



EU-Croatia Joint Consultative Committee

EU- Hrvatska Zajednički Savjetodavni Odbor

8. sastanak, 27. siječnja 2011., Zagreb

Izveštaj pripremila:

Lidija Pavić-Rogošić, članica ZSO EU-HR

Ruralni razvoj u Hrvatskoj

Uvod

Novi propisi i razvojni dokumenti, nova institucionalna rješenja, projekti koji se provode uz financijsku potporu iz domaćih ili međunarodnih izvora i pojačano zanimanje medija svjedoče o rastućoj važnosti pitanja ruralnog razvoja u Hrvatskoj u posljednjem desetljeću. Međutim, ta politička, projektna i financijska usredotočenost na ruralno okruženje još nije donijela očekivane rezultate i pomake u kvaliteti života ruralnih zajednica. Nastavljaju se nepovoljni trendovi zamiranja naselja, iseljavanja vitalne skupine stanovnika i gospodarskog nazadovanja, a razlike u opremljenosti osnovnom infrastrukturom i uslugama između urbanih i ruralnih prostora postaju sve veće.

Stoga je poticanje ruralnog razvoja - stvaranje podržavajućeg okvira, informiranje te mobiliziranje svih relevantnih dionika ruralnih prostora na preuzimanje uloge u planiranju razvoja i provedbi mjera koje će služiti njihovoj dobrobiti i trajnom razvoju njihova kraja, izuzetno važan proces.

Ruralno područje

U razlikovanju ruralnih i urbanih područja u Hrvatskoj se primjenjuje kriterij Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) zasnovan na gustoći naseljenosti. Prag koji dijeli ruralna od urbanih područja je 150 stanovnika na km². Primjenom tog kriterija dolazimo do sljedećih rezultata, uzimajući podatke Popisa stanovništva iz 2001.:

- 91,6 % ukupnog područja Republike Hrvatske klasificira se kao ruralno područje, a 8,4 % kao urbano područje;
- 88,7 % naselja smješteno je u ruralnim područjima, a 11,3 % u urbanim područjima s 35 % stanovništva u 14 gradova s više od 30.000 stanovnika;
- 47,6 % ukupnog stanovništva živi u ruralnim područjima, a 52,4 % stanovništva u urbanim područjima.

Nedostatak stalnih prihoda (na selu je tek 5,1 % ukupnog broja zaposlenih), visoka prosječna dob, niska stopa obrazovanosti, zapuštenost graditeljskog nasljeđa, nezadovoljavajuća opremljenost osnovnim uslugama i infrastrukturom te nesređena imovinska situacija (zemljišni, građevni i ostali posjedi) imaju za posljedicu zapuštanje ruralnih naselja i gubitak mlađeg i radno sposobnog stanovništva.

Propisi na području ruralnog razvoja

Osnovno obilježje politike ruralnog razvoja je nastojanje da se razvojno zaostajanje ruralnih područja zaustavi učinkovitim korištenjem svih njihovih resursa. Hrvatska politika ruralnog razvoja svojim razvojnim dokumentima i propisima slijedi europska usmjerenja. Model ruralnog razvitka ima za cilj zadržati stanovništvo u ruralnim područjima, izjednačiti kvalitetu života u ruralnim i urbanim područjima, omogućiti povratak stanovništva iz urbanih u ruralna područja, povećati konkurentnost proizvodnje i time stvoriti veći dohodak poljoprivrednih proizvođača.

Strateški ciljevi ruralnog razvoja Hrvatske određeni su **Strategijom ruralnog razvoja Republike Hrvatske** za razdoblje 2008.-2013. iz 2008.:

1. Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog i šumarskog sektora
2. Očuvanje, zaštita i održiva uporaba krajolika, kulturnog i prirodnog nasljeđa
3. Poboljšanje kvalitete života u ruralnim područjima i proširenje gospodarskog programa ruralnog gospodarstva
4. Poboljšanje učinkovitosti institucionalnog okruženja.

Strategija ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2008.-2013.¹

Vizija ruralnog razvoja

Ruralno područje RH je područje privlačno za sve njegove stanovnike i posjetitelje, poželjno i ugodno za život, rad i boravak.

Strategija polazi od pretpostavke da korjenite promjene u razvoju ruralnog prostora Hrvatske traže bitno poboljšanje uvjeta za rad i život stanovništva na tom prostoru.

Vizija razvoja ruralnog područja Hrvatske uključuje:

Kvaliteta življenja ruralnog stanovništva neprekidno se poboljšava, a razlike u životnom standardu između ruralnog i urbanog stanovništva se smanjuju;

Ruralna područja su vitalna i privlačna mjesta za život i rad, s razvijenim raznolikim gospodarskim mogućnostima u skladu s lokalnim uvjetima i obilježjima;

Dinamičkim vezama između sela, manjih gradova i gradskih područja, ruralna područja doprinose razvoju gospodarstva u cjelini;

Ruralna područja sposobna su brzo se prilagoditi gospodarskim, društvenim, kulturnim, ekološkim i tehnološkim promjenama i potpuno se integrirati u tržišno gospodarstvo;

Ruralna područja razvijaju se održivo održavanjem ravnoteže između gospodarskog napretka, očuvanja okoliša i društvene stabilnosti ruralnih zajednica.“

Pretpristupni programi i potpore

Cilj **SAPARD programa** u RH bio je unapređenje poljoprivrednog sektora provedbom Mjere 1 - Ulaganje u poljoprivredna gospodarstva i Mjere 2 - Unapređenje, prerade i trženje poljoprivrednih i ribljih proizvoda. SAPARD se provodio na temelju Plana za poljoprivredu i ruralni razvitak za 2005.-2006., a u skladu s Višegodišnjim sporazumom o financiranju između EU i RH. Provedba programa završila je 31. prosinca 2009. godine. Temeljem ukupno četiri javna natječaja / poziva za prikupljanje ponuda isplaćena je potpora za 37 projekata. Iskorišteno je manje od 50% raspoloživih sredstava potpore.

Provedba SAPARD-a nastavljena je i proširena kroz **IPARD program**. IPARD je sastavni dio IPA-e², pretpristupnog programa Europske unije za razdoblje 2007. – 2013. i to njegova V. komponenta *Ruralni razvoj*. Europska komisija ga je prihvatila 25. veljače 2008. Od 2007. - 2011. korisnicima će biti dostupno 179.000.000 EUR (1,3 milijarde HRK) potpore za ostvarenje tri osnovna cilja ili strateška prioriteta:

¹ Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja: Strategija ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2008.-2013. www.mps.hr/dokumenti/strategija.asp?id=17

² Instrument pretpristupne pomoći, engl. *Instrument for Preaccession Assistance*

1. Poboljšanje tržišne učinkovitosti i provedba standarda Zajednice
2. Pripremne radnje za provedbu poljoprivredno - okolišnih mjera i lokalnih strategija ruralnog razvoja
3. Razvoj ruralne ekonomije.

Dokument IPARD program – Plan za poljoprivredu i ruralni razvoj 2007.-2013., dostupan na web-stranici Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, sadrži detaljne podatke o mjerama, aktivnostima, visini sredstava, potrebnoj dokumentaciji, prihvatljivim korisnicima i redoslijedu provedbe Plana.

Provedba IPARD-a započela je koncem 2009. raspisivanjem natječaja za provedbu mjera 101 – ulaganja u poljoprivredna gospodarstva u svrhu restrukturiranja i dostizanja standarda zajednice i 103 – ulaganja u preradu i trženje poljoprivrednih i ribljih proizvoda u svrhu restrukturiranja tih aktivnosti i dostizanja standarda zajednice, koje se naslanjaju na prethodne mjere SAPARD-a. Tijekom 2010. objavljena su tri kruga natječaja, a trenutno se izrađuju novi pravilnici. U tijeku su raspisi natječaja temeljem Pravilnika o provedbi mjere 301 - Poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture i Pravilnika o provedbi mjere 302 - Diversifikacija i razvoj ruralnih gospodarskih aktivnosti. Preostaje donošenje Pravilnika o provedbi mjere 202 - Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja.

Pristup LEADER³ i provedba u Hrvatskoj

LEADER⁴ je način provedbe politike ruralnog razvoja Europske zajednice. Razvio se je kao inicijativa u ranim devedesetim godinama da bi u svom 4. razdoblju, 2007.-2013. godine, pod nazivom *Os LEADER-a* postao sastavni dio europske politike ruralnog razvoja. Pristup LEADER uključen je u provedbu ruralnog razvoja u Hrvatskoj kroz Program IPARD.

³ Kratica izvedena iz francuskog izraza „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“

⁴ Pristup LEADER određuju sljedeći elementi:

- Lokalne razvojne strategije koje se temelje na osobitostima ruralnog područja prepoznatljivih zajedničkih obilježja (tradicijskih, geografskih, gospodarskih, kulturnih i sl.)
- Javno-privatno partnerstvo koje uključuje različite skupine dionika, uspostavljeno u odgovarajućem pravnom obliku koji omogućava upravljanje i donošenje odluka
- Pristup odozdo – lokalni dionici sami pripremaju i provode svoje razvojne strategije
- Višesektorski pristup izradi i provedbi strategije koji se temelji na interakciji različitih dioničkih skupina karakterističnih za određeno ruralno područje
- Inovativnost
- Suradnja
- Umrežavanje.

LEADER podrazumijeva povezivanje susjednih lokalnih zajednica u partnerstvo za ruralni razvoj (lokalna akcijska grupa – LAG) zasnovano na zajedničkim obilježjima, resursima i interesima koje će promišljati, pripremati i provoditi strategiju lokalnog razvoja.

Osnovni elementi provedbe LEADER-a određeni su IPARD programom - Planom za poljoprivredu i ruralni razvoj podudarno propisu EU-a. Usprkos kašnjenju u donošenju odgovarajućeg provedbenog propisa (Pravilnika o provedbi mjere 202 - Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja, kraće Pravilnik LEADER), kojim će se propisati kriteriji i način sufinanciranja izdataka poslovanja lokalnih razvojnih partnerstva⁵, praktična provedba pristupa LEADER uvelike je uznapredovala na području Hrvatske.

U promoviranju, pojašnjavanju i zagovaranju pristupa LEADER naglašenu ulogu imaju organizacije civilnog društva, posebno Hrvatska mreža za ruralni razvoj i njene članice. Mreža je još 2006. organizirala Prvu hrvatsku konferenciju o ruralnom razvoju na kojoj je okupila predstavnike sva tri sektora iz čitave Hrvatske, uz nekoliko ministarstava u čijoj je nadležnosti ruralni razvoj i/ili njegove bitne komponente.

Lokalna akcijska grupa - LAG

Pokretanje stanovništva na samoorganiziranje predstavlja osnovni „alat“ programa LEADER putem osnivanja lokalne akcijske grupe (LAG).

Prema odrednicama Programa IPARD, područje LAG-a u Hrvatskoj je ruralno područje s 5.000 - 150.000 stanovnika. LAG može sačinjavati više susjednih lokalnih zajednica uključujući manje gradove i gradove s manje od 25.000 stanovnika. Teritorij LAG-a predstavlja zaokruženu i prepoznatljivu gospodarsku, društvenu i zemljopisnu cjelinu i ne smije se preklapati s područjima drugih LAG-ova.

LAG se formira od predstavnika tri sektora (javni, civilni, gospodarski) pri čemu javni sektor ima manje od 50% zastupljenih predstavnika.

Dosadašnje iskustvo je pokazalo da proces pokretanja zajednice treba najprije započeti jačanjem samopoštovanja i svijesti o vlastitoj vrijednosti i vrijednosti područja. Postepenim uvođenjem tehnika koje mogu koristiti motivirani pojedinci i dodjeljivanjem zadataka koje je moguće postići, jača njihova sigurnost u sebe.

Lokalnim akcijskim grupama se pored pete komponente IPA-e - ruralni razvoj otvaraju mogućnosti prijavljivanja projekata i na ostale komponente IPA-e primjerice druga

⁵ Lokalna akcijska grupa - LAG

komponenta - prekogranična suradnja, treća komponenta - regionalni razvoj, te četvrta komponenta - razvoj ljudskih potencijala.

Odabir LAG-ova za dobijanje potpore iz IPARD-a provodit će se prema propisanim postupcima. Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja odgovorno je za dovršenje pravnog okvira, a Agencija IPARD za provedbu postupaka.

LAG-ovi u Hrvatskoj danas

Do konca 2010. registrirano je više od deset LAG-ova. U porastu je zanimanje jedinica lokalne samouprave u ruralnim područjima za povezivanje u LAG-ove. Županije, regionalne razvojne agencije, međunarodne organizacije poput UNDP-a te organizacije civilnog društva potiču takva usmjerenja. Proces i na tragu LEADER-a u početku su bili izrazitiji u kontinentalnom dijelu Hrvatske, a u novije vrijeme šire se na otoke, obalu i zaleđe.

Budući da sredstva državne potpore osnivanju lokalnih partnerstava još uvijek nisu dostupna, financijska potpora pribavljena je najvećim dijelom iz projekata međunarodne suradnje.

- LAG Gorski kotar, prvi hrvatski LAG, registriran je početkom 2009. godine, a nastao je u hrvatsko-nizozemskoj suradnji udruga na projektu "Održiva budućnost ruralnih područja Hrvatske" financiranom sredstvima potpore nizozemske Vlade iz fonda MATRA.
- LAG-ovi Vallis Colapis, Četiri rijeke i Laura registrirani su iste 2009. godine, a nastali su u okviru projekta "Izgradnja institucionalnih kapaciteta i podrška provedbi SAPARD / IPARD programa u Hrvatskoj" financiranog iz programa PHARE 2005. Projekt je provela grčka konzultantska tvrtka.
- U okviru partnerskog projekta češke i hrvatske udruge "Sudjelovanje stanovnika u održivom razvoju regije" nastao je LAG PRIZAG (Prigorsko-zagorski LAG) financiran sredstvima programa PHARE 2006 i registriran na samom početku 2010.

U okviru spomenutih projekata provedena je i sustavna obuka članova LAG-a usmjerena na provedbu LEADER-a te na izradu i provedbu lokalnih strategija održivog razvoja.

Osnovni brojevi podaci za prvih deset LAG-ova su sljedeći:

- 85 jedinica lokalne samouprave (15% od ukupnog broja JLS), od toga 16 manjih gradova, ruralno područje dva veća grada (Sisak i Vinkovci) i 67 općina
- LAG-ovi su smješteni na područjima devet županija, a nekoliko LAG-ova prelazi županijske granice
- Zauzimaju ukupnu površinu od 8.200 km² (14,5% kopnenog teritorija Republike Hrvatske)

- Životni su prostor 340 tisuća stanovnika (7,6% ukupnog broja stanovnika Republike Hrvatske).

Zaključci i preporuke

Visoki udjel ruralnog prostora u teritoriju Hrvatske i veliki broj izrazito malih naselja⁶ te brojni primjeri dobre prakse i činjenica da je pristup LEADER u ovom razvojnom razdoblju postao dio službene europske politike ruralnog razvoja govore u prilog *leaderizaciji* Hrvatske. Tome u prilog svjedoči i pokazano zanimanje stanovnika ruralnih područja, njihove vlastite inicijative te dobar odaziv na pozive i poticaje iz različitih izvora, usprkos izostanku sustavne animacije i očekivanih poticaja.

Uz nadležno Ministarstvo poljoprivrede, čitav niz drugih institucija na državnoj i regionalnoj razini trebao bi biti upoznat sa smislom i usmjerenjima LEADER-a te u svom djelokrugu podržavati takve procese. Potrebna međusektorska suradnja još nije uspostavljena.

U ruralnoj zajednici, razvoj, ako ga gledamo kroz prizmu održivog i integralnog (sveobuhvatnog) uključuje više od revitalizacije i financiranja poljoprivrede. Ulaganja u kulturnu, socijalnu, obrazovnu i ekološku strukturu jednako su važna kao i razvoj gospodarstva.

Još uvijek postoji potreba poboljšanja razumijevanja osnovnih pojmova i upoznavanja postupaka vezanih uz ruralni razvoj u Hrvatskoj. Treba ohrabriti stanovnike ruralnih područja Hrvatske na preuzimanje uloge i odgovornosti u ostvarivanju ljepše budućnosti zajednica u kojima žive.

Procesi uključivanja lokalnog stanovništva i interesnih skupina u kreiranje i provedbu razvoja imaju slabu tradiciju u Hrvatskoj. Stoga je u provedbi ruralnog razvoja u nas posebno važan proces informiranja, poticanja i motiviranja ruralnih dionika sa svrhom uspostave LAG-ova. Organizacije civilnog društva (OCD) su se iskazale u mobiliziranju i organiziranju lokalnih dionika i facilitiranju procesa osnivanja lokalnih partnerstava i usmjeravanju izrade strateških planova održivog razvoja LAG područja. Treba ih stoga podržati i koristiti njihova iskustva, modele koji su se dokazali u praksi, tiskane priručnike⁷ uz poticanje izrade novih, organiziranje skupova i sl.

U svakom slučaju, na kompleksnom zadatku ruralnog razvoja treba okupiti sve kompetentne dionike.

⁶ Više od 5.000 naselja ima manje od 500 stanovnika.

⁷ Npr. 'Zajedno za održivi razvoj ruralnih područja – Priručnik za provedbu pristupa LEADER u Hrvatskoj', koji je nastao temeljem iskustva u dva LAG područja.

Novouspostavljena ruralna partnerstva registrirana kao udruge moraju još mnogo učiti. U prvom redu nedostaju im znanja o upravljanju LAG-om, o provedbi i praćenju provedbe strategije razvoja svog područja i druge kompetencije za uspješan i učinkovit rad. Dobar dio potrebnih znanja i vještina mogu steći u suradnji s partnerskim LAG-ovima iz europskih država. Treba omogućiti i podupirati takvu suradnju.

Uspostavljeni LAG-ovi već gotovo tri godine čekaju formalnu potvrdu da su odabrali dobar razvojni put u skladu s politikom razvoja države. S pravom očekuju i financijsku potporu koja je osigurana, ali se raspodjela odgađa.

Poruka na kraju: Ruralni razvoj treba razumjeti i podržati kao dugotrajan i zahtjevan proces kojeg treba ohrabrivati "odozgo", a osmišljavati i voditi "odozdo". Proces ruralnog razvoja uvelike doprinosi procesu demokratizacije društva i decentralizacije vlasti.