova. U svemu tome odluke se ne smiju donositi shodno stranačkom opredjeljenju, odnosno navedeno treba biti isključeno iz procedure definiranja/odobravanja razvojnih projekata, programa i aktivnosti. Niže razine društvene zajednice najbolje mogu samostalno uočiti svoje probleme i interese, potrebe realizacije. U tom smislu financijska decentralizacija je potrebna za usklađen, planirani razvoj društvene zajednice na odgovarajući način. U skladu s iznesenim stavovima glede raspolaganja javnim novcem, i sredstva koja se mogu povući iz EU fondova trebalo bi značajnije decentralizirati, odnosno ključne odluke trebale bi se donositi na razinama gdje se kandidiraju i implementiraju projekti.

Buje, 25.11.2019.

INTERVJU PRIREDILA:  
Emanuela Štokovac Radoš

ODGOVORI:  
Općina Grožnjan-Grisignana, načelnik  
Claudio Stocovaz