



EU-Croatia Joint Consultative Committee

EU- Hrvatska Zajednički Savjetodavni Odbor

8. sastanak, 27. siječnja 2011., Zagreb

Izvještaj pripremila:

Lidija Pavić-Rogozi, 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 služit 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 i naseljenosti. Prag koji dijeli ruralna od urbanih područja je 150 stanovnika na km². Primjenom tog kriterija dolazimo do sljedećih rezultata, uzimajući i 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 dobit, niska stopa obrazovanosti, zapuštenost graditeljskog nasljeđa, nezadovoljavajuća opremljenost osnovnim uslugama i infrastrukturom te nesrećna imovinska situacija (zemljišni, građevni i ostali posjedi) imaju za posljedicu zapuštanje ruralnih naselja i gubitak mladog i radno sposobnog stanovništva.

Propisi na području ruralnog razvoja

Osnovno obilježje politike ruralnog razvoja je nastojanje da se razvojno zaostajanje ruralnih područja zaustavi u inkovitim koristenjem 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, izjedniti 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 zumarskog sektora
2. Očuvanje, zaštita i održiva uporaba krajolika, kulturnog i prirodnog nasljeđa
3. Poboljšanje kvalitete života u ruralnim područjima i prozirenje 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, posebno 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 života 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 tržišne poljoprivrednih i ribljih proizvoda. SAPARD se provodio na temelju Plana za poljoprivredu i ruralni razvitak za 2005.-2006., a u skladu s Vizegodiznim 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. Iskoristeno je manje od 50% raspoloživih sredstava potpore.

Provedba SAPARD-a nastavljena je i prozirena 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 stratezka prioriteta:

¹ Ministarstvo poljoprivrede, zumarstva 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 konkurentnosti i provedba standarda Zajednice
2. Pripremne radnje za provedbu poljoprivredno - okolinskih 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 natječajna za provedbu mjera 101 . ulaganja u poljoprivredna gospodarstva u svrhu restrukturiranja i dostizanja standarda zajednice i 103 . ulaganja u preradu i tržišne 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 natječajna, a trenutno se izrađuju novi pravilnici. U tijeku su raspisi natječajna 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 uključuje 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 određuje 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
- “ Vizesektorski pristup izradi i provedbi strategije koji se temelji na interakciji različitih dionika 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 se promovirati, 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, krajeva i Pravilnik LEADER), kojim se se propisati kriteriji i načini 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 njegove članice. Mreža je još 2006. organizirala Prvu hrvatsku konferenciju o ruralnom razvoju na kojoj je okupila predstavnike sva tri sektora iz cijele Hrvatske, uz nekoliko ministarstava u kojima je nadležnosti ruralni razvoj i/ili njegove bitne komponente.

Lokalna akcijska grupa - LAG

Pokretanje stanovništva na samoorganiziranje predstavlja osnovni sadržaj 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 se sastojati od susjednih lokalnih zajednica uključujući i 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.

Dosadnje iskustvo je pokazalo da proces pokretanja zajednice treba najprije započeti s jačanjem samopouzdanja 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, četvrta komponenta - razvoj ljudskih potencijala.

Odabir LAG-ova za dobijanje potpore iz IPARD-a provodi 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 u takva usmjerenja. Procesi na tragu LEADER-a u potpunosti su bili izrazitiji u kontinentalnom dijelu Hrvatske, a u novije vrijeme zire se na otoke, obalu i zaleđe.

Budući da sredstva državne potpore osnivanju lokalnih partnerstava još uvijek nisu dostupna, financijska potpora pribavljena je najviše im 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 između 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 otkrivenih poticaja.

Uz nadležno Ministarstvo poljoprivrede, istav 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 vize 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 buduće zajednice 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 Vize 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 učiniti. 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 osmisljavati i voditi "odozdo". Proces ruralnog razvoja uvelike doprinosi procesu demokratizacije društva i decentralizacije vlasti.