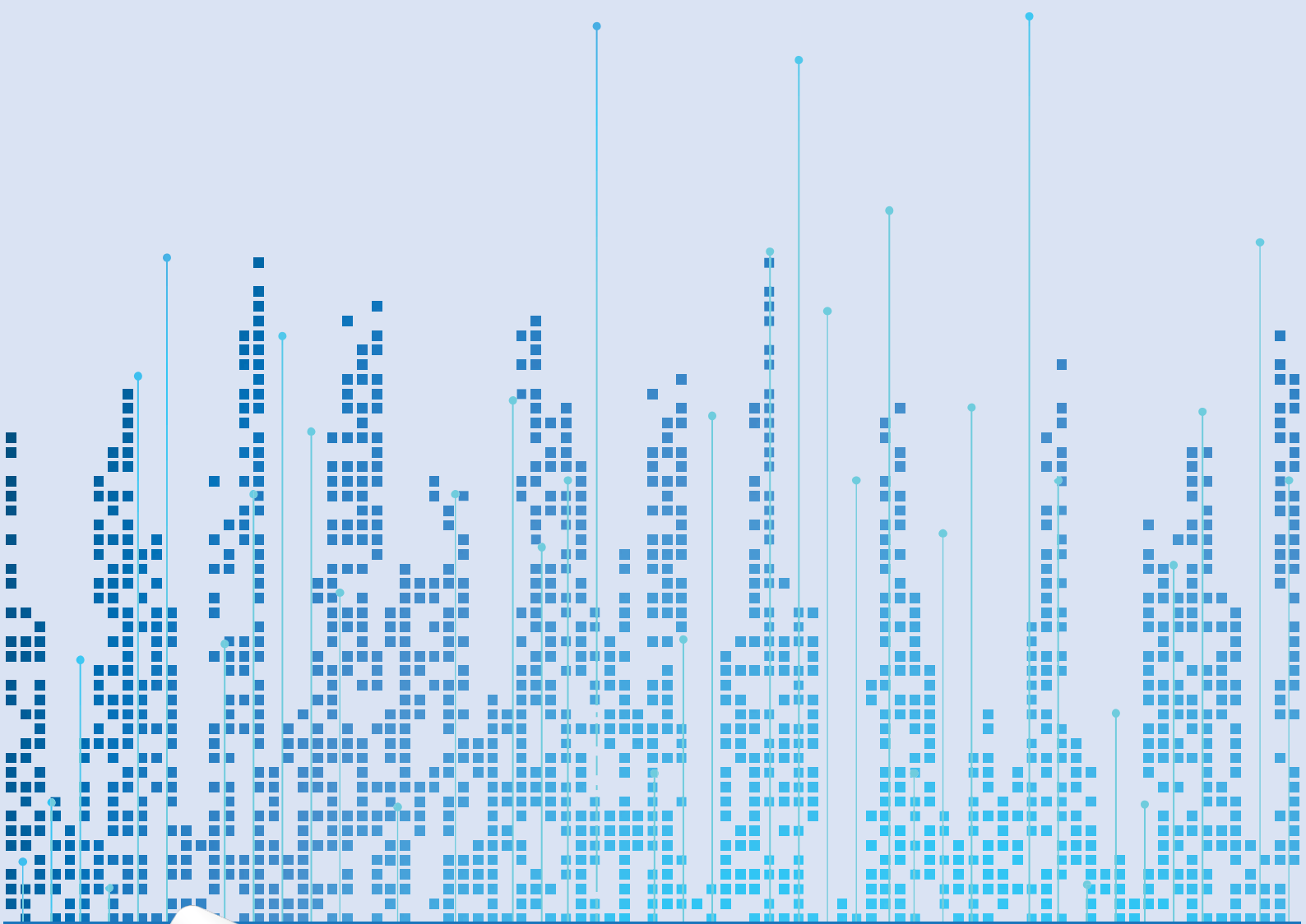


Analička podloga za Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine:

# Teritorijalni razvoj

Srpanj 2019.



## Zahvale

Ova analitička podloga izrađena je u okviru Ugovora o savjetodavnim uslugama „Potpora uspostavi sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem te izradi Nacionalne razvojne strategije do 2030. godine“. Uži tim Svjetske banke vodili su Donato De Rosa (glavni ekonomist, voditelj tima), Josip Funda (viši ekonomist, suvoditelj tima) te Catalin Pauna (bivši voditelj tima), uz sudjelovanje Stanke Crvik Orešković (projektna koordinatorica) te Bogdanke Krtinić (programska asistentica). Tim je radio pod vodstvom Arupa Banerjija (regionalni direktor Svjetske banke za zemlje Europske unije), Elisabette Capannelli (direktorica ureda Svjetske banke u Republici Hrvatskoj) i Galline Andronove Vincelette (menadžerica sektora).

Izradu analitičke podloge *Teritorijalni razvoj* predvodio je Somik Lall (vodeći ekonomist za urbani razvoj). Glavni su autori analitičke podloge Nancy Lozano Gracia (viša ekonomistica), Arti Grover (viša ekonomistica), Sally Murray (konzultantica), Jessica Carolina Grisanti Bravo (konzultantica) i Andres Rodriguez Pose (konzultant), a njezinoj izradi pridonijeli su Anabella Emilise Palacios (konzultantica), Manuel Ramos Maqueda (konzultant), Marcel Ionescu-Heroiu (viši stručnjak za urbani razvoj), Yahia Ziad Abuhashem Aida (konzultant), Juan Carlos Duque (konzultant), Katie L. McWilliams (konzultantica), Gabriela Schmidt (ekonomistica), Joanna Mclean Masic (viša specijalistica za urbanu razvoj), Frans Anton Carel Olaf Vermast (konzultant), Austin Kilroy (viši ekonomist), Nizar Jegham (konzultant) i Maja Hranilović (konzultantica). Izradu analitičke podloge usmjeravali su David N. Sislen kao menadžer sektora za urbano upravljanje i upravljanje rizikom od katastrofa za Europu i Središnju Aziju Grupacije Svjetske banke i Andrea Liverani kao voditelj programa.

Tim autora analitičke podloge zahvaljuje sljedećim pojedincima i organizacijama u Hrvatskoj:

- Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije na sastancima i konzultacijama na temelju kojih je izrađena ova analitička podloga, posebice Ani Odak, pomoćnici ministrice i Mariji Rajaković, načelnici sektora i njihovu timu.

## Napomena

Ova analitička podloga proizvod je zaposlenika Grupacije Svjetske banke. Nalazi, tumačenja i zaključci izneseni u izvješću ne odražavaju nužno stajališta Grupacije Svjetske banke, njezina Odbora izvršnih direktora i vlada koje zastupaju. Grupacija Svjetske banke ne jamči točnost podataka uključenih u ovo izvješće, a koji su preuzeti iz više vanjskih izvora. Sadržaj ovog dokumenta ne predstavlja i ne smatra se ograničenjem ili odricanjem od povlastica i izuzeća Grupacije Svjetske banke, koji su svi posebno zadržani.

# Sadržaj

1 Uvod .....	5
1.1 Struktura i pozadina dokumenta.....	5
1.2 Ključne spoznaje za politiku teritorijalnog razvoja: komplementarnost, integracija, prilagodba .....	5
2 Dubinska analiza razvojnog potencijala.....	7
2.1 Analiza teritorijalnog kapitala i ključnih pokazatelja uspješnosti na teritorijalnoj razini .....	7
2.1.1 Koncentracija ekonomskih aktivnosti .....	7
2.1.2 Povezivost.....	10
2.1.3 Životni standard i ljudski kapital .....	12
2.2 Analiza ključnih razvojnih izazova .....	16
2.2.1 Uravnotežen teritorijalni razvoj .....	17
2.2.2 Fragmentirano planiranje .....	19
2.3 Analiza gospodarstva na temelju lanaca vrijednosti .....	20
2.4 Analiza iskustava drugih zemalja u pripremi i provedbi projekata strateškog razvoja s ciljem razvoja područja s razvojnim poteškoćama i područja s razvojnim posebnostima .....	28
2.4.1 Modeli teritorijalnog razvoja u EU-u.....	28
2.4.2 Europska iskustva s pametnom specijalizacijom (S3) .....	32
2.4.3 Iskustva u koordinaciji teritorijalnog razvoja .....	33
3 Prijedlog razvojnih scenarija .....	37
3.1 Preporuka razvojnog smjera i strateških ciljeva .....	37
3.2 Preporuka kombinacije javnih politika .....	40
3.3 Prijedlog gospodarskih teritorijalnih područja .....	47
3.4 Prijedlog vizije razvoja teritorijalnih područja.....	51
3.5 Provedba i izvori financiranja .....	53
3.5.1 Koordinacijski instrumenti.....	53
3.5.2 Izvori financiranja.....	56
4 Bibliografija .....	59
5 Prilog 1.: Dodatne slike (Pametna specijalizacija) .....	61
6 Prilog 2.: Dodatni ključni pokazatelji uspješnosti .....	63
6.1 Koncentracija ekonomskih aktivnosti .....	63
6.2 Povezivost .....	76
6.3 Životni standardi, siromaštvo i ljudski kapital .....	79

6.4 Institucije, okoliš i prirodni resursi .....	86
7 Prilog 3.: .....	90



# 1 Uvod

## 1.1 Struktura i pozadina dokumenta

Ova analitička podloga prvi je od dvanaest dokumenata koje Svjetska banka sastavlja u skladu s Ugovorom o savjetodavnim uslugama, „Hrvatska: Potpora uspostavi sustava strateškog planiranja i izrada Nacionalne strategije razvoja do 2030. godine”. Glavni partner u ime vlade u ovom projektu jest Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU).

Tema analitičke podloge je teritorijalni razvoj, odnosno identifikacija različitih mogućnosti i poteškoća karakterističnih za različita područja Hrvatske te izrada prijedloga razvojnog modela za poboljšanje razvojnih ishoda na razini države i svih pojedinačnih regija. Specifična usmjerenja i format analitičke podloge odražavaju sljedeći opis poslova predložen od strane MRRFEU-a:

### a) dubinsku analizu razvojnog potencijala

- analizu teritorijalnog kapitala (prirodni resursi, radna snaga, regionalna infrastruktura (komunalna, prometna, okolišna, obrazovna, zdravstvena, informacijsko-komunikacijska tehnologija, poduzetnička, istraživačka i društvena infrastruktura),
- analizu ključnih razvojnih izazova,
- pregled ključnih pokazatelja uspješnosti na teritorijalnoj razini,
- analizu gospodarstva na temelju analize vrijednosnog lanca,
- analizu iskustava drugih zemalja u pripremi i provedbi projekata strateškog razvoja s ciljem razvoja područja s razvojnim poteškoćama i područja s razvojnim posebnostima.

### b) prijedlog razvojnih scenarija

- prijedlog definiranja gospodarskih teritorijalnih područja,
- prijedlog vizije razvoja teritorijalnih područja,
- preporuke razvojnih smjerova i strateških ciljeva,
  - preporuka izbora „kombinacije javnih politika(mjere strukturnih reformi, provedbeni mehanizmi),
  - preporuka načina provedbe i izvora financiranja.

## 1.2 Ključne spoznaje za politiku teritorijalnog razvoja: komplementarnost, integracija, prilagodba

- Cilj Nacionalne razvojne strategije (NRS) do 2030. za ostvarenje uravnoteženog gospodarskog rasta mora biti detaljno razrađen. U stvarnosti, proizvodnja i rast neće nužno biti ujednačeno raspoređeni diljem Hrvatske. U tom smislu, strategija za širenje koristi od razvoja ostvarenih u vodećim gospodarskim središtima kroz teritorijalnu *integraciju* u kombinaciji s progresivnim oporezivanjem i socijalnom politikom vjerojatno će biti učinkovitija od pokušaja postizanja *ujednačenosti* proizvodnje i rasta na cijelom teritoriju.

- Funkcionalne regije mogu poboljšati integraciju teritorija i poduprijeti ostvarivanje većih ekonomija razmjera (koje su trenutačno prilično niske) u svim regijama. Potrebno je nadići fragmentirano planiranje prisutno u 21 županiji te iskoristiti najveće hrvatske gradove kao pokretače regionalnog rasta.
- Bolje *utvrđivanje prioriteta, redosljeda i koordinacije* razvojnih aktivnosti mogu biti korisni za Hrvatsku u više različitih dimenzija:
  - Hrvatska bi se trebala odmaknuti od razvojnog modela usredotočenog na izgradnju materijalne infrastrukture i lokacijski usmjerenu industrijsku politiku te usredotočiti se na rješavanje glavnih prepreka u pogledu kvalitete institucija i ljudskog kapitala. Općenitije, potrebno je sustavnije utvrditi i provesti *komplementarne* reforme i mjere potrebne za ostvarivanje cjelovitijih koristi od pojedinih ulaganja.
  - Hrvatska bi trebala bolje *prilagoditi* svoj razvojni pristup različitim regijama, koje imaju različite potrebe i potencijale. Područja koja zaostaju i imaju nižu koncentraciju ekonomskih aktivnosti i gustoću naseljenosti trebaju se usredotočiti na institucije u širem smislu i ljudski kapital, dok gušće naseljena područja koja zaostaju mogu imati znatne koristi od ulaganja koja ih povezuju s dinamičnijim tržištima. Vodeći gradovi mogu se više usmjeriti u poticanje ulaganja temeljena na lokacijskim prednostima, ali se trebaju usredotočiti i na integraciju urbanog siromašnog i nezaposlenog stanovništva, kao i integraciju sa širim zaleđem i ostatkom države, kako bi proširili svoje koristi. Konačno, neke se lokacije nalaze pod jedinstvenim pritiscima koje treba rješavati dodatnim prilagođenim intervencijama za određene lokacije – poput pritiska uslijed sezonskog turizma u mnogim obalnim područjima. U svim takvim mjestima treba ispravno utvrditi *redosljed* politika, s više lokacijski usmjerenih i materijalnih ulaganja koja se nadograđuju na „nematerijalne” temelje dobrih institucija i ljudskog kapitala.
- Intervencije koje se temelje na pristupu pametne specijalizacije trebale bi podupirati inovacije i otkrivanje novih proizvodnih aktivnosti umjesto pružanja opće potpore cijelim industrijama.

## 2 Dubinska analiza razvojnog potencijala

### 2.1 Analiza teritorijalnog kapitala i ključnih pokazatelja uspješnosti na teritorijalnoj razini

U ovom odjeljku izlažemo okvir i podatke za razumijevanje „kategorija lokacija” diljem Hrvatske, u skladu s pokazateljima „teritorijalnog kapitala” (prednosti, ključni pokazatelji uspješnosti i poteškoće) na razini općina i gradova. Različite lokacije imaju različite prednosti i poteškoće te su im stoga potrebni različiti instrumenti i rješenja.

Analizu teritorijalnog kapitala i ključnih pokazatelja uspješnosti temeljimo na okviru iz Izvješća o svjetskom razvoju za 2009., u kojem su identificirane tri dimenzije teritorijalnog razvoja ključne za razumijevanje odgovarajuće kombinacije javnih politika na različitim lokacijama: koncentracija ekonomskih aktivnosti, povezivost s tržištima i životni standard.

1. Koncentracija ekonomskih aktivnosti jest koncentracija poduzeća i ljudi na jednom mjestu. Poduzeća i ljudi skloni su koncentraciji na velikim, koncentriranim tržištima poput gradova, u kojima *aglomeracijske ekonomije* omogućuju povećanje produktivnosti kroz djelovanje ekonomije razmjera, specijalizaciju i prelijevanje znanja. Međutim, nedostatak takve koncentracije jest *nejednaka raspoređenost* po prostoru jer manje produktivna, slabo naseljena područja nude puno manje privlačnih mogućnosti za poduzeća i ljude, a stvaranje novih aglomeracija u tim područjima vrlo je zahtjevno.
2. Povezivost među poduzećima, ljudima i tržištima ključna je za stvaranje gospodarskih i socijalnih razvojnih mogućnosti. Za poduzeća povezivost znači veća tržišta za proizvodne inpute i outpute, a omogućuje *specijalizaciju* različitih lokacija kroz trgovinu. I u tom slučaju ekonomija razmjera i specijalizacija ključni su za produktivnost. Za ljude *povezivost* s gospodarski snažnim, dinamičnim regijama omogućuje sudjelovanje u mogućnostima koje takve regije nude, primjerice pristupom uslugama, trgovinskim lancima i lancima vrijednosti, prijevozu do radnog mjesta i sl.
3. Kvalitetan životni standard za sve krajnji je cilj nositelja javnih politika. Mora se razmatrati neovisno o koncentraciji ekonomskih aktivnosti jer životni standardi ne moraju nužno odražavati neujednačenu raspodjelu koncentracije ekonomskih aktivnosti. Progresivne i uključive politike mogu osigurati visok životni standard u manje produktivnim regijama, a pogrešna kombinacija javnih politika mogla bi imati suprotan učinak i stvoriti više disfunkcionalnih područja koja zaostaju. Nadalje, velik *broj* siromašnog stanovništva okupljen je na gospodarski koncentriranim lokacijama jer takva mjesta privlače ljude u potrazi za boljim mogućnostima.

Nekoliko pokazatelja prikazano je i razmotreno u daljnjem tekstu, a više se može naći u „Prilogu 2.: Dodatni ključni pokazatelji uspješnosti”.

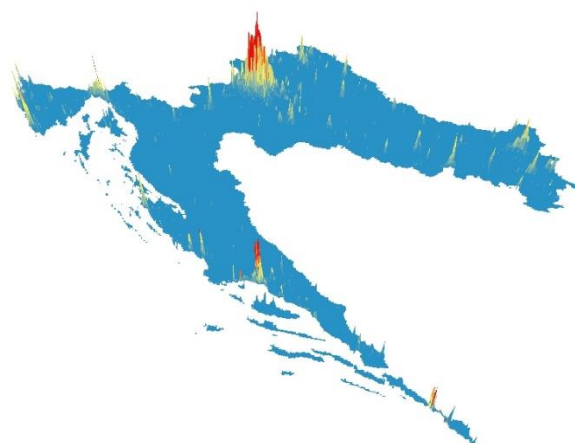
#### 2.1.1 Koncentracija ekonomskih aktivnosti

**U usporedbi s prosjekom EU-a Hrvatska ima razmjerno nisku koncentraciju ekonomskih aktivnosti na čitavom teritoriju, uključujući u vodećim gradovima i regijama.** Takvo stanje odražava nisku gustoću naseljenosti i nisku dodanu vrijednost po osobi. Bruto dodana vrijednost po glavi stanovnika u svim je županijama osim Grada Zagreba niža od europskog prosjeka. Prosjek i

medijan stanovništva u većini županija također su približno upola manji od prosjeka EU-a (za regije razine NUTS 3 (Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku). Bruto domaći proizvod (BDP) po glavi stanovnika pao je između 2007. i 2015. (dok je u većini istočnoeuropskih regija bio u porastu), a broj stanovnika pao je u svim županijama osim Grada Zagreba.

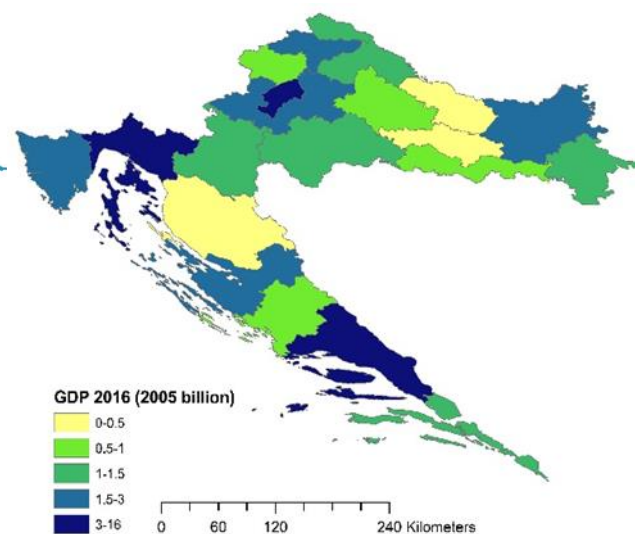
**Također postoje znatne razlike u koncentraciji ekonomskih aktivnosti na cijelom teritoriju. Slika 1 prikazuje koncentraciju ekonomskih aktivnosti diljem Hrvatske (izvedeno iz podataka o noćnoj rasvjeti).** Prema dobivenim podacima Zagreb je daleko najrazvijeniji grad s najvećom koncentracijom ekonomskih aktivnosti i prilično velikim prigradskim područjem. Zagreb ima i jednu od najviših stopa gospodarskog rasta po glavi stanovnika u Hrvatskoj od u razdoblju od 2007. do 2015. (vidi Sliku 36 u Prilogu 2.) i jedina je županija u kojoj nije došlo do pada ukupnog broja stanovnika u razdoblju od 2000. do 2015. (Europska komisija, 2019.). Podaci potvrđuju važnu ulogu Zagreba u hrvatskom gospodarstvu, međutim i rezultati grada Zagreba su zapravo slabi. Bruto dodana vrijednost po glavi stanovnika u Zagrebu iznosi samo 107 % prosjeka svih europskih regija unatoč činjenici da je glavni i vodeći grad. Rast bruto dodane vrijednosti u Zagrebu bio je negativan od 2007. do 2015., odnosno -0,6 % (vidi Sliku 36 u Prilogu 2.). Moguće je da nedostatak snažnih aglomeracija i koncentracije ekonomskih aktivnosti u Hrvatskoj ograničava sposobnost Hrvatske da se učinkovito natječe i integrira u europska i šira međunarodna tržišta.

**Slika 1. Lokalna koncentracija ekonomskih aktivnosti (noćno osvjetljenje)**



Slika prikazuje gospodarsku produktivnost na detaljnoj lokalnoj razini izvedenu iz podataka o noćnom osvjetljenju. Izvor: Autor, prema podacima VIIRS-a (2015.).

**Slika 2. BDP po županijama (2016.)**



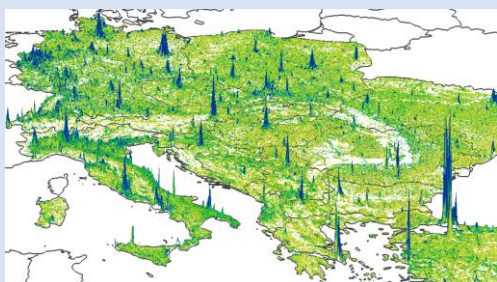
Slika prikazuje BDP (2016.) po županiji. Zagreb je na vrhu s 33,6 % državnog BDP-a za Grad Zagreb i 5,8 posto za Zagrebačku županiju. Slijede Primorsko-goranska i Splitsko-dalmatinska (s po 8,3 %), Istarska (6,3 %) i Osječko-baranjska županija (5,5 %). Izvor: Eurostat

## Okvir 1. Svijet nije ravan

**Jedna nedvosmislena pouka iz europskih i svjetskih iskustava jest da „svijet nije ravan”.** Gospodarska aktivnost koncentrira se na određenim mjestima zbog aglomeracijskih sila koje potiču produktivnost. Širi razvojni ishodi, kao što su siromaštvo i ljudski kapital, obično se znatno razlikuju unutar zemalja i među njima. Neujednačenost gospodarskog prostora znači da unutar svake zemlje različita mjesta imaju različite mogućnosti i potrebe.

*Karakteristična je jaka gospodarska koncentracija u vodećim gradovima...*

### Prikaz koncentracije ekonomskih aktivnosti u Europi



Izvor: Autor, prema podacima VIIRS-a (2015.).

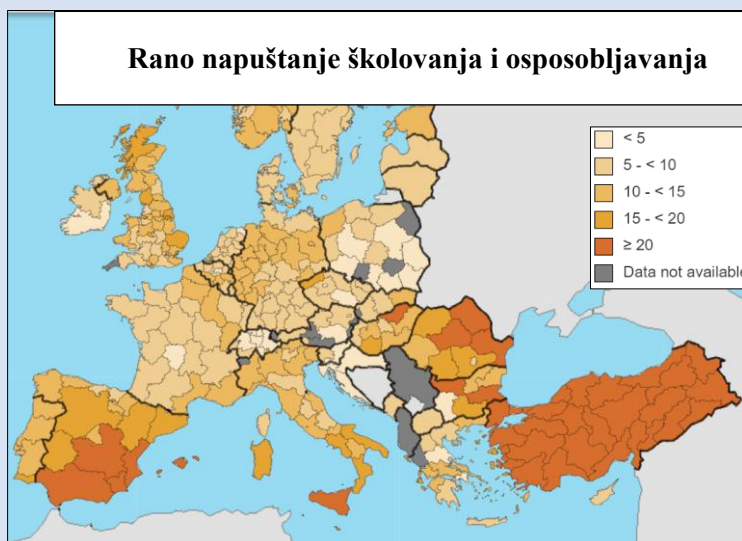
### Prikaz koncentracije ekonomskih aktivnosti u SAD-u



Izvor: World Bank (2009)

*U državama i regijama diljem svijeta vidljive su istaknute točke koncentracije ekonomskih aktivnosti i „ravnice” slabije aktivnosti. Gornje slike prikazuju raspodjelu koncentracije ekonomskih aktivnosti u prostoru izvedenu iz podataka o noćnoj rasvjeti.*

**...I velike prostorne nejednakosti u razvojnim ishodima**



*Diljem europskih regija razine NUTS 2 postoje značajne razlike među pokazateljima blagostanja i prilika, poput omjera mladih ljudi koji rano napuštaju obrazovni sustav. Izvor: Eurostat*

**Analize gustoće naseljenosti i koncentracije ekonomskih aktivnosti ukazuju i na važne regionalne pokretače rasta.** Split se ističe kao posebno važan „sekundarni grad”. Regije oko Rijeke i Pule imaju visoku koncentraciju ekonomskih aktivnosti računajući po glavi stanovnika, ali su njihovi stanovnici i gospodarska aktivnost raspršeniji, a središnji gradovi manji, što vodi do niže ukupne koncentracije ekonomskih aktivnosti. Izvan velikih hrvatskih regionalnih gradova koncentracija ekonomskih aktivnosti puno je niža, a stope siromaštva su više (kao što je objašnjeno u nastavku), što

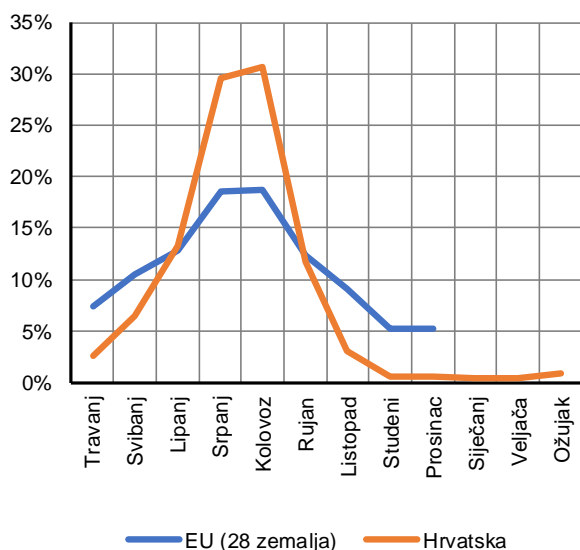


dotatno naglašava činjenicu da tek mali broj gradova predstavlja središta gospodarske aktivnosti, dinamičnosti i razvojnih mogućnosti za Hrvatsku.

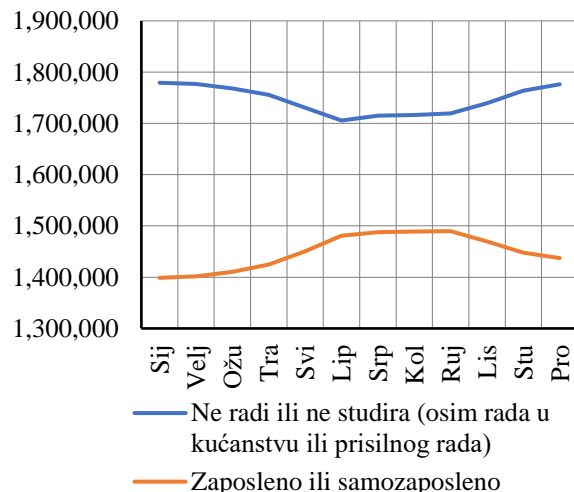
**Ako izbliza pogledamo velike gradove, postaje vidljiva još jedna tipologija.** Zagreb je vodeći klaster, no u njemu živi i velik dio siromašnog stanovništva Hrvatske, koje se koncentriraju u četvrtima koje zaostaju. Koncentracija siromašnih i nezaposlenih ljudi relativno je visoka i u sekundarnim gradovima poput Pule i Splita. To odražava stanje i u većini drugih zemalja, gdje se ljudi u nepovoljnijem položaju često sele u veće gradove koje vide kao izvore mogućnosti.

**Turizam dodaje sezonsku dimenziju koncentraciji u Hrvatskoj.** Hrvatski otoci rijetko su naseljeni, no na vrhuncu turističke sezone otoci i obalna turistička odredišta privlače velik broj turista. Slično tome, stopa zaposlenosti u Hrvatskoj uvelike je sezonska i možemo očekivati da su, ukupno gledano, nacionalni dohodak i prihodi u područjima specijaliziranim za turizam daleko veći u mjesecima s najviše turizma.

**Slika 3. Ukupni broj noćenja u turističkim smještajnim objektima po mjesecima (postotak), EU i Hrvatska (2017.)**



**Slika 4. Mjesečni obrasci zapošljavanja upućuju na sezonsko gospodarstvo**



U usporedbi s Europskom unijom turističke aktivnosti u Hrvatskoj u znatno su većoj mjeri sezonske. Srpanj i kolovoz, mjeseci kada je turistička aktivnost na vrhuncu, činili su 61,5 % noćenja u hrvatskim turističkim smještajnim objektima u 2017. (31,7 % na razini EU-a). Izvor: Baza podataka Eurostata (2018.)

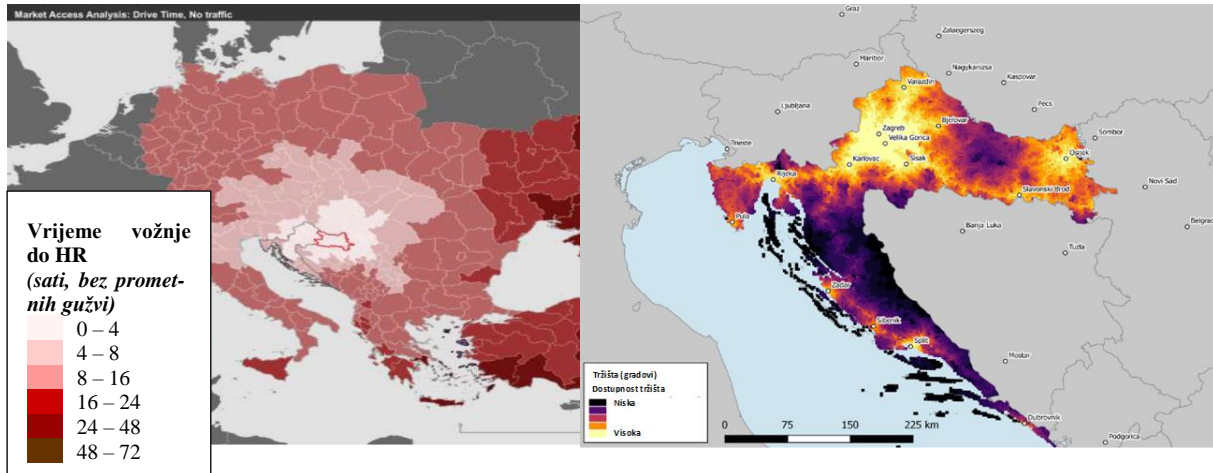
Mjesečni podaci o zapošljavanju ukazuju na sezonsku prirodu hrvatskog gospodarstva. U usporedbi s razdobljem izvan sezone u siječnju, tijekom vrhunca turističke sezone zaposleno je oko 100 000 više ljudi, a 100 000 manje ih ne radi ili ne studira. Izvor: SILC (2015./16.)

### 2.1.2 Povezivost

**Hrvatska ima visoku pristupačnost međunarodnim tržištima:** vrijeme putovanja do dinamičnih tržišta u Njemačkoj i drugim bogatim zemljama kraće je za sjevernu Hrvatsku nego poljske i rumunjske regije koje obilježava brži rast, dok jadranska obala također ima odličan pristup širim međunarodnim tržištima preko svojih morskih luka. Međutim, stvarna je integracija s tim vanjskim tržištima slaba, kao što je naglašeno u analizi vrijednosnih lanaca u nastavku. Iz toga se može zaključiti da je moguće da važni *komplementi* hrvatskoj „tvrdoj“ odnosno materijalnoj prometnoj infrastrukturi (kao što su logistika

i privlačnost ulagačkog okruženja) sprječavaju Hrvatsku da bolje iskoristi svoju fizičku povezanost s međunarodnim tržištima.

**Slika 5. Pristup europskim tržištima: vrijeme vožnje od europskih regija do Slavonije** **Slika 6. Povezivost (pristup okolnim tržištima)**



Izvor: Izvorna slika Svjetske banke

Karta prikazuje indeks dostupnosti tržišta na razini površina veličine 2 km<sup>2</sup>. Ocjene pristupačnosti pojedinih lokacija temelje se na i) vremenu vožnje (uključujući trajekte)<sup>1</sup> do velikih gradova (s preko 38 000<sup>1</sup> stanovnika, unutar Hrvatske ili u susjednim zemljama – kako je označeno na karti) te ii) veličini tih povezanih gradova. Iz povezanosti s većim gradom stoga proizlazi viša ocjena pristupačnosti. Područja obojena svijetložutom bojom prikazuju visoku, dok ona obojena tamnoljubičastom prikazuju nisku pristupačnost državnim i međunarodnim tržištima. Izvor: Autorovi izračuni, prema podacima popisa stanovništva i otvorenim podacima o prometu

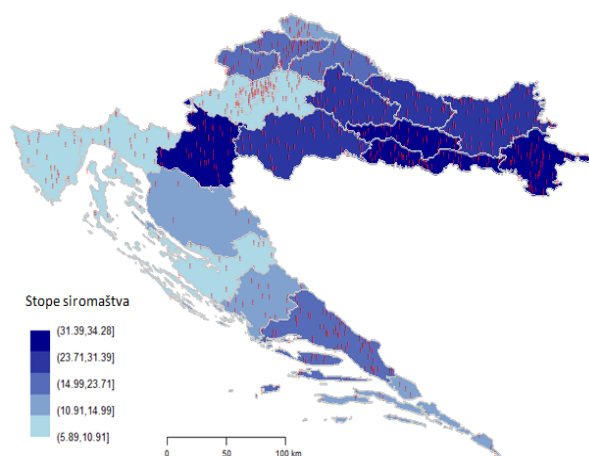
**Slika 6 prikazuje mjeru povezivosti – pristup tržištima prema vremenu putovanja do tih tržišta (gradova) i veličini svakog tržišta.** Time se ukazuje na važnost Zagreba kao središta tržišne pristupačnosti i široko povezanog područja koje seže od Varaždina na sjeveru do Karlovca na jugu. Iako područja oko Rijeke i Pule imaju visoku koncentraciju ekonomskih aktivnosti računajući po glavi stanovnika, imaju slabiji pristup tržištima zbog prometnih prepreka u županijama i manje veličine gradskih tržišta. Županije istočne Slavonije također imaju relativno dobar pristup tržištima zbog relativno guste naseljenosti ruralnih područja i jake mreže glavnih autocesta. Međutim, brdovita područja u Slavoniji imaju mnogo slabiju pristupačnost. Najslabije su pristupačna područja u Hrvatskoj brdsko-planinska područja, otoci, Dubrovačko-neretvanska županija i jadransko zaleđe zbog geografskih prepreka, relativno lošije kvalitete (ili manje koncentracije) infrastrukture te udaljenosti od najdominantnijih tržišta. Napokon, uzduž jadranske obale postoje uža, linearnija područja pristupačnosti.

**Hrvatska je jako puno uložila u materijalnu prometnu infrastrukturu, čime je stvorila snažnu nacionalnu međugradsku cestovnu mrežu.** Hrvatska mreža autocesta najveća je u Europi u odnosu na ukupni BDP i četvrta u odnosu na broj stanovnika. Iako pruža snažnu povezanost, razvojni pristup jednodimenzionalno pridaje prekomjernu pozornost međugradskim cestama, bez rješavanja bitnih *komplementata* povezivosti, kao što su zastoji unutar i oko gradova, zastoji u vrhuncu sezone (vidi Slika 59 u Prilogu 2.), trgovinska logistika, javni prijevoz, održavanje željeznice i sl., te širih i kritičnih prepreka u institucionalnom okruženju i ljudskom kapitalu koje kočje trgovinu.

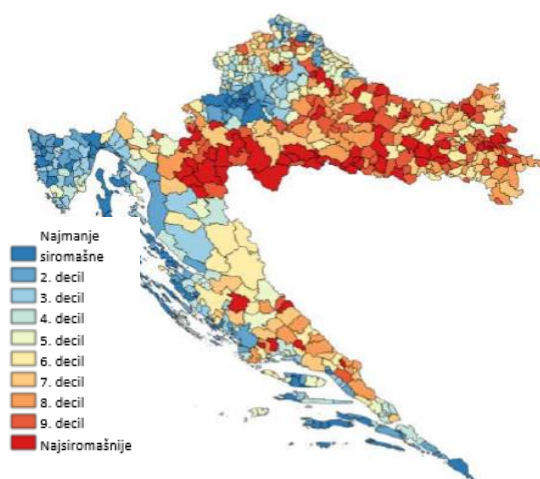
### 2.1.3 Životni standard i ljudski kapital

**Slika 7 prikazuje stopu i koncentraciju siromaštva u hrvatskim županijama, dok preciznije stope siromaštva po općinama prikazuje Slika 8.** Ti podaci naglašavaju visoku stopu i koncentraciju siromaštva u Slavoniji te posebno visoke stope u unutrašnjosti, južnom dijelu Karlovačke županije, dijelovima oko Siska i istočnoj Slavoniji. Stopa siromaštva u Zagrebu jedna je od najnižih, no broj siromašnih ljudi je visok, što se objašnjava njegovom veličinom i sklonošću ljudi da traže bolje mogućnosti u vodećim gradovima. U županijama kao što je Istarska i stopa i koncentracija siromaštva su niske. Pula, kao vodeći istarski grad, iako u manjoj mjeri ima veću koncentraciju siromašnih, koje isto tako privlače bolje životne mogućnosti u gradu. Za životni standard bitne su i osnovne usluge poput vodoopskrbe, odvodnje, energije i socijalnih usluga. I dalje postoje značajne razlike u pristupu određenim osnovnim uslugama, kao što je odvodnja, kako je prikazano na Slika 9.

**Slika 7. Životni standard (koncentracija i stopa siromaštva, razina NUTS 3)**



**Slika 8. Siromaštvo na temelju potrošnje (na razini općina)**



Stope siromaštva na temelju potrošnje (osjenčano plavom bojom) i broj siromašnih ljudi (crvene točke – jedna točka predstavlja 1000 ljudi) na razini općina. Izvor: Državni zavod za statistiku (2011.)

Izvor: Svjetska banka i Državni zavod za statistiku (2017.)



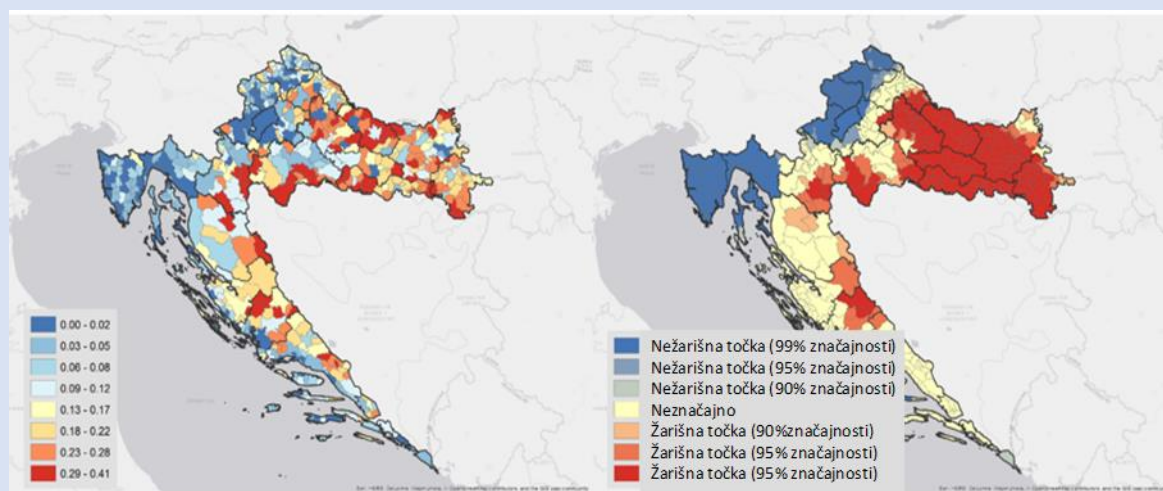
## Okvir 2. Indeks višestruke deprivacije

U Hrvatskoj postoje klasteri siromaštva, kao i klasteri područja s različitim rezultatima za različite pokazatelje životnog standarda. Stoga se, sudeći prema geografskoj raspodjeli društvene isključenosti određene pomoću niza korisnih ključnih pokazatelja blagostanja, može zaključiti da su neimaština i raspodjela socijalnih usluga i infrastrukture ključne za razumijevanje tih poteškoća i kako se one razlikuju među regijama. Indeks višestruke deprivacije nudi način za agregiranje tih pokazatelja.

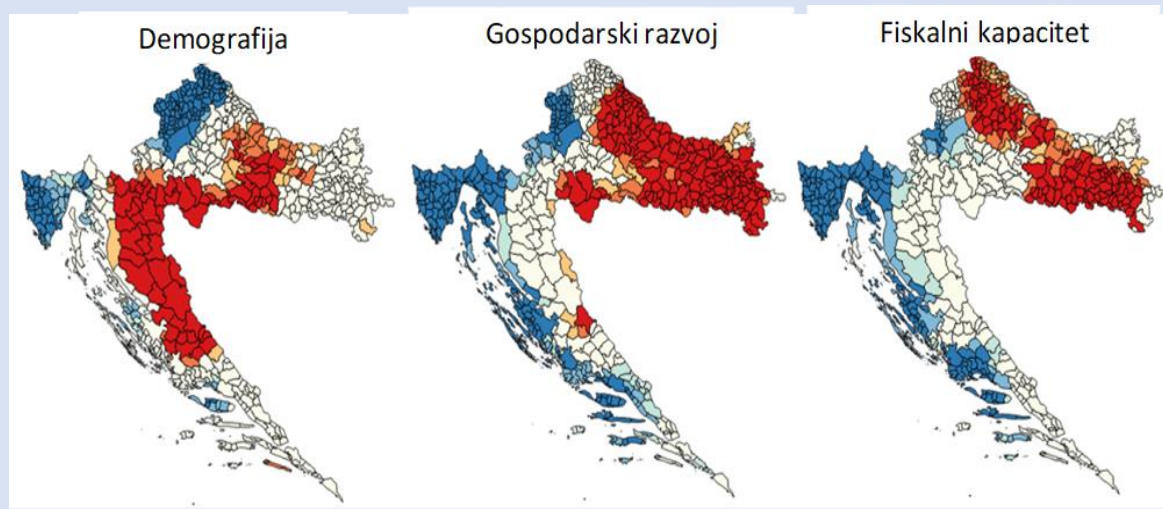
Indeks višestruke deprivacije sastavljen je od različitih domena, pri čemu svaka domena sadrži skup poddomena, a svaka od njih skup pokazatelja koji utječu na indeks. Pokazatelji se odabiru prema povezanosti sa siromaštvom na temelju potrošnje i u obzir se uzimaju pokazatelji koje je moguće ažurirati na godišnjoj razini. Sve domene i poddomene imaju sličan ponder u konačnom indeksu, a glavni je razlog želja da se prida jednaka važnost djelovanju različitih resornih ministarstava, koja su naposljetku odgovorna za upravljanje intervencijama.

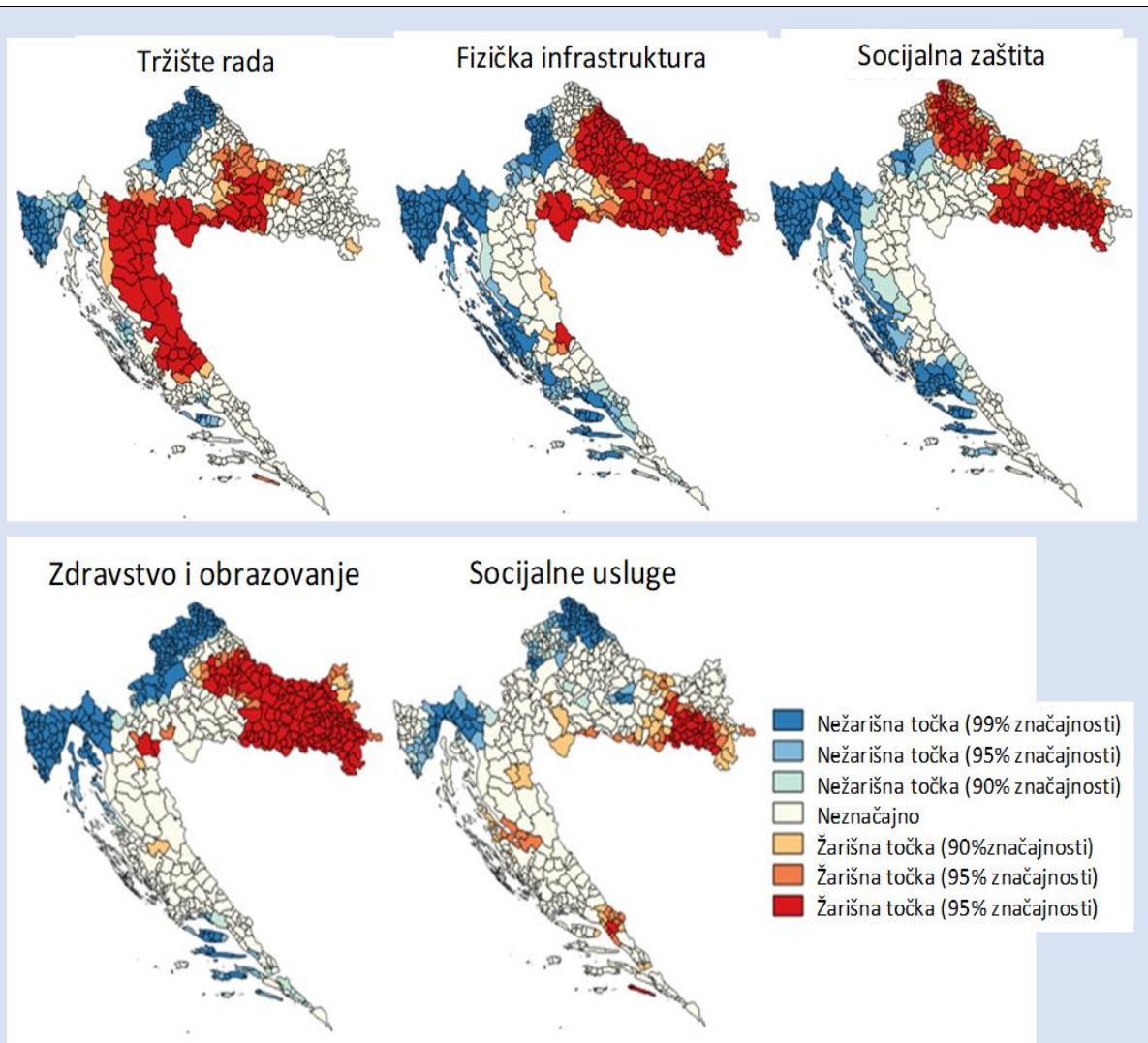
Iako Slike B1.1. i B1.2. pokazuju kako Slavonija zaostaje za ostatkom države, prioriteti svake regije se razlikuju, tako da **prioritetne intervencije za neka mjesta nisu nužno jednako primjenjive na drugim mjestima**. Indeks višestruke deprivacije ima osam poddomena, a Slavonija je u svim domenama žarišna točka deprivacije odnosno neimaštine (područja s većom neimaštinom označena su crvenom bojom). Iz toga proizlazi da je neimaština u okviru specifične poddomene znatno veća na istoku zemlje, odnosno da je vrijednost neimaštine viša od vrijednosti neimaštine prosječne općine.

**Slika B1.1.: Vrijednost indeksa višestruke deprivacije za 2015. (lijevo) i žarišne točke (desno)**

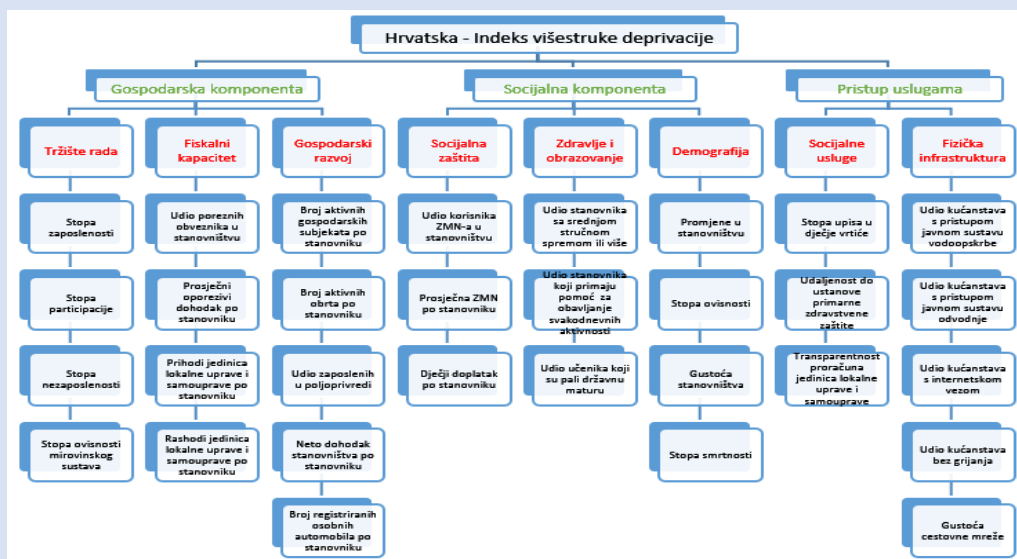


**Slika B1.2.: Žarišne točke poddomena indeksa višestruke deprivacije za 2015.**



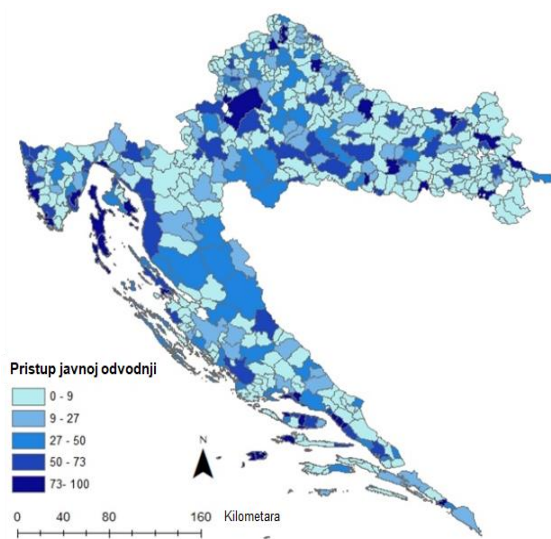


### Komponente indeksa višestruke deprivacije

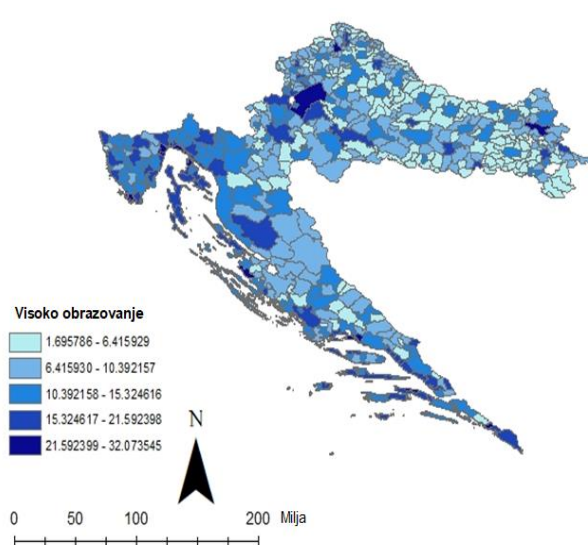


Izvor: Savjetodavne usluge u području prostorne analize siromaštva i politike socijalne isključenosti

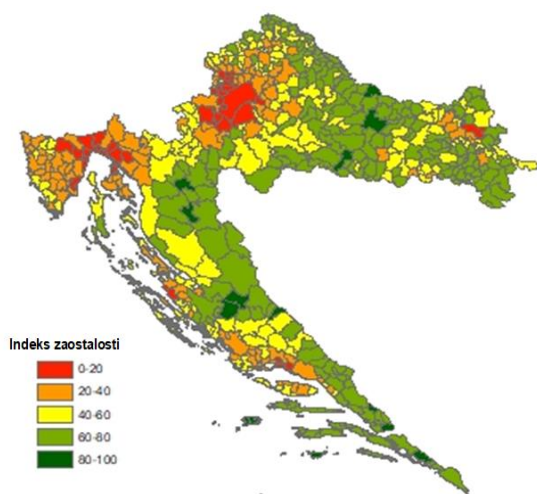
**Slika 9. Pristup javnoj odvodnji (na razini općina) (Popis stanovništva 2011.)**



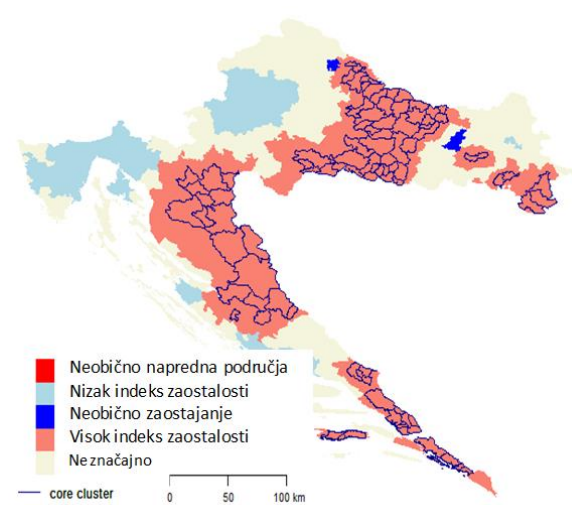
**Slika 10. Postotak visokoobrazovanog stanovništva (na razini općina) (Popis stanovništva 2011.)**



**Slika 11. Indeks zaostalosti (na razini općina)**



**Slika 12. Zaostajanje općina: analiza klastera i prostornih odstupanja**



Indeks zaostajanja na razini općina obuhvaća tri dimenzije zaostajanja, odnosno koncentraciju ekonomskih aktivnosti izvedenu iz podataka o noćnoj rasvjeti, pristupačnost i stopu siromaštva, kako bi se utvrdila područja s visokom ili niskom općom razinom zaostajanja. Treba napomenuti da ta mjera uzima u obzir ne samo „ishodne” varijable kao što je siromaštvo, nego i varijable poput pristupačnosti, koje su do određene mjere „ulazne” (pod utjecajem dostupnosti cesta i lokalne gustoće naseljenosti). Izvor: Autorov izračun. Izvor: Autor

Na gornjoj slici analiza indeksa zaostajanja je proširena kako bi se utvrdili klasteri područja koja napreduju i područja koja zaostaju te odstupanja unutar tih klastera. Ružičasta područja imaju visok indeks zaostajanja i okružena su mjestima sa sličnom razinom zaostajanja. Svijetloplava područja imaju nizak indeks zaostajanja i okružena su mjestima sa sličnom razinom zaostajanja. Jarko plavom bojom označena su područja koja neobično zaostaju i okružena su područjima s manje zaostajanja. Jarko crvenom bojom (nije na karti Hrvatske) označavaju se područja koja su neobično napredna u usporedbi s područjima oko njih koja više zaostaju. Izvor: Autorovi izračuni.



**Slika 11 prikazuje „indeks zaostajanja” za Hrvatsku, koji spaja mjere koncentracije ekonomskih aktivnosti (noćna rasvjeta), povezivosti (pristup tržištima) i siromaštva (stopa siromaštva na temelju potrošnje).** Time se potvrđuje da su vodeća područja lokalne jedinice u okolici glavnoga grada Zagreba i obalnih gradova Rijeke, Zadra i Splita, dok su lokalne jedinice u središnjoj, istočnoj i južnoj Hrvatskoj (označeno zelenom bojom) regije koje zaostaju.

**Postoje dvije vrste područja koja zaostaju, a razlikuju se prema gustoći naseljenosti** – gusto naseljena područja koja zaostaju u središnjoj i istočnoj Hrvatskoj i rijetko naseljena područja koja zaostaju u brdsko-planinskim područjima, otocima i unutrašnjosti Jadranske regije. Većina otoka ne zaostaje značajno, što je možda neočekivano jer spadaju u najnižu moguću skupinu siromaštva.<sup>1</sup>

Zaostaje i nekoliko općina u okolici Zadra i Splita. Ta su područja vrlo rijetko naseljena u svim osim u vodećim urbanim jedinicama. Isto tako, strateški su pozicionirane na obali, što znači da imaju potencijal za snažnu povezanost s velikim sekundarnim gradovima i međunarodnim lukama te pristup turističkom gospodarstvu, no ne ostvaruju punu korist od svojeg položaja. Ograničeni su malom veličinom vlastitih tržišta, niskim ljudskim kapitalom te pozadinskim institucionalnim preprekama koje bi trebale poduprijeti „tvrdu“ odnosno materijalnu prometnu infrastrukturu (kao što su funkcionalna tržišta nekretnina, javni prijevoz, politika tržišnog natjecanja i logistika).

**Razvoj ljudskog kapitala i dalje je slab diljem Hrvatske, osobito u gusto naseljenim područjima koja zaostaju** (za više informacija pogledati Dodatak „Funkcionalne regije”). Čak u vodećim gradovima udio visokoobrazovanog stanovništva iznosi između 21 i 32 %, dok je izvan njih tek oko 10 % stanovništva visokoobrazovano. Slavonija i sjeveroistok države imaju najnižu razinu obrazovanja, s tek 1,7 do 6,4 % visokoobrazovanog stanovništva, s brojnim općinama u kojima između 5 i 18 % stanovništva nije završilo osnovnu školu (većinom među starijim stanovništvom). Slaba obrazovanost stanovnika hrvatskih područja koja zaostaju velika je prepreka njihovoj sposobnosti da uživaju prednosti integracije i pristupanja produktivnim radnim mjestima na lokalnoj razini ili selidbom u vodeće gradove.

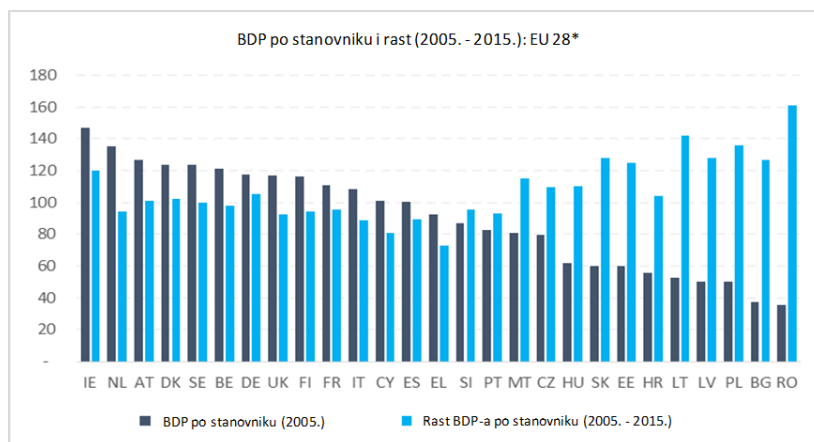
## 2.2 Analiza ključnih razvojnih izazova

**Uzevši u obzir nedavno pristupanje Europskoj uniji, relativnu nerazvijenost i strateški položaj u Europi, Hrvatska ima mogućnost povećanja prihoda i poboljšanja životnih uvjeta za sve svoje građane.** Nove države članice s nižim dohotkom uživaju snažnu „dividendu pristupanja” u obliku brze konvergencije dohotku na razini EU-a (World Bank 2018). Međutim, Hrvatska još nije potpuno iskoristila te prednosti, te je prošla kroz dugu recesiju, spor rast i visoku neto migraciju građana u druge države EU-a.

---

<sup>1</sup> MRRFEU je utvrdio da usprkos lošim uvjetima, otoci imaju niske stope siromaštva i veće prihode isključivo zbog turizma, koji uglavnom koristi sezonskim radnicima, dok je stalno stanovništvo presiromašno da se preseli negdje drugdje izvan sezone. To se ne može dokazati na temelju trenutno dostupnih podataka. Hrvatska bi trebala provoditi više redovitih, pojednostavljenih anketa kućanstava ili uključiti pitanja o sezonskim migracijama u postojeće ankete kako bi državna statistika bolje odražavala sezonalnost i razlikovala stalno od sezonskog stanovništva.

**Slika 13. Konvergencija s EU-om: države članice s najnižim dohotkom imaju najbrži rast**



Izvor: World Bank (2018), „Rethinking Lagging Regions in the EU”

## 2.2.1 Uravnotežen teritorijalni razvoj

**Ulaganja u prometnu infrastrukturu u svrhu povezivanja glavnih hrvatskih regionalnih središta visoka su i imaju dobre rezultate. Međutim, temeljni problemi institucionalne kvalitete i ljudskog kapitala relativno su zapostavljeni, što sprječava Hrvatsku da potpuno iskoristi prednosti tih ulaganja.**

### 2.2.1.1 Institucionalna kvaliteta

Institucionalne su prepreke velike i vrlo će vjerojatno ograničavati ulaganja i produktivnost u privatnom sektoru, kao i kvalitetu javne potrošnje.

- **Poslovno okruženje** (npr. pokazatelji Doing Business, tržišno natjecanje, korupcija, tržište nekretnina). Rašireno je mišljenje da su korupcija, nepotizam i klijentelizam sveprisutni i da su javni natječaji unaprijed određeni. Hrvatska se redovito nalazi pri dnu ljestvice ocjena korupcije i vladavine prava u europskim zemljama, s ocjenama na razini Grčke i južne Italije ili malo iznad njih.<sup>2</sup> Tržište nekretnina nije ažurno, što ulagačima otežava produktivnu prenamjenu zemljišta u gradovima, na obali i u drugim regijama.
- **Učinkovitost vlade.** Hrvatska se nalazi pri dnu ljestvice u pogledu učinkovitosti vlade, što utječe na kvalitetu ocjenjivanja projekata teritorijalnog razvoja i upotrebe fondova Europske unije, kako tehnički, tako i u pogledu transparentnosti i neutralnosti. Hrvatska također ima niske ocjene zastupljenosti i odgovornosti, što upućuje na slab protok povratnih informacija za donošenje politika. Programom EU-a za razdoblje nakon 2020. postrožuju se uvjeti u pogledu učinkovitog upravljanja teritorijalnim razvojem i fondovima EU-a. Hrvatska će i dalje primati visoke iznose sredstava iz fondova EU-a, no uvjeti će biti zahtjevniji u smislu strožih postupaka i institucija, bržu provedbu, veći udio sufinanciranja i usmjeravanje pozornosti na uže ciljeve EU-a.<sup>3</sup> Stroži bi zahtjevi mogli pomoći Hrvatskoj u većoj upotrebi fondova EU-a s ciljem transformacije, no mogao bi se stvoriti i velik pritisak na relativno slabe hrvatske institucije i povećati rizik da će nositelji javnih politika zanemariti državne i lokalne prioritete (ako nisu u skladu s prioritetima EU-a). Program za razdoblje nakon 2020. stoga naglašava važnost *jačanja*

<sup>2</sup> Gothenburg Quality of Government Institute (Charron i sur., 2014.).

<sup>3</sup> Vidi popratnu analitičku podlogu „Modeli upotrebe europskih strukturnih i razvojnih fondova.”

*institucija* kako bi se svladali izazovi i iskoristile prilike koje Europa nudi, uz izgradnju domaćih vještina i jačanje otpornosti.

#### 2.2.1.2 Ljudski kapital

**Kao što je istaknuto u odjeljku o teritorijalnom kapitalu, Hrvatska se suočava s velikim nedostacima u pogledu ljudskog kapitala kojima su pogođeni učenici, studenti i odrasla radna snaga.** Iako je stopa obrazovanja odraslih u zemlji relativno niska, Hrvatska se nalazi na dnu europskih ljestvica u pogledu sudjelovanja odraslih u programima dodatnog obrazovanja i osposobljavanja. Nedostatak ljudskog kapitala odražava se i u slaboj inovativnosti hrvatskih poduzeća. Ljudski kapital ključan je za poboljšavanje nacionalne produktivnosti i omogućuje pristup radnim mjestima s višom dodanom vrijednošću i iskorištavanje prednosti povezanih s integracijom u EU-u i unutar Hrvatske. Također ga treba *dopuniti* prethodno spomenutim institucionalnim reformama kako bi se primjerice povećala privatna ulaganja, produktivnost i meritokracija, čime bi se većem broju Hrvata osigurao pristup kvalitetnim radnim mjestima unutar Hrvatske.

#### 2.2.1.3 Povezivost i pristup tržištima

**Velik dio fondova EU-a upotrijebljen je za stvaranje čvrste mreže glavnih autocesta i zračnih luka, no neki ključni komplementi i dalje nedostaju.** To uključuje učinkovit sektor logistike (za domaću i međunarodnu trgovinu), učinkovit i integriran sustav javnog prijevoza i upravljanja prometom te druga ulaganja za smanjivanje zastoja u velikim gradovima, na granicama i u turističkim područjima (vidi dodatak o funkcionalnim regijama). Ukupno gledajući, Hrvatskoj nedostaje „meka“ infrastruktura potrebna za postizanje smislene *integracije* iskorištavanja „tvrde“ odnosno materijalne infrastrukture i dobre lokacije. Osim toga, zbog geografskih prepreka posebno je slaba povezanost otoka, brdsko-planinskih područja i Dubrovačko-neretvanske županije.

#### 2.2.1.4 Lokalni gospodarski razvoj i pametna specijalizacija

**Sudjelovanje Hrvatske u globalnim lancima vrijednosti stagnira na ukupnoj državnoj razini, a poduzeća se suočavaju s preprekama za razvoj ekonomije razmjera i veće produktivnosti.** U Hrvatskoj se konzumira 80 % hrvatskih proizvoda, većinu hrvatskog izvoza čini „konačna roba“, a ne polugotova roba u složenim lancima vrijednosti. Takav manjak vanjske usmjerenosti zabrinjavajuć je za tako malo domaće gospodarstvo. Osim toga, poduzeća su obično mala i resursi u poduzećima često su pogrešno raspodijeljeni (čak i u Zagrebu, koji je dinamičniji), što upućuje na veliku neučinkovitost. Nalazi pokazuju da čak i neke „vodeće“ regije nemaju dovoljno mogućnosti i uvjeta za konkurentnost, a to je problem koji je potrebno riješiti. Napokon, čak i relativno „uspješni“ sektori nekad stvaraju prepreke teritorijalnom razvoju, kao što su primjerice veliki pritisci na lokalnu infrastrukturu i sezonsko zapošljavanje kao rezultati djelovanja sektora turizma.

**U okviru hrvatskog pristupa lokalnom gospodarskom razvoju neadekvatno se određuju prioriteta politika za različita područja i ne koristi se potencijal vodećih gradova za poticanje teritorijalnog razvoja.** Hrvatska je sklona provođenju izoliranih i usko usmjerenih industrijskih ulaganja i poticaja u područjima koja zaostaju (kao što je rastući broj raštrkanih industrijskih parkova i potpora uskim sektorima na ograničenom broju lokacija). No ta najslabije razvijena hrvatska područja imaju mnoge nedostatke koji im smanjuju konkurentnost u integriranom svjetskom gospodarstvu, što čini učinak prethodnih napora slabim ili bezvrijednim. Usto, raspodjela sredstava i programsko planiranje često nisu adekvatno prilagođeni potrebama i mogućnostima različitih lokacija, kao što su broj stanovnika i koncentracija ekonomskih aktivnosti.

## 2.2.2 Fragmentirano planiranje

**Koncentracije ekonomskih aktivnosti, povezivosti i siromaštva te funkcionalni odnosi među različitim lokacijama ne odgovaraju granicama administrativnih područja.** Regionalno planiranje u Hrvatskoj relativno je fragmentirano. Najviše su administrativne jedinice županije, kojih je 21, i koje su dalje podijeljene na 428 općina. Dio regionalnog planiranja odvija se na razini županija, no zbog njihova velikog broja, malog opsega i ograničenih ovlasti mnoge od njih imaju slabe resurse za potporu kvalitetnom planiranju, kao što su broj i stručnost osoblja i fiskalna autonomija, i nedostaju im snažni gospodarski temelji, kao što su veliki dinamični gradovi.

Dodatni instrumenti za koordinaciju hrvatskih lokalnih jedinica dosad nisu uspješno korišteni. Instrumenti koji se koriste uključuju regije razine NUTS 2, integrirane teritorijalne investicije i sporazume o razvoju.

- **Trenutačna podjela NUTS 2** (prema kojoj je Hrvatska podijeljena u samo dvije regije) nije dovoljno precizna da bi poslužila kao temelj regionalnog planiranja i nedostaje joj jasan institucionalni mandat. Partnerska vijeća nisu bila aktivna od podjele regija prema klasifikaciji NUTS 2. Trenutačno postoji prijedlog za ponovnu podjelu regija na razini NUTS 2, kojom bi se njihov broj povećao s dviju na četiri. Iako bi nova podjela ojačala koheziju regija na razini NUTS 2, nove bi regije također imale slabosti kao temelji strateškog regionalnog planiranja, kao što je odvajanje Grada Zagreba od njegova prigradskog područja i zaleđa te odvajanje Karlovačke županije od dinamičnijeg prigradskog područja Zagreba s kojim je povezana. Osim toga, prema takvoj su podjeli preostale regije su i dalje velike. Tako bi primjerice jadranska Hrvatska ostala nepromijenjena.
- **Mehanizam integriranih teritorijalnih ulaganja obuhvaća sedam najvećih hrvatskih gradova**, koji čine gotovo polovinu stanovništva države. To čini gradove i općine obuhvaćene tim mehanizmom obećavajućim jedinicama u smislu koordinacije, no dosad je funkcionalnost mehanizma bila slaba. Strategije integriranih teritorijalnih ulaganja ponekad samo sjedinjuju pojedinačne prioritete svojih lokalnih jedinica, umjesto da stvaraju koordiniran pristup.<sup>4</sup> Sredstva dodijeljena tijelima za provedbu integriranih teritorijalnih ulaganja ograničena su (u usporedbi s prioritetima gradova) i ta su tijela odgovorna središnjoj vlasti, a ne svojim lokalnim jedinicama. S obzirom na uske granice integriranih teritorijalnih ulaganja postoji i rizik od slabe koordinacije ruralnih područja u zaleđu s obližnjim gradovima (što je primjerice već vidljivo u isključivanju tog mehanizma iz regionalnih sporazuma o razvoju).
- **Razvojni sporazumi** mogu biti učinkovit i jednostavan instrument za koordinaciju ispodnacionalnih vlasti (horizontalno) između različitih lokalnih i regionalnih administrativno-teritorijalnih jedinica te vertikalnu koordinaciju između tijela središnje razine vlasti, te regionalnih i lokalnih razina vlasti, bez potrebe za stvaranjem novih institucionalnih tijela ili dodatnim financiranjem. Međutim, inicijalni pristup razvojnih sporazuma ima bitne slabosti koje su detaljno razmotrene u odjeljku „Provedba i izvori financiranja”, a uključuju ograničena i kruta tematska usmjerenja upisana u zakone, usmjerenost na materijalna ulaganja, zanemarivanje nematerijalnih komplementa, slabo praćenje uspješnosti i isključivanje urbanih središta (gradova obuhvaćenih integriranim teritorijalnim ulaganjima) koja bi inače bila izvori mogućnosti za regiju.

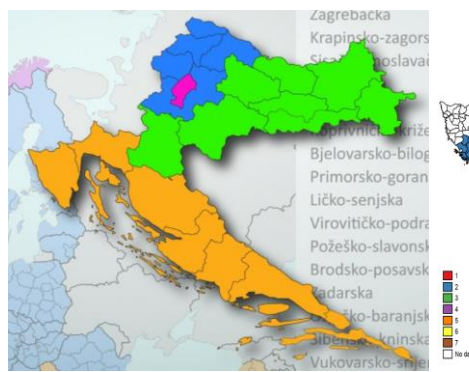
---

<sup>4</sup>Osobito zato što općine imaju pravo veta na strategiju.

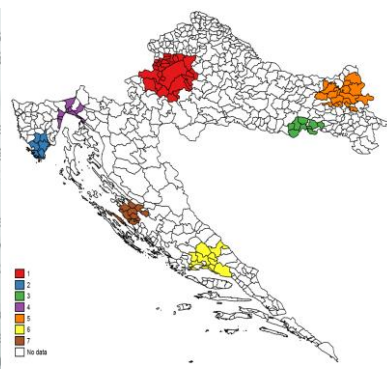
**Slika 14. Hrvatske regije na razini NUTS 2 (trenutačne) (Izvor: Eurostat)**



**Slika 15. Prijedlog za novu podjelu regija na razini NUTS 2 (Izvor: Puljiz i Biondić, 2019.)**



**Slika 16. Karta integriranih teritorijalnih investicija u Hrvatskoj (Izvor: Autor)**



## 2.3 Analiza gospodarstva na temelju lanaca vrijednosti

### Okvir 3. Pozadina politike Strategije pametne specijalizacije (S3) (Vladin pristup)

Dosad je koncept pametne specijalizacije u Hrvatskoj primjenjivan samo na državnoj razini i nije bio regionalno prilagođen. No sada je pristup pametne specijalizacije ključna komponenta strategije teritorijalnog razvoja u sklopu Nacionalne razvojne strategije do 2030. Cilj je potaknuti regije da utvrde integrirani prednosti i primijene ih u stvaranju međunarodno konkurentnih proizvoda i usluga koji su čvrsto integrirani u regionalne, državne i europske lance vrijednosti. To je važno kako bi se nadopunile horizontalne državne politike i instrumenti i kako bi se postigli bolji rezultati na regionalnoj i lokalnoj razini.

Pristup pametne specijalizacije potiče suradnju regionalnih i državnih vlasti te relevantnih dionika (poduzeća, poduzetnika, sveučilišta, istraživačkih centara i civilnog društva) radi poboljšanja izrade i provedbe politika koje podupiru inovacije. Za njezinu je provedbu potrebno na financijski, socijalno i okolišno održiv način usmjeriti napore i resurse na ograničen broj ambicioznih, ali realističnih prioriteta (niša ili aktivnosti) s potencijalom postizanja konkurentnosti u svjetskom gospodarstvu.

Cilj hrvatske Strategije pametne specijalizacije za razdoblje od 2016. do 2020. jest stvaranje uvjeta za snažan nacionalni razvoj kroz lokalno osjetljivu i nacionalno integrativnu politiku, pritom uzimajući u obzir posebnosti pojedinih regija. Hrvatska strategija stavlja naglasak na potrebu za unapređenjem i diversifikacijom postojećih industrija radi poticanja strukturnih promjena koje povećavaju ulogu inovacija u pokretanju gospodarskog rasta. S3 u Hrvatskoj stavlja naglasak na pet tematskih prioriteta: (1) zdravlje i kvaliteta života, (2) energija i održivi okoliš, (3) promet i mobilnost, (4) sigurnost i (5) hrana i ekonomija.

Za S3 je potrebno razmišljati izvan okvira nacionalnog i regionalnog gospodarstva radi razumijevanja uloge hrvatskih regija u regionalnim i globalnim lancima vrijednosti, utvrđivanja mjerila konkurentnosti i učenja iz međunarodnih primjera. To je važno i za slabije razvijene regije jer mogu imati koristi od širenja znanja i tehnologije iz drugih područja. Međutim, u konceptu S3 ističe se da nije preporučljivo nekritički duplicirati ulaganja prisutna u drugim europskim regijama. U ovom je kontekstu važno istražiti položaj hrvatskih



poduzeća u globalnim lancima vrijednosti.<sup>5</sup> To uključuje utvrđivanje relevantnih industrijskih veza, tokova robe, usluga i znanja koji mogu ukazati na prilike za bolju integraciju s vanjskim regijama. Takve analize uzimaju u obzir inozemnu dodanu vrijednost u izvozu (na početku lanca) i dodanu vrijednost u izvozu trećim zemljama (na kraju lanca).

Uvid u globalne lance vrijednosti može se ostvariti s pomoću sljedećih pet koraka analize:

- i) Planiranje faza globalnih lanaca vrijednosti za različita područja i poduzeća.
- ii) Razumijevanje i mapiranje aktivnosti, resursa, sredstava, mogućnosti, veza i financijskih i operativnih podataka za svaku fazu.
- iii) Utvrđivanje koordinacije, veza i tokova među različitim sudionicima u lancu.
- iv) Razlaganje aktivnosti u svakoj fazi na uloge i povezane zadatke.
- v) Utvrđivanje mogućnosti sudjelovanja kroz razmatranje postojećeg stanja iz prethodno navedenih koraka, ali i predviđanje mogućih budućih putanja lanaca.

Sljedeće tri mjere mogu pomoći pri razumijevanju globalnih lanaca vrijednosti:

- *Indeks sudjelovanja u globalnim lancima vrijednosti* izražava mjeru uključenosti pojedinih država u globalne lance vrijednosti kao korisnika inozemnih ulaznih proizvoda u vlastitom izvozu (sudjelovanje unatrag) i proizvođača polugotove robe ili usluga korištenih u izvozu drugih zemalja (sudjelovanje unaprijed). Što je veća inozemna dodana vrijednost u domaćem bruto izvozu i vrijednost proizvodnih ulaza koji se izvoze u treće zemlje i koriste u njihovu izvozu, to je veće sudjelovanje pojedine zemlje u lancu vrijednosti.
- *Indeks udaljenosti od konačne potražnje* ukazuje na položaj pojedinih država u lancima vrijednosti. Njime se mjeri koliko je faza proizvodnje potrebno da gotovi proizvodi ili usluge industrije neke države dosegnu konačne potrošače.
- *Dužina globalnog lanca vrijednosti* jest mjera kojom se broje faze proizvodnje i u njoj se ističe domaći i međunarodni udio u vrijednosti. Ta mjera ukazuje i na opseg unapređenja u globalnim lancima vrijednosti, utoliko što duži (fragmentiraniji) lanci vrijednosti imaju veći broj prilika za sudjelovanje i stoga nude više mogućnosti.

MRRFEU uzima u obzir tri velika izazova za provedbu pametne specijalizacije:

- Transformacija: Kako mapirati lance vrijednosti i mogućnosti u sektorima u nastajanju i u afirmiranim sektorima koji prolaze kroz intenzivne inovacije i promjene?
- Regionalno: Kako utvrditi položaj različitih regija i njihovih mogućnosti u pojedinim segmentima industrije u globalnim lancima vrijednosti?
- Inovatori: Kako utvrditi koja su sve poduzeća aktivna u istraživanju i razvoju u pojedinim industrijskim segmentima, uključujući mala i srednja poduzeća visokog potencijala, ali smanjene vidljivosti i ugleda?

Strategija pametne specijalizacije MRRFEU-a uključivat će:

- Industrijsku transformaciju regionalnih gospodarstava i jačanje njihova položaja u lancima vrijednosti kroz predviđanje i usmjeravanje na područja rasta u industrijama,
- Unapređivanje i održavanje sustava istraživanja i inovacija te usluge potpore reformama (poslovno okruženje, tržište rada) unutar regija,
- Jačanje povezanosti obrazovanja, istraživanja i inovacija kao ključnih elemenata za teritorijalni razvoj,

---

<sup>5</sup> Lanac vrijednosti opisuje sve aktivnosti poduzeća u procesu razvijanja proizvoda, od početne ideje do krajnje upotrebe i šire. To uključuje osmišljavanje, proizvodnju, stavljanje na tržište, distribuciju i potporu krajnjim korisnicima. Aktivnosti u lancu vrijednosti može obavljati samo jedno poduzeće ili mogu biti podijeljene među više različitih poduzeća. Te aktivnosti mogu proizvesti robe i usluge i mogu biti ograničene na jednu geografsku lokaciju ili raspoređene na većim područjima. Globalni lanci vrijednosti jesu vrijednosni lanci koji mogu biti podijeljeni među više različitih poduzeća na velikim geografskim udaljenostima.

- Razvoj potrebnog ljudskog kapitala, uključujući pametne vještine, i
- Iskorištavanje sinergija i komplementarnosti među državnim i europskim politikama i instrumentima.

**Usprkos ukupno slabom sudjelovanju u globalnim lancima vrijednosti Hrvatska dinamičnije sudjeluje u visokotehnološkim i neki m niskotehnološkim sektorima.**<sup>6</sup> Proizvodni sektori imaju višu razinu sudjelovanja u globalnim lancima vrijednosti od uslužnih djelatnosti. Hrvatska također s niskotehnoloških proizvoda (npr. odjeća, tekstil i obuća) postupno prelazi na sudjelovanje u lancima vrijednosti visokotehnoloških proizvoda (npr. elektronika i motorna vozila). Međutim, visokotehnološki proizvodi nisu vrlo dinamični i prijelaz na visokotehnološke sektore također je postupan. Tako primjerice u ukupnoj proizvodnji visokotehnološkog sektora (računalna, elektronička i strojna industrija i industrija opreme) pripada samo 12 % poduzeća, 15 % dodane vrijednosti i 20 % izvoza, dok su farmaceutski proizvodi zastupljeni u samo 0,5 % poduzeća i čine manje od 5 % radnih mjesta i oko 6 % dodane vrijednosti i izvoza.

**Popratna analitička podloga, kao pomoć pri planiranju regionalne gospodarske politike i aktivnosti pametne specijalizacije, sadrži analizu učinkovitosti sektora integriranih u globalne lance vrijednosti diljem hrvatskih županija, općina i gradova.** Zagreb dominira u većini sektora, ali i druge regije imaju specifične specijalizacije u nekim dinamičnim sektorima, kao što je tekstil u Varaždinskoj županiji, turizam na Jadranu i hrana, piće i duhan u Osječko-baranjskoj županiji i njezinoj okolici.

Usprkos svojoj sektorskoj specijalizaciji, regije mogu imati velike koristi i od bolje *razmjene ideja* s drugim sektorima i *integracije* s drugim regijama. Na primjerima sektora modernih razmjenjivih usluga u Zagrebu i sektora hrane, pića i duhana u Osječko-baranjskoj županiji vidljivo je da je za poticanje produktivnosti i inovacija u hrvatskim regijama važno utvrđivanje lokalnih prednosti, poticanje *integracije* i *razmjene ideja* među različitim područjima i sektorima te razmatranje gore navedenih *temelja*.

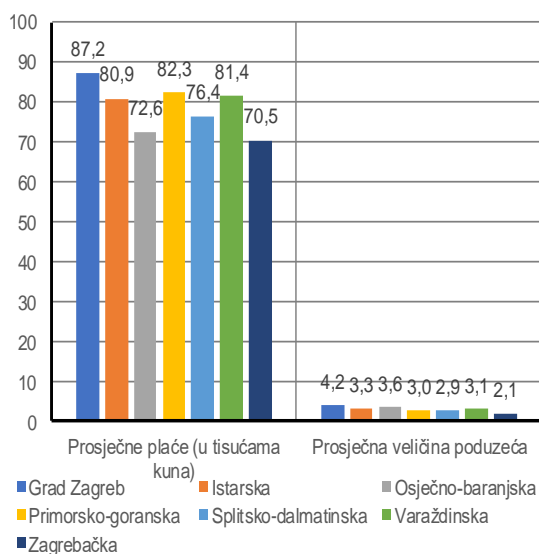
**Moderne razmjenjive usluge (kao što su informatičke, poslovne i financijske usluge) bitne su zbog rastuće važnosti uslužnog sektora u globalnim lancima vrijednosti i važnosti usluga kao proizvodnih ulaza za druge sektore.** Zagreb ima važnu ulogu u povećanju konkurentnosti tog sektora jer moderne usluge pruža gotovo 30 % zagrebačkih poduzeća s oko 18 % dodane vrijednosti, što je mnogo viša koncentracija nego na drugim mjestima. Takvo stanje odražava vodeći položaj Zagreba u sektorima s visokom razinom znanja i vještina. Ipak, analiza pokazuje da su rezultati tog sektora na državnoj razini slabi čak i u Zagrebu. Neki od znakova loših rezultata ograničen su *opseg*, nizak *intenzitet vještina* i *pogrešna raspodjela* resursa (vidi Slika 17 i Slika 18).<sup>7</sup> To ukazuje na priliku za poboljšanje produktivnosti sektora radi integracije globalnih lanaca vrijednosti u hrvatski uslužni sektor i povećavanja produktivnosti hrvatskih poduzeća povezanih s tim sektorom. Strategija pametne specijalizacije nudi obećavajuće rješenje u obliku rasprava o procesu poduzetničkog otkrivanja sa zagrebačkim poduzećima kako bi se utvrdili uzroci njihova neispunjenog potencijala i izradila politika kojom se te prepreke mogu svladati. Ulaganje u vještine, upotreba tehnologije i uklanjanje prepreka radi poticanja rasta poduzeća imaju visok potencijal za podizanje produktivnosti.

---

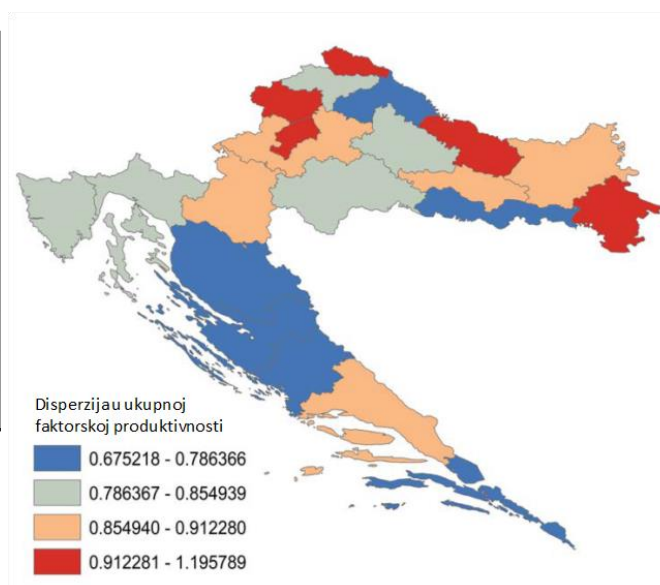
<sup>6</sup> Uključujući visoku (npr. fotoosjetljivi poluvodički elementi) i nisku tehnologiju (npr. sintetička filamentna pređa)

<sup>7</sup> Raspršenost produktivnosti među poduzećima ukazuje na pogrešnu raspodjelu resursa, a većina poduzeća ima manje od pet zaposlenika, što sprječava stvaranje velikih ekonomija razmjera.

**Slika 17. Intenzitet vještina i prosječna veličina poduzeća u sektoru modernih usluga u hrvatskim županijama**



**Slika 18. Raspršenost produktivnosti u sektoru modernih usluga u hrvatskim županijama**

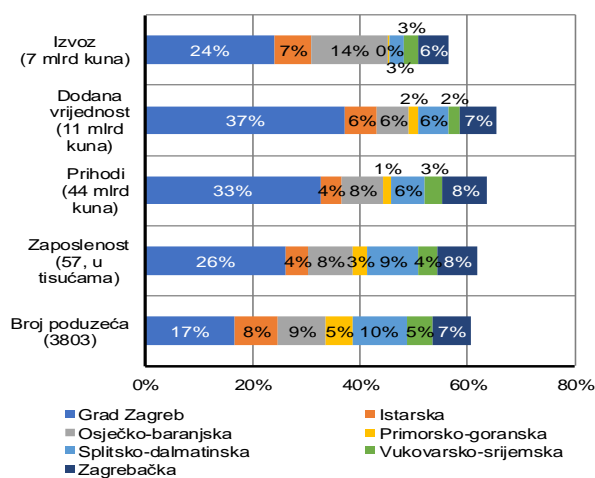


Prostorna analiza obrazaca zapošljavanja pokazuje da je koncentracija modernih usluga najviša u Zagrebačkoj, Varaždinskoj, Istarskoj i Primorsko-goranskoj županiji. Međutim, visoka raspršenost ukupne faktorske produktivnosti modernih usluga u Zagrebu i okolici ukazuje na neučinkovitost sektora i mogućnosti za njegovo poboljšanje.

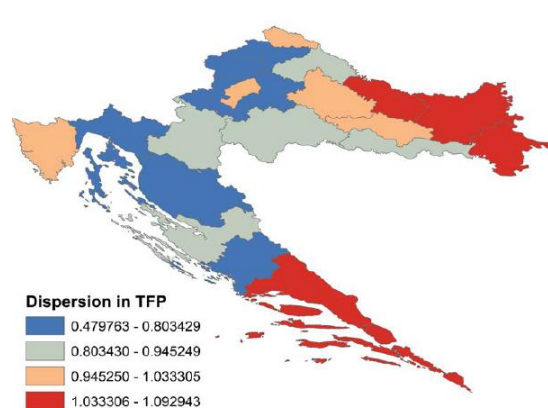
Izvor: Autor, na temelju Fininih podataka, 2017.

**Analiza sektora hrane, pića i duhana (vidi Slika 19. i Slika 20.) ističe važnost politika koje bi promicanjem međusektorske suradnje mogle pomoći Osječko-baranjskoj županiji.** Sektor hrane, pića i duhana čini gotovo 16 % proizvodnih izlaza i oko 12 % dodane vrijednosti i radnih mjesta u Osječko-baranjskoj županiji. Na državnoj razini poduzeća u Osječko-baranjskoj županiji čine 9 % poduzeća u sektoru i 14 % hrvatskog izvoza. Ipak, i ovdje analiza ukazuje na slabe rezultate. *Intenzitet vještina i produktivnost* poduzeća u sektoru hrane, pića i duhana u Osječko-baranjskoj županiji *niže* su od prosjeka drugih županija, a *ekonomije razmjera* u županiji su male. Moderna uslužna poduzeća koja mogu poduprijeti sektor hrane, pića i duhana također imaju nisku produktivnost u Osječko-baranjskoj županiji te jednako nizak intenzitet vještina. Što možemo zaključiti? Sektor hrane, pića i duhana ima važnu ulogu u regiji, ali slabe rezultate, no velik potencijal koji se može iskoristiti. Nedostatak vještina bitna je prepreka razvoju, no nije jedina ili najvažnija. Politike za poticanje razvoja vještina u kombinaciji s raspravama o procesu poduzetničkog otkrivanja nude potencijalno rješenje za otkrivanje i svladavanje drugih prepreka. Osim toga, *ex ante* procjene tržišnih nedostataka prema nacrtu procesa poduzetničkog otkrivanja mogu biti korisne za sektor hrane, pića i duhana te ukazati na konkretne prilike za suradnju i razlike u mogućnostima među lokalnim uslužnim poduzećima ili na potrebu za jačanjem veza s pružateljima usluga u naprednijim područjima poput Zagreba (ili čak na globalnoj razini). Svladavanje prepreka u vodećim regijama, kao što je ograničena produktivnost zagrebačkih modernih uslužnih poduzeća, vrlo će vjerojatno dovesti do poboljšanja i u Osječko-baranjskoj županiji jer će joj omogućiti bolji pristup kvalitetnijim inputima.

**Slika 19. Pokazatelji uspješnosti sektora hrane, pića i duhana u sedam vodećih županija**



**Slika 20. Raspršenost produktivnosti sektora hrane, pića i duhana u hrvatskim županijama**



Relativno velik dio hrvatskog sektora hrane, pića i duhana nalazi se u Osječko-baranjskoj županiji

Raspršenost produktivnosti među poduzećima u Osječko-baranjskoj županiji i Slavoniji ukazuje na pogrešnu raspodjelu resursa i slabu učinkovitost

Izvor: Autor, na temelju Fininih podataka, 2017.

Iako je u popratnoj analitičkoj podlozi dostupna detaljna analiza provedena na velikom broju sektora i područja, tablica 3. u daljnjem tekstu prikazuje sažetak analize hrvatskog sudjelovanja u globalnim vrijednosnim lancima i podataka na razini poduzeća. U njoj se nude i smjernice prema kojima se u procesu poduzetničkog otkrivanja mogu potražiti moguća rješenja za poteškoće određenih županija u potencijalno dinamičnim sektorima.

Slika 21. Usmjeravanje procesa poduzetničkog otkrivanja u Hrvatskoj

Podaci o globalnim lancima vrijednosti			Podaci na razini poduzeća				
Opći sektori	Dinamičnost u raščlanjenim globalnim lancima vrijednosti	Dinamičnost u pojedinim proizvodima globalnih lanaca vrijednosti	Vodeće županije	Županije bez relativne prednosti	Gospodarski doprinos u županiji	Moguće poteškoće koje se mogu otkriti i ukloniti u procesu poduzetničkog otkrivanja	Moguće prednosti lokacije
Visokotehnološka proizvodnja	<p><b>Dinamični sektori:</b> Računala i elektronička oprema; oprema u prometu</p> <p><b>Ispod prosjeka, no s tendencijom smanjenja razlike:</b> Strojevi i oprema</p>	Termostat	Grad Zagreb	Istarska	<b>Istarska</b>		
		Fotoosjetljivi poluvodički elementi	Istarska		Poduzeće (2 %)	Nizak intenzitet vještine	Veličina iznad prosjeka (ekonomije razmjera)
		Ostali dijelovi i dodatna oprema motornih vozila	Primorsko-goranska		Dodana vrijednost (4 %)	niska produktivnost poduzeća	
		Ostali strojevi za obradu gume ili plastike ili za proizvodnju proizvoda od tih materijala	Splitsko-dalmatinska		Zapošljavanje (10 %)	Visoke razine poremećaja pri dodjeli resursa	
			Zagrebačka		Proizvodni izlazi (6 %)		
Tekstil i koža	<p><b>Manje dinamično, no s tendencijom smanjenja razlike</b></p>	Sintetička filamentna pređa	Grad Zagreb	Varaždinska	<b>Varaždinska</b>		
			Međimurska	Osječko-baranjska	Poduzeće (4%)	niska dostupnost vještina	Veličina iznad prosjeka (ekonomije razmjera)
		Obuća koja pokriva gležanj	Osječko-baranjska	Međimurska	Dodana vrijednost (18%)	niska produktivnost poduzeća	
			Varaždinska		Zapošljavanje (28%)	Visoke razine poremećaja pri dodjeli resursa	
					Proizvodni izlazi (24%)		
					<b>Osječko-baranjska</b>		
					Poduzeće (4%)	Mala poduzeća (nedostatak ekonomija razmjera)	Viša dostupnost prosječnih vještina

					<p>Dodana vrijednost (7%)    Produktivnost i koncentracija poduzeća i zaposlenosti nije u gornjem kvartilu</p> <p>Zapošljavanje (7%)    Visoke razine poremećaja pri dodjeli resursa</p> <p>Proizvodni izlazi (16%)</p> <p style="text-align: center;"><b>Međimurska</b></p>
					<p>Poduzeće (5%)    Visoke razine poremećaja pri dodjeli resursa    Veličina iznad prosjeka (ekonomije razmjera)</p> <p>Dodana vrijednost (11%)    Viša produktivnost</p> <p>Zapošljavanje (15%)    Koncentracija poduzeća i zaposlenosti u gornjem kvartilu</p> <p>Proizvodni izlazi (8%)</p>
Moderne usluge	Za većinu modernih usluga (npr. telekomunikacije, informacijsko-komunikacijske tehnologije i financije) karakteristična je niža dinamičnost i niske stope sudjelovanja	Grad Zagreb Primorsko-goranska županija	Grad Zagreb		<b>Grad Zagreb</b>
					<p>Poduzeće (29%)    Mala poduzeća (nedostatak ekonomija razmjera)    Viša produktivnost</p> <p>Dodana vrijednost (18%)    Visoke razine poremećaja pri dodjeli resursa    Koncentracija poduzeća i zaposlenosti u gornjem kvartilu</p> <p>Zapošljavanje (14%)    Viša dostupnost prosječnih vještina</p> <p>Proizvodni izlazi (11%)</p>
Hrana, pića i duhan	nije primjenjivo	Grad Zagreb Istarska	Osječko-baranjska Vukovarsko-srijemska		<b>Osječko-baranjska</b>
	Sudjelovanje iznad prosjeka i povećava s vremenom se povećava				<p>Poduzeće (7%)    Mala poduzeća (nedostatak ekonomija razmjera)    Viša dostupnost prosječnih vještina</p>

	Osječko-baranjska Splitsko-dalmatinska  Zagreb  Vukovarsko-srijemska		Dodana vrijednost (12%) Zapošljavanje (12%) Proizvodni izlazi (16%)	Niska produktivnost Visoke razine poremećaja pri dodjeli resursa Koncentracija poduzeća i zaposlenosti nije u gornjem kvartilu	
			<b>Vukovarsko-srijemska</b>		
			Poduzeće (10%) Dodana vrijednost (11%) Zapošljavanje (11%) Proizvodni izlazi (16%)	Koncentracija poduzeća i zaposlenosti nije u gornjem kvartilu Visoke razine poremećaja pri dodjeli resursa	Viša produktivnost
Usluge u turizmu	Dubrovačko-neretvanska Istarska Primorsko-goranska županija  Splitsko-dalmatinska	Dubrovačko-neretvanska Istarska Primorsko-goranska županija  Splitsko-dalmatinska	<b>Dubrovačko-neretvanska</b>		
			Poduzeće (22%) Dodana vrijednost (44%)  Zapošljavanje (35%) Proizvodni izlazi (37%)	Premostiti nedostatak vještina Mala veličina poduzeća Visoke razine poremećaja pri dodjeli resursa	Visoki intenzitet vještina mjereno prosječnim plaćama Viša produktivnost

## 2.4 Analiza iskustava drugih zemalja u pripremi i provedbi projekata strateškog razvoja s ciljem razvoja područja s razvojnim poteškoćama i područja s razvojnim posebnostima

### 2.4.1 Modeli teritorijalnog razvoja u EU-u

Europska iskustva ukazuju na važnost pristupa koji naglašava regionalnu *integraciju* umjesto ujednačenosti, mobilizira najdinamičnija područja radi poticanja rasta, *prilagođava* kombinacije javnih politika potrebama pojedinih područja i rješava pitanje *komplemenata odnosno potrebne nadopune* kroz koordiniranu višedimenzionalnu strategiju koja naglašava temeljnu ulogu snažnih institucija u postizanju sveukupnog uspjeha.

Neki su rezultati uključivanja tih čimbenika u strategije regionalnog razvoja impresivni. Na primjer, Irska se u tek nekoliko desetljeća s dna popela na vrh ljestvice raspodjele dohotka u EU-u. Irska se usmjerila na poticanje svojih glavnih gospodarskih središta kako bi dosegla europsku i svjetsku razinu dohotka i stvorila nova radna mjesta, a pritom je poticala nacionalnu integraciju kroz preraspodjelu, razvoj ljudskog kapitala i povezivost. Primijenila je uravnoteženu višedimenzionalnu strategiju, dopunila infrastrukturu ulaganjem u obrazovanje i institucije te prilagodila potrošnju potrebama pojedinih lokacija.

U slučajevima kada su ti čimbenici zanemareni, rezultati su obično bili loši. U Španjolskoj i Portugalu loša procjena projekata dovela je do raspodjele ulaganja vođene političkim čimbenicima i pristranošću, a ne detaljnim analizama. Neuravnotežena strategija nije obuhvaćala one „meke“ nematerijalne komplemente potrebne za uspješnost projekata, što je za posljedicu imalo loše rezultate, kao što su neiskorištena željeznička i cestovna infrastruktura i stečaj odgovornih tvrtki, te jednu od najviših stopa napuštanja srednjoškolskog obrazovanja u Europi. U Italiji i Grčkoj slična je situacija pogoršana korupcijom, što je onemogućilo realizaciju predložene infrastrukture unatoč visokoj potrošnji.

#### A. Iberijski model

**Iberijski model najbolji je primjer jednodimenzionalnog razvoja usmjerenog na izgradnju prometne infrastrukture** radi rješavanja problema slabe pristupačnosti i zabačenosti. Ta razvojna strategija vođena opskrbom, kojoj je bilo posvećeno više od 70 % svih sredstava iz strukturnih fondova dodijeljenih Portugalu i Španjolskoj, preobrazila je te dvije zapadnoeuropske zemlje iz zaostajućih (po pristupačnosti) u vodeće u svijetu u pogledu svih vrsta prometne infrastrukture (autoceste, brzi vlakovi, luke, aerodromi). Usmjerenost na infrastrukturu, koju je relativno jednostavno planirati, značilo je da su te dvije države imale vrlo malo nepotrošenih sredstava za povrat Bruxellesu.

**Međutim, ta infrastruktura nije donijela očekivane rezultate u u pogledu održivog gospodarskog razvoja.** Stopa rasta u Portugalu niska je od početka 2000.-tih. Španjolska je posebno teško pogođena gospodarskom krizom i tek je 2018. podigla svoj BDP po glavi stanovnika na razinu prije 2008. Iako je izgradnja visokokvalitetne prometne mreže u Portugalu i Španjolskoj bila uspješna, drugi ključni uvjeti razvoja nisu ispunjeni. Tako je primjerice njihova stopa napuštanja srednjoškolskog obrazovanja bila najviša u Europi, a kvaliteta šireg obrazovnog sustava nezadovoljavajuća (o čemu svjedoče OECD-ovi rezultati PISA testova i PIAAC istraživanja).



**Nadalje, troškovi prevelike infrastrukture ugrožavaju kapacitet obiju država za alternativna ulaganja.** Kontinuirani visoki troškovi održavanja neiskorištene infrastrukture sada predstavljaju velik financijski teret koji ograničava potencijal za alternativna ulaganja. Procjenjuje se da je samo u Španjolskoj na neiskorištenu infrastrukturu potrošeno 80 milijardi eura (Romero i sur., 2018.). Nedovoljno ulaganje u održavanje infrastrukture predstavlja opasnost za korisnike i smanjuje njezinu učinkovitost. Iako preporučena količina sredstava za održavanje iznosi između 1 % i 2 % BDP-a (Rioja, 2003.), u slabije razvijenim područjima EU-a na održavanje se troši otprilike 0,79 % BDP-a.

Mnogo je uzroka neuspjeha iberijskog modela, no oni se mogu svrstati u dvije glavne kategorije:

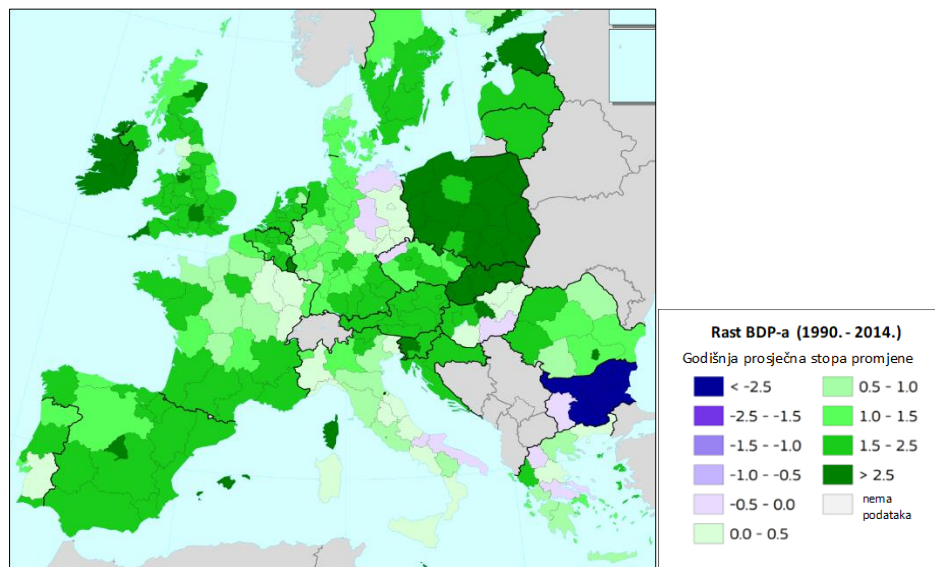
- **Loše planiranje:** Loše planiranje povezano je s uvjerenjem da je glavni uzrok nerazvijenosti bila slaba pristupačnost. Međutim, veća je pristupačnost samo dodatno istaknula nedostatak ljudskog kapitala, inovativnosti i ukupne gospodarske strukture na većini teritorija obiju zemalja.
- **Loše institucije:** Loše su institucije također dovele do loših rezultata jer su donositelji odluka, u uvjerenju da će ponuda generirati vlastitu potražnju, često odabirali kratkoročna i popularna rješenja vođena ponudom.

## B. Južna Italija i Grčka

**Rezultati razvoja u Grčkoj i južnoj Italiji loši su unatoč velikim ulaganjima sredstava iz kohezijskih i strukturnih fondova od 1990. do 2014.** Rast BDP-a slab je u većini Grčke i južne Italije, a čak je i negativan u regijama kao što su Zapadna Makedonija, Središnja Grčka, Apulija i Molise. Jedino Bugarska i istočna Njemačka za isto razdoblje imaju slabije rezultate.

**Srž problema leži u lošem upravljanju,** osobito u davanju prednosti individualnim ili grupnim interesima nad kolektivnima, te nepotizmu, klijentelizmu i velikim problemima u odnosu na povlaštenost. U usporedbi sa španjolskim i portugalskim infrastrukturnim mrežama, koje su najbolje u Europi, Grčka i južna Italija nemaju mnogo vidljivih rezultata utrošenih fondova EU-a. Kako bi se povećao povrat sredstava EU-a i poboljšala nacionalna i regionalna transformacija, potrebno je provesti adekvatne mjere za smanjivanje monopola korumpiranih i/ili neučinkovitih birokrata (Rose-Ackerman, 1978.; Bardhan, 1997.) te stvoriti održivu i transparentnu javnu upravu (Bardhan, 1997.; Tanzi, 1998.).

Slika 22. Godišnji rast BDP-a u europskim regijama između 1990. i 2014. (%)



Izvor: Eurostat, Cambridge Econometrics, GU REGIO

### C. Irska

**Irska je sredinom 1980-ih imala treći najniži BDP po glavi stanovnika u EU-15, no sada je, nakon Luksemburga, druga najbogatija zemlja po glavi stanovnika.** Unatoč gospodarskoj fluktuaciji, Irska od početka 1990-ih ima jedno od najbrže rastućih gospodarstava u razvijenom svijetu i podnijela je recesiju bolje od većine drugih zemalja EU-a. Koncentracija rasta najveća je u Dublinu, no posljednjih se godina rast postupno proširio na sekundarne gradove i ruralna područja.

**Irska vlada provela je višedimenzionalnu i prostorno integrativnu strategiju izgrađenu na temeljima snažnih institucija, ljudskog kapitala i snažnog glavnog grada.** Irska je predana ulaganju u obrazovanje (MacSharry i White, 2000.), osobito u daljnje i visoko obrazovanje (Cullinan i sur., 2013.), te smanjivanju udjela fondova EU-a potrošenih na infrastrukturu (Rodríguez-Pose i Fratesi, 2004). Učinkovitije i djelotvornije programsko planiranje rezultat je strogih i uključivih procesa planiranja i brzog poboljšanja institucionalnih okvira. Irska se strategija bitno razlikuje od španjolske i talijanske po tome što se nije isključivo usmjerila na slabije razvijena područja. Ircima je od početka bilo jasno da razvojna strategija mora uključivati Dublin kao glavno gospodarsko središte i da usmjeravanje isključivo na slabije razvijena područja ne bi proizvelo zadovoljavajuće rezultate. Rano usmjeravanje resursa u Dublin pomoglo je u svladavanju gospodarskih prepreka, što je omogućilo razvoj sekundarnih gradova kao što su Cork, Limerick, Galway i Waterford, a time i razvoj ostatka zemlje.

### D. Danski otoci

Danska je slična Hrvatskoj po površini (približno 43.000 km<sup>2</sup>), broju stanovnika (5,8 milijuna) i velikom broju otoka.<sup>8</sup> Međutim, danski BDP mnogo je veći, a i mnogi su otoci veći i razvijeniji od hrvatskih i na njima se nalaze neki od vodećih gradova (uključujući Kopenhagen, u kojemu živi trećina danskog stanovništva). Preostali su otoci mali i suočeni s velikim preprekama za održavanje broja lokalnog stanovništva i razvoj gospodarskih aktivnosti.

<sup>8</sup> Od ukupnog broja danskih otoka, 75 ih je naseljeno, a 331 nenaseljeno.

Iako su ti problemi još uvijek prisutni, Danska se s njima nosi mnogo uspješnije od većine drugih europskih zemalja, a taj se uspjeh može pripisati sljedećim čimbenicima:

- Uvažavanje komplementarnih čimbenika pri donošenju odluka: Danske su strategije nacionalnog i regionalnog razvoja u velikoj mjeri višedimenzionalne i stavljaju naglasak na snažne institucije i ljudski kapital, a pritom se bave i međusektorskim lokalnim problemima povezivosti, pristupa energiji i okolišne održivosti.
- Prilagodba strategije lokalnim preprekama: Danska je detaljnom analizom utvrdila ključne prepreke za razvoj svojih otoka i prilagodila politike u svrhu njihova svladavanja. Tako je Danska primjerice izgradila mostove za povezivanje brojnih slabo povezanih otoka i povezala najnaseljenije otoke s državnim mrežom cesta i željeznica. Najmanji i najudaljeniji otoci uložili su u vlastitu proizvodnju energije iz obnovljivih izvora kako bi riješili problem ovisnosti o uvozu energije.
- Snažno lokalno vodstvo u poticajnom nacionalnom okviru: Danskih 98 općinskih vijeća snažne su institucije koje preuzimaju vodeću ulogu u lokalnom razvoju kako bi se tijekom programskog planiranja više pozornosti pridalo lokalnim poteškoćama. No ta vijeća također djeluju unutar okvira nacionalnih smjernica, planova i strategija regionalnog razvoja, a nacionalna razina vlasti zadržava pravo veta na općinske planove kako bi se osigurala suradnja među općinama i kontrolirao utjecaj aktivnosti pojedinih općina na druga područja.

## E. Škotsko visočje

**Škotsko visočje informativan je primjer rijetko naseljenog, ruralnog planinskog područja s umjerenim gospodarskim rastom i zaustavljenim padom broja stanovnika.** Od 1996. broj stanovnika visočja povećao se za 12,5 %, dok je broj stanovnika cijele Škotske porastao samo 6,1 % (Vijeće Škotskog visočja, 2019.). Također je došlo do porasta dohotka i općeg blagostanja u većini visočja.

**Iako je poljoprivreda oslabila, lokalna gospodarstva postala su raznovrsnija i stvorila su nova radna mjesta u proizvodnji i još više radnih mjesta u uslužnim djelatnostima.** Neki tu pojavu nazivaju „novim ruralnim gospodarstvom” (npr. Shucksmith, 2012.), koje je utemeljeno na transformaciji i vrednovanju lokalnih aktivnosti. U Škotskom visočju ta je strategija poboljšala kvalitetu i komercijalizaciju tradicionalnih djelatnosti (kao što su viski i turizam) i omogućila njihov pristup većim tržištima.

## F. Ravnopravnost francuskih regija kroz „efekt škara”

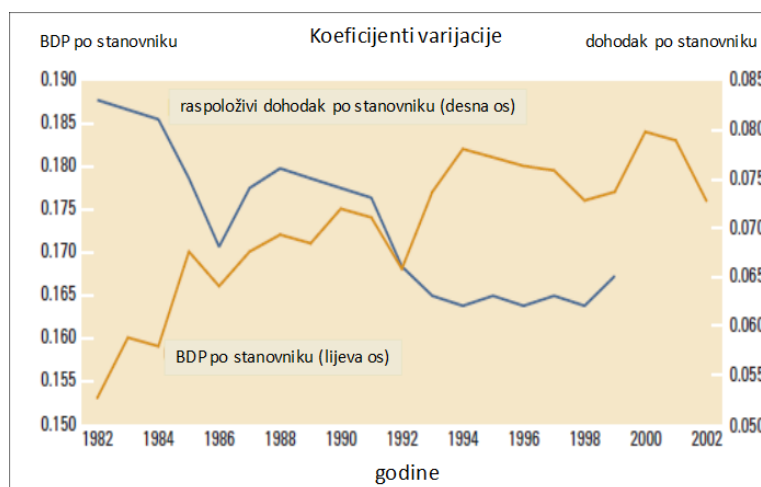
U Francuskoj su politike progresivnog oporezivanja i politike preraspodjele smanjile regionalne nejednakosti u potrošnji i omogućile koncentraciju proizvodnje na najkonkurentnijim lokacijama kako bi se potaknuo rast cjelokupnog nacionalnog gospodarstva.

Nejednakost među francuskim regijama u pogledu vrijednosti *proizvodnje* rasla je između 1982. i 2002. jer je proizvodnja bila koncentrirana u najkonkurentnijim regijama i velikim aglomeracijama. Međutim, raspoloživi *dohodak* unatoč toj koncentraciji ujednačeniji je po regijama.

Kako je to postignuto? Progresivne socijalne i porezne politike te politike preraspodjele preusmjerile su prihode iz produktivnih u manje produktivne regije i kućanstva. Te politike pokazuju kako „univerzalne” institucije mogu imati važan utjecaj na prostorno-razvojne rezultate iako pri njihovom *osmišljavanju* prostorni ciljevi nisu bili prioritet. Rezultati u Francuskoj na grafikonu su prikazani kao „efekt škara”, u kojem su razlike u *dohotku* među NUTS-2 regijama pale (plava linija), a razlike u *proizvodnji* NUTS-2 regija

porasle s aglomeracijom i koncentracijom (narančasta linija). Na taj je način Francuska postigla *jedinstvo* regija *bez ujednačenosti*.

**Slika 23. „Efekt škara” u Francuskoj**



#### 2.4.2 Europska iskustva s pametnom specijalizacijom (S3)

**Strategija pametne specijalizacije zamišljena je kao dio kohezijske politike EU-a kako bi se potaknula konkurentnost u europskim regijama.** Europska iskustva pokazuju da su za konkurentnost potrebni horizontalni temelji na državnoj i lokalnoj razini (kao što su snažne institucije, ljudski kapital, otvorenost trgovine i sl.), no na lokalnoj su razini uz to potrebne i specifične prednosti i mogućnosti (kao što su aglomeracijske ekonomije, povezivost s međunarodnim tržištima, vještine i pristup kvalitetnim uslugama, prirodne prednosti i sl.). Takve su prednosti u naprednim regijama relativno brojne i velike, no u slabije razvijenim regijama obično su slabe ili ih nema, što umanjuje učinke horizontalnih reformi.<sup>9</sup> Stoga je cilj projekata pametne specijalizacije potaknuti ravnopravniji razvoj tih prednosti među europskim regijama kako bi se osigurao prostorno uravnotežen gospodarski razvoj.

(Okvir 4) prikazuje dva relativno uspješna projekta pametne specijalizacije. Upotreba javnih sredstava u tim se slučajevima opravdava činjenicom da je riječ o poduzetničkim istraživanjima, ispitivanjima i otkrićima koja preuzimaju znatne *rizike* i stvaraju *javnu korist* kroz učenje, a za koja na tržištima ne postoje adekvatni uvjeti. Vladini poticaji nisu usmjereni na podupiranje čitavog sektora ili pojedinih poduzeća, nego im je cilj potaknuti učenje i rast *novih aktivnosti*. Na taj se način (neizravno) poboljšava opća uspješnost sektora i izgrađuju kapaciteti za uspjeh u novim područjima.

#### Okvir 4. Primjeri primjene strategije pametne specijalizacije za teritorijalni razvoj

##### Baskija

Baskijska strategija pametne specijalizacije poticala je poduzeća u industriji plastike da prošire polje djelovanja s automobilske industrije na proizvode za biomedicinsku primjenu. Pritom naglasak nije bio na samoj industriji plastike, nego na *istraživanju mogućnosti diversifikacije na proizvode za biomedicinsku primjenu*.

<sup>9</sup> Na primjer, istraživanje o različitim učincima strukturnih fondova EU-a u razdoblju od 2007. do 2013. pokazalo je da takva politika, iako je donekle pozitivno utjecala na konvergenciju, u istočnoeuropskim državama nije uspješno stvorila održive cikluse inovacija i razvoj povezanih kapaciteta koji bi premostili jaz u odnosu na razvijenije zapadnoeuropske države, i da se u nekim zemljama povećala nejednakost između razvijenih i nerazvijenih regija.

### Regija Norte, Portugal

Na primjeru industrije tekstila i obuće u portugalskoj regiji Norte vidljive su koristi poticanja inovacija i razvoja vještina.

Norte je tijekom 1980-ih bila industrijski najrazvijenija portugalska regija specijalizirana za radno intenzivne, tradicionalne industrije s niskom dodanom vrijednošću u sektoru tekstila i odjeće. Međutim, te su prednosti oslabile zbog konkurentnosti država s niskim troškovima proizvodnje i BDP regije je pao, te su mnogi poduzetnici zbog toga preusmjerili ulaganja u profitabilnije i sigurnije sektore nerazmjernih dobara. Regija Norte u tom je razdoblju imala znatan nedostatak temeljne infrastrukture i najnižu stopu obrazovanja u zemlji, visoku stopu napuštanja obrazovanja, nerazvijen sustav stručnog osposobljavanja, najniže stope pohađanja srednjoškolskog i visokog obrazovanja te niska ulaganja u istraživanja i razvoj.

Transformacija regije započela je s ulaganjima u istraživanja i razvoj, koja su usmjerena u javna sveučilišta, financiranje novih građevina, laboratorije, znanstvenu opremu i industrijske parkove. Regionalni bruto izdaci za istraživanje i razvoj (izraženi kao postotak BDP-a) porasli su s 0,23 % na 1,51 % u razdoblju od 2000. do 2010. Ulaganja nisu bila usmjerena na pojedinačne aktivnosti, nego su obuhvaćala više različitih sektora, kao što su telekomunikacije, IKT, zdravstvo i sl.

Regija se do 2013. popela na treće mjesto od sedam portugalskih regija u regionalnom indeksu konkurentnosti. Kvaliteta infrastrukture drastično je porasla i mlada je radna snaga postala kvalificiranija, kreativnija i fleksibilnija. U regiji se nalazi nekoliko sveučilišta i međunarodno priznatih istraživačkih instituta.

### Finska

Finska strategija pametne specijalizacije poticala je razvoj nanotehnologije kako bi se poboljšala operativna učinkovitost industrije pulpe i papira, kako u razvijenim, tako i u slabije razvijenim istočnim regijama. U tom slučaju naglasak nije bio na samoj industriji pulpe i papira, nego na *razvijanju nanotehnoloških primjena* te industrije.

Izvor: Prilog o pametnoj specijalizaciji

## 2.4.3 Iskustva u koordinaciji teritorijalnog razvoja

**S obzirom na izazove fragmentiranog planiranja, Hrvatskoj su potrebni novi ili snažniji instrumenti za lokalnu koordinaciju.** Međunarodni primjeri mogu ukazati na ključne odluke pri osmišljavanju i čimbenike koji će Hrvatskoj pomoći u izradi koordinacijskih instrumenata. Izložimo tri ogleđna primjera koordinacijskih instrumenata, koji su uz dodatne primjere detaljnije razrađeni u dodatku o teritorijalnoj koordinaciji. Sljedeća tablica prikazuje sažetak i grubi prikaz ključnih instrumenata spomenutih u dodatku o teritorijalnoj koordinaciji.

Okvir 5: Slika 24. Okvirna kategorizacija instrumenata za teritorijalnu koordinaciju

	Uža funkcija	Šira funkcija
Odozdo	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Francuska:</b> Javna tijela za međuopćinsku suradnju (EPCI) bez fiskalnih ovlasti</li><li>• <b>Kolumbija:</b> Neki razvojni sporazumi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Engleska:</b> Kombinirana tijela</li><li>• <b>Francuska:</b> Neka javna tijela za međuopćinsku suradnju s fiskalnim ovlastima</li><li>• <b>Kolumbija:</b> Neki razvojni sporazumi</li><li>• <b>Sjeverna Amerika:</b> Regije pružanja usluga</li></ul>
Odozgo	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Francuska:</b> Ugovori o nacionalnim parkovima i međuregionalni ugovori o riječnim slivovima ili planinama</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Danska:</b> Regije nakon 2007.</li><li>• <b>Francuska:</b> Regije, neka javna tijela za međuopćinsku suradnju s fiskalnim ovlastima (npr. Marseille)</li><li>• <b>Kolumbija:</b> Ministarstva i razvojni sporazumi</li></ul>

## Primjer 1.: Kombinirana tijela Engleske

**Engleska kombinirana tijela primjer su učinkovitog partnerstva odozdo koordinirano lokalno upravljanje.** Reforma iz 2009. omogućila je lokalnim tijelima da se sjedine u „kombinirana tijela” (engl. Combined Authorities). Kombinirana tijela obično su sastavljena od vijeća koja zajedno obuhvaćaju funkcionalna gospodarska područja oko najvećih engleskih gradova. **Imaju široku ulogu u planiranju i upravljanju područjem,** koja obuhvaća izradu razvojnih planova, provođenje istraživanja i organiziranje sastanaka vijeća i aspekte lokalnih ulaganja ili uslužnih djelatnosti koji imaju koristi od opsežnog upravljanja i koordinacije među lokalnim jedinicama (kao što su smještanje regionalnih prijevoznih agencija ili odbora za državnu imovinu, planiranje gradova s niskim emisijama ugljika, upravljanje regionalnim fondovima EU-a, ulaganje u zajedničke objekte za istraživanje i razvoj i sl.). Ukupno gledajući, potražnja za kombiniranim tijelima je velika. U manje od deset godina sastavljeno ih je devet, a obuhvaćaju 18 % engleskog stanovništva.

**Rizici takvih dobrovoljnih udruženja ublaženi su nadzorom središnje razine vlasti.** Neka vijeća protivničkih političkih stranaka formiraju zajednička kombinirana tijela, iako nekad razlike među planovima vijeća za pojedine regije (kao što je veličina tijela) priječe njihovo formiranje. Lokalne vlasti izgrađuju upravljačke strukture kombiniranih tijela pristupom „odozdo”, no mora ih odobriti središnja razina vlasti, pritom uzimajući u obzir kriterije kao što je osiguravanje da će novo tijelo poboljšati kvalitetu upravljanja i pružanja usluga, biti uključivo i zastupati interese lokalnog stanovništva. Kombinirana tijela mogu podnijeti zahtjev za *prijenosom ovlasti oporezivanja i drugih ovlasti* (kroz „sporazume o prijenosu ovlasti”), što djeluje kao dodatan poticaj za njihovo formiranje. Pregovarački proces za sporazume o prijenosu ovlasti također predstavlja priliku za usklađivanje sa zahtjevima središnje razine vlasti.

## Primjer 2.: Francuski sustav javnih tijela za međuopćinsku suradnju (EPCI sustav)

**Francuski sustav javnih tijela za međuopćinsku suradnju (franc. Établissement Public de Cooperation Intercommunale, EPCI) pokazuje da fleksibilni alati omogućuju raznovrsnu i funkcionalno usklađenu suradnju uz istovremeno održavanje relativno optimiziranog okvira.** Francuska ima preko 36.000 općina, no koordinacija je znatno otežana jer 86 % općina ima manje od 2000 stanovnika, što je usporedivo sa stanjem u Hrvatskoj. **Danas velik broj koalicija lokalnih vlasti djeluje unutar jedinstvenog, usklađenog i prilagodljivog okvira EPCI-ja.** Postoje različite vrste EPCI-ja za različite svrhe, kao što je prikazano u tablici u nastavku. EPCI-ji s fiskalnim ovlastima (na desnoj strani tablice) *de facto* su lokalne vlasti i moraju bez preklapanja obuhvaćati cijeli teritorij države. Razvijeniji EPCI-ji s fiskalnim ovlastima (na desnoj strani tablice) imaju više obveza i veći prijenos ovlasti, dok su slabije razvijeni EPCI-ji (na lijevoj strani tablice) fleksibilniji, slabije regulirani i usmjereni na ruralna područja. EPCI-ji se mogu razviti iz jednog tipa u drugi i na taj način dobiti veće ovlasti, spajati se, preuzeti više odgovornosti ili se odreći neobvezujućih odgovornosti.



## Okvir 6:

EPCI-ji bez fiskalnih ovlasti		EPCI-ji s fiskalnim ovlastima <sup>10</sup> 1263			
Bez obvezujućih odgovornosti		Najmanje ovlasti Najmanje obvezujućih odgovornosti Manje urbanizirano područje		Najveće ovlasti Najviše obvezujućih odgovornosti Veliko urbano područje	
<b>SIVU</b>	<b>SIVOM</b>	<b>Općinske zajednice (Communauté de communes) 1.009</b>	<b>Aglomeracijske zajednice (Communauté d'agglomération) 222</b>	<b>Urbane zajednice (Communauté urbaine) 11</b>	<b>Metropole (Métropole) 21</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jedna služba</li> <li>• Npr. Lokalna opskrba vodom</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Više službi</li> <li>• Npr. Park prirode i turizam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upravljanje teritorijem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upravljanje teritorijem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upravljanje teritorijem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upravljanje teritorijem</li> </ul>

**EPCI-ji bez fiskalnih ovlasti obavljaju funkcije koje se ne preklapaju s granicama administrativnih područja** (kao što je slučaj s EPCI-jima s fiskalnim ovlastima). Na primjer, ako se park prirode nalazi na granici dviju lokalnih vlasti, općine na čijem se teritoriju park nalazi mogu sastaviti EPCI bez fiskalnih ovlasti kako bi uskladile upravljanje na području parka. Osim toga postoji i dodatni instrument, *syndicat mixte*, koji omogućuje međusobnu koordinaciju EPCI-ja s fiskalnim ovlastima. *Syndicat mixte* formira se kako bi se nadopunile određene funkcije koje se preklapaju s granicama EPCI-ja, kao što su veliki infrastrukturni projekti, upravljanje vododijelnicama,<sup>11</sup> razvoj turizma, sveučilišta i sl., ili kako bi se više tih funkcija spojilo na mjestima njihova preklapanja.<sup>12</sup> Oba su instrumenta fleksibilna – jedan EPCI može obavljati više različitih funkcija.<sup>13</sup> S obzirom na činjenicu da geografsko stanje nužno ne odražava granice administrativnih područja, takvi su fleksibilni instrumenti nekad neophodni za ispravnu koordinaciju funkcija. Međutim, ako ti instrumenti djeluju bez nadzora šire lokalne vlasti, javlja se rizik od potpune neučinkovitosti zbog prekomjernog broja preklapajućih tijela i loše međusektorske koordinacije komplementarnih čimbenika.

**Članstvo u EPCI-jima obično je dobrovoljno, ali uključuje i hijerarhijski pristup „odozgo ” kako bi se održala funkcionalnost cjelokupnog okvira.** Na primjer, Francuska je 2015. uvela pravilnike za naprednije EPCI-je i od te godine sve općine moraju sudjelovati u EPCI-jima s fiskalnim ovlastima, a do siječnja 2018. preostale su samo četiri općine koje im se nisu priključile. U drugim je slučajevima francuski parlament uvjetovao stvaranje EPCI-ja s fiskalnim ovlastima i članstvo u njima. Tako su primjerice 2015. lokalne vlasti u širem prigradskom području Marseillea bile primorane formirati *métropole*, nakon što su se neki predloženi članovi usprotivili tim planovima.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cartographie-des-epci-a-fiscalite-propre>

<sup>11</sup> <http://www.syndicat-tregor.fr/?lang=fr>

<sup>12</sup> <http://www.valleedouthouet.fr/le-perimetre-dintervention.html>

<sup>13</sup> <http://www.baiedesomme.org/partenaires/>

<sup>14</sup> To se smatralo važnim za integrirano upravljanje metropolom, ali neki su se rubni EPCI-ji opirali zbog straha od gubitka utjecaja, na primjer kroz usklađivanje poreza na poslovanje s Marseilom. Npr. [https://www.lesechos.fr/08/02/2013/lesechos.fr/0202556432652\\_metropole-aix-marseille-provence---le-texte-de-loi-bientot-au-conseil-d-etat.htm](https://www.lesechos.fr/08/02/2013/lesechos.fr/0202556432652_metropole-aix-marseille-provence---le-texte-de-loi-bientot-au-conseil-d-etat.htm)

### Primjer 3.: Razvojni sporazumi

**Na međunarodnoj razini, razvojni sporazumi jesu sporazumi između središnje razine vlasti i nižih tijela vlasti o izvršavanju prioriteta projekata koji pridonose regionalnom razvoju.** Razvojni sporazumi, ili slični instrumenti, uvedeni su u Francuskoj, Kolumbiji i Engleskoj. Ti su sporazumi obično utemeljeni na nacionalnim i lokalnim strateškim planovima, a njima se pospješuje realizacija projekata lokalnog razvoja najvišeg prioriteta koji zahtijevaju koordinaciju središnje i lokalne vlasti. Takvi projekti obično obuhvaćaju i institucionalne reforme i materijalna ulaganja, no mogu biti usmjereni i samo na institucije i politike, kao što je slučaj u Engleskoj. Razvojni sporazumi slični su ugovorima po tome što sadrže konkretne projekte, reforme, odgovorne strane, ciljeve i vremenske rokove, sa jasnim mehanizmom praćenja i odgovornosti, a mogu biti pravno obvezujući. Regionalni rezultati razvoja mogu se znatno poboljšati s pomoću takvih sporazuma jer se njima lokalni i državni resursi usmjeravaju i usklađuju s obzirom na strateški najznačajnije prioritete za regionalni razvoj. Više je detalja navedeno u odjeljku 3.5 pod naslovom „Provedba i izvori financiranja“.



## 3 Prijedlog razvojnih scenarija

### 3.1 Preporuka razvojnog smjera i strateških ciljeva

U prvom i drugom dijelu ovog dokumenta naglasak je stavljen na prilike i izazove s kojima se trenutno suočavaju hrvatske regije. Osim toga, Hrvatska prolazi kroz razdoblje globalnih i regionalnih promjena, s obzirom na to da globalizacija, klimatske promjene i dekarbonizacija, automatizacija i tehnologije u nastajanju itd. dovode do transformacije prirode radnih mjesta, proizvodnih i industrijskih sektora, poslovnih modela i društva. Stoga je važno predvidjeti i prilagođavati se modernizaciji današnjih gospodarskih i društvenih struktura. Hrvatska strategija regionalnoga razvoja trebala bi dati odgovor na sve navedeno i ispuniti svoju ulogu te pripremiti hrvatske građane i gospodarstvo da budu otporni i prilagodljivi na promjene.

Hrvatska Vlada ima ključnu ulogu u pružanju podrške ljudima u svim regijama, pomoći im da budu otporni na promjene i prilagodljivi te da doprinose i sudjeluju u gospodarskom i društvenom razvoju Hrvatske. To je glavna motivacija za inicijative teritorijalnog razvoja koje su već pokrenute kako u odnosu na izgradnju institucija, politika i propisa tako i u odnosu na plan pripreme baze projekata povezanih s ključnim prioritetima Nacionalne razvojne strategije 2030.

No u ovom trenutku Hrvatska riskira krenuti prethodno opisanim iberijskim i grčkim putovima. Strategije su *neuravnotežene* i pretjerano usmjerene na tešku prometnu infrastrukturu, a zanemaruju temelje kao što su institucionalna reforma i ljudski kapital te su propustile prilagoditi politike lokalnim okolnostima.

Za bolje rezultate na svojem daljnjem putu, Hrvatska može imati koristi od novog usklađivanja svojeg modela teritorijalnog razvoja na temelju tri ključne spoznaje: prilagodba, integracija i komplementi.

1. **Prilagodba:** Pristup bi trebao odražavati stupanj razvoja Hrvatske u cjelini, ali i njezinih regija tako da se intervencije prilagode prednostima, nedostacima i preprekama specifičnima za svako područje s ciljem oslobađanja specifičnih potencijala pojedine regije i sprječavanja neučinkovite upotrebe resursa.
2. **Integracija:** Pristup ne bi trebao biti usmjeren samo na najmanje razvijena područja, već bi trebao obuhvatiti i integrirati *cijelu Hrvatsku* i graditi na temeljima regionalnih i nacionalnih polova rasta.
3. **Komplementi:** Pristupom trebaju biti obuhvaćene višestruke *razvojne osi* tako da se njime koordinira, utvrđuje redosljed te određuju prioritetne komplementarne intervencije čiji su cilj sve relevantne razvojne osi, uključujući razvoj institucija, društva, ljudskog kapitala i gospodarstva.

#### Okvir 7. Vladin pristup teritorijalnom razvoju u Nacionalnoj razvojnoj strategiji 2030.

Za Hrvatsku su karakteristične primjetne teritorijalne neuravnoteženosti koje otežavaju njezinu koheziju i potencijal za održivi rast. Jedan od osam razvojnih smjerova Nacionalne razvojne strategije 2030., Napredne regije Hrvatske (Rast i radna mjesta za regije), odnosi se na novi pristup teritorijalnom razvoju u Republici Hrvatskoj čiji je cilj potaknuti *uravnoteženiji* regionalni razvoj, pametnu specijalizaciju regija uz korištenje integriranih teritorijalnih ulaganja. Cilj mu je uvođenje strukturnih promjena, osnaživanje položaja regionalnih

gospodarstava u globalnim lancima vrijednosti te podrška stvaranju novih radnih mjesta i razvoju pametnih otoka i pametnih gradova koji će poticati rast i inovacije.

Glavni je strateški cilj „uravnoteženi razvoj Republike Hrvatske i jačanje konkurentnosti hrvatskih regija“, a ostvarivat će se preko četiri ključna interventna područja:

- *horizontalne politike* i razvoj *područja posebne državne skrbi i brdsko-planinskih područja*;
- *pametna specijalizacija* i poboljšanje položaja regionalnih gospodarstava u *globalnim lancima vrijednosti*;
- razvoj *pametnih gradova* i
- pametan i održiv *razvoj otoka*.

Utvrđene su visokoprioritetne potrebe za ulaganjima čiji je cilj poticanje integriranog *društveno-gospodarskog razvoja*, uključujući ruralna područja, obalna područja i otoke, a osobito:

- Smanjenje nejednakosti među regijama te podjele na urbana i ruralna područja, i to:
  - oslobađanjem endogenog potencijala regija koja zaostaju (npr. istočna Hrvatska);
  - uvažavanjem geografskih posebnosti (npr. otoci);
  - jačanjem gospodarskih aktivnosti i
  - stvaranjem potrebnih veza s vodećim polovima rasta.
- Pružanje podrške izgradnji zajednica, i to:
  - integracijom strategija teritorijalnog razvoja u ruralnim/slabo naseljenim područjima i
  - osnaživanjem lokalnih dionika, potencijalno upotrebom pristupa lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice (engl. community-led local development, CLLD).

Urbani centri u Hrvatskoj nude bolje prilike za posao bolje kvalificiranim osobama, ali ne iskorištavaju u punoj mjeri njihovu katalitičku ulogu kao pokretača regionalnog rasta. Utvrđene su prioritetne potrebe za ulaganjima i one trebaju biti dodatno specificirane u integriranim strategijama urbanog razvoja radi poticanja integriranog društveno-gospodarskog razvoja u urbanim područjima, a osobito radi:

- boljeg utvrđivanja uloge vodećih *gospodarskih središta* kao *pokretača regionalnog rasta*, ali i održivog i integriranog razvoja njihovih funkcionalnih područja (npr. sveučilišni centri, inovacijski prostori, urbano-ruralne veze itd.);
- pružanja podrške *obnovi siromašnih urbanih sredina* radi povećanja njihove poslovne privlačnosti i društvene inkluzije, koristeći pristup lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice kadgod je to moguće;
- jačanja *kapaciteta lokalnih tijela* za razvoj kvalitetnih integriranih teritorijalnih strategija.

Za svladavanje prepreka razvoju i poboljšanje konkurentnosti hrvatskih regija preporučuje se sljedeće:

- Nastojati svladati glavne prepreke koje ograničavaju rast kroz koncept *pametne specijalizacije* teritorijalnog razvoja. Nedostatno razvijeni regionalni inovacijski sustavi trebaju snažniju interakciju među poduzetnicima i između poduzetnika (proizvodni sektor) i institucija visokog obrazovanja. Inovacije se mogu poticati kroz integraciju obrazovanja, razvoja i istraživanja te učenjem iz uspješno uspostavljenih mreža takozvanih „trokuta znanja“.
- Smanjiti nedostatke u *infrastrukturi* i ulagati u *obrazovanje* kako bi se privukli i zadržali visokokvalitetni ljudski resursi.
  - U hrvatskim regijama s niskim prihodima još uvijek postoje značajni nedostaci u infrastrukturi. Smanjivanje tih nedostataka obuhvaća poduzimanje koraka kao što su poboljšanje cestovne mreže i dovršetak transeuropske prometne mreže.
  - To valja provoditi u kombinaciji s ulaganjima u ljudski kapital, vještine i inovacije, ali i infrastrukturu za regionalno poslovanje i istraživanje. Posebnu pažnju valja posvetiti uključivanju diplomanata na tržište rada, izbjegavajući pritom česte probleme zbog neusklađenosti između ponude diplomanata i potražnje na tržištu rada. Također će biti neophodno poticati cjeloživotno učenje jer bi oslanjanje isključivo na vještine iz formalnog obrazovanja dovelo do brzog pada vrijednosti vještina i nemogućnosti prilagodbe novim izazovima i konkurenciji.
- *Bolje povezivanje gradova s okolnim područjima* i promocija koncepta razvoja *pametnih gradova*. Regije koje zaostaju nisu isključivo ruralne i one se nastavljaju urbanizirati, kako kroz brži rast stanovništva u

gradovima koji se nalaze u regijama s niskim gospodarskim rastom tako i kroz pad broja stanovnika izvan velikih gradova u regijama s niskim prihodima. Bilo bi korisno poboljšati prelijevanje iz tih uspješnih gradova (koji djeluju kao regionalni pokretači gospodarskog razvoja).

- Potrebna su ulaganja u bolju *kvalitetu institucija*, regionalne administrativne kapacitete i njihovu učinkovitost, što uključuje mjere za povećanje učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti javnih službi, promicanje e-upravljanja, smanjenje administracije, modernizaciju javne nabave, podršku antikorupcijskim mjerama i reformu pravosuđa.

**U raspravama koje su prethodile izradi plana „Hrvatska 2030. — Zemlja inovativnih, povezanih i uključivih regija (pametnih regija), pametnih gradova te pametnih i održivih otoka” često se spominje cilj uravnoteženja gospodarskog rasta i razvoja na cijelom hrvatskom državnom području.** U nastojanjima da se ostvari regionalna jednakost treba istaknuti važnost snažnih aglomeracijskih ekonomija koje pokreću nacionalnu produktivnost i učinkovitost. U tom se smislu u Izvješću o svjetskom razvoju za 2009. (World Bank 2009) preporučuje strategija kojom se nastoji ostvariti *jedinstvo, a ne ujednačenost* na cijelom državnom području. To znači da razvoj iziskuje integrativnu politiku koja koristi najdinamičnijim središtima rasta kako bi se stvorile prilike za sve.

To je osobito važno za Hrvatsku, koja je prošla kroz dugu nacionalnu recesiju i velik gubitak stanovništva koje je otišlo u zemlje EU-a s većim rastom i u kojoj su isto tako prisutne velike regionalne društvene nejednakosti. Hrvatska bi mogla imati koristi od podupiranja pokretača rasta s najvećim potencijalom (osobito velikih gradova) radi poboljšanja nacionalnog i regionalnog rasta i stvaranja novih radnih mjesta te stvaranja resursa za podršku općem društvenom razvoju.

**U toj će viziji Zagreb, kao ključno hrvatsko gospodarsko središte i poveznica s međunarodnim tržištima, trebati poboljšati svoje rezultate.** Usprkos tome što je daleko najveći hrvatski grad, Zagreb je u zadnja dva desetljeća dao tek slabi doprinos rastu i stvaranju novih radnih mjesta, kao što je prikazano u odjeljku o teritorijalnom kapitalu. S obzirom na to da se radi o središtu hrvatskoga gospodarstva, bit će neophodno utvrditi uzroke loših rezultata Zagreba i pokrenuti institucionalne reforme, resurse i ulaganja potrebne za rješavanje najbitnijih prepreka.

**Međutim, ljudi iz cijele Hrvatske trebaju pristup novim mogućnostima, a uspjeh Zagreba ili drugih vodećih gradova ne dovodi automatski do uspjeha ostalih regija.** Manje napredne regije suočene su s višestrukom deprivacijom te riskiraju tek slabo prelijevanje uspjeha iz vodećih područja ili nacionalnih reformi.<sup>15</sup> Ako redosljed i prioritete regionalnih politika i ulaganja nisu utvrđeni na odgovarajući način, postoji rizik da će regije biti izložene nacionalnom i međunarodnom tržišnom natjecanju prije nego što za to postanu spremne, i to uz uobičajene rizike od potrošnje bez pokrića (tzv. „bijeće slonove”) i nemogućnosti apsorpcije sredstava.

**Odgovarajuće određivanje redosljeda znači utvrđivanje i otklanjanje najkritičnijih prepreka produktivnosti u područjima koja zaostaju prije provedbe materijalnih ulaganja u lokalnu infrastrukturu i dodjele poticaja.** U analizama županijskih razvojnih strategija, primjerice, naglašavaju se prioritetne institucionalne prepreke, kao što su nefunkcionalna tržišta nekretnina (što uključuje pasivnu državnu imovinu), restriktivni propisi, slaba decentralizacija i nedostatak koordinacije između županija te prepreke u smislu ljudskog kapitala, primjerice vještine odraslih osoba.

---

<sup>15</sup> Na primjer, istraživanje o različitim učincima strukturnih fondova EU-a u razdoblju od 2007. do 2013. pokazalo je da takva politika, iako je donekle pozitivno utjecala na konvergenciju, u istočnoeuropskim zemljama nije uspješno stvorila održive cikluse inovacija i razvoj povezanih kapaciteta koji bi premostili jaz u odnosu na razvijenije zapadnoeuropske zemlje, i da se u nekim zemljama povećala nejednakost između razvijenih i nerazvijenih regija.

**Nakon što se uspostave ti temelji i uz odgovarajući lokalni ekosustav ljudi i poduzeća (gustoća), lokacija će imati veće mogućnosti natjecanja na nacionalnom i međunarodnom tržištu.** Tek tada *povezanost* s dinamičnim gradovima postaje prioritet za lokalni razvoj ako Hrvatska želi osloboditi prilike za trgovinu, zapošljavanje i pristup uslugama. Na temeljima snažnih institucija i ljudskog kapitala, kao i snažne povezanosti, vjerojatnost uspjeha politike pametne specijalizacije postaje znatno veća.

**Drugi ključ za integrativnu politiku jest osigurati da ishodi vezani uz ljude, poput obrazovanja, siromaštva i pristupa osnovnim uslugama, ne odražavaju neujednačenu raspodjelu gospodarske proizvodnje.** To znači da je potrebno izdvojiti dio viška prihoda u velikim gradovima (kroz progresivno oporezivanje) i preraspodijeliti ih kako bi se poboljšale mogućnosti ishoda vezanih uz ljude u manje razvijenim područjima (ulaganjima u univerzalnu zdravstvenu pokrivenost, obrazovanje i socijalnu zaštitu), kao što je primjerice slučaj u ranije predstavljenom „efektu škara” u sklopu kojeg je u Francuskoj ostvareno *jedinstvo* u svim regijama bez ostvarenja *ujednačenosti u proizvodnji*. Kako bi se to ostvarilo trebalo bi poboljšati *praćenje* i *ciljanje* konvergencije općina i gradova u pristupu osnovnim uslugama.

## 3.2 Preporuka kombinacije javnih politika

U okviru u nastavku navodi se osnova pomoću koje se definira kako spomenuto određivanje prioriteta i redoslijeda teritorijalnih razvojnih politika razvoja izgleda u praksi. Preporučeno je odgovarajuće *određivanje redoslijeda* politika i ulaganja kako bi se pripremili temelji za uspjeh prije pokušaja realizacije rizičnijih ulaganja prema lokacijama i *prilagodba* kombinacije javnih politika lokaciji u skladu sa stupnjem lokalne koncentracije gospodarskih aktivnosti.

## Okvir 8:

### Slika 25. Kombinacija javnih politika prilagođenih lokacijama

Mjesta s manjom gustoćom gospodarstva

Temelji



Neke opće, „prostorno neodređene” javne politike čine temelj za produktivnost, rast i stvaranje novih radnih mjesta na svim mjestima. One su temelji za bolje gospodarske rezultate u svim područjima Hrvatske i mogli bi dovesti do poboljšanja kao što su zdravo poslovno okruženje i učinkovita tržišta proizvodnih čimbenika (npr. tržišno natjecanje, transparentnost upravljanja, jednostavna registracija poduzeća i učinkovita tržišta zemljišta, učinkovita tržišta kapitala i pristup financiranju, otvorenost i olakšavanje trgovine). Kad je riječ o institucijama, važno je učinkovitije upravljanje, kao što su osnažena decentralizirana tijela te poboljšana teritorijalna koordinacija, ocjena projekata i javno financijsko upravljanje. Važnost tih nacionalnih institucionalnih osnova za lokalnu razinu prepoznata je u strateškim planskim dokumentima, primjerice županijskim razvojnim strategijama i Otočnoj razvojnoj politici (2018.), u kojima su horizontalne institucije kao što su tržišta nekretnina, upravljanje državnom imovinom i teritorijalna koordinacija istaknuti prioriteti za lokalni gospodarski razvoj.

Slično tome, za sva su mjesta važna ulaganja usmjerena na ljude kako bi se izravno poboljšala kvaliteta života i ljudskog kapitala. To uključuje politike i ulaganja u područja zdravstvene zaštite, odvodnje, socijalne zaštite, odgovarajućih javnih prostora itd. radi izravnog poboljšanja dobrobiti i razvoja ljudskog kapitala kako bi ljudi bili produktivni i mobilni te iskoristili prilike dostupne na drugim lokacijama. Analiza pokazuje da je obrazovanje na svim mjestima snažno povezano sa siromaštvom i prihodima te da su deficiti u odnosu na ljudski kapital navedeni kao prioritetni problemi u nekoliko županijskih razvojnih strategija, što potvrđuje da je povećanje prihoda i blagostanja opći prioritet. Kako bi se poduprla konvergencija osnovnog blagostanja na svim mjestima, savjetuje se poboljšati praćenje siromaštva i pristupa osnovnim uslugama na razini gradova i osobito općina, utvrditi džepove

neimaštine te odrediti jasne *ciljeve* za konvergenciju prema kojima će se moći odrediti odgovornost aktera.

**Druge konkretnije intervencije mogu biti prikladni prioriteti za neka mjesta, ali ne sva.** U rijetko naseljenim područjima koja zaostaju (kao što su brdsko-planinska područja s razvojnim poteškoćama), velika ulaganja temeljena na lokacijama, primjerice u materijalnu prometnu infrastrukturu ili industrijske parkove vjerojatno neće imati dovoljnu iskoristivost i povrat od ulaganja uslijed malenog broja lokalnog stanovništva i poduzeća, slabog lokalnog ljudskog kapitala i upravljanja te nedostatka aglomeracijskih prednosti. Rizik povezan s takvim ulaganjima jest veliki financijski teret za lokalnu samoupravu zbog troškova financiranja, upravljanja i održavanja. To je osobito točno u Hrvatskoj jer čak ni vodeće regije još uvijek ne postižu visoku koncentraciju gospodarskih aktivnosti i rast.

**Prometna infrastruktura postaje prikladnija u gusto naseljenim regijama koje zaostaju.** Gusto naseljena područja koja zaostaju koncentrirana su u Slavoniji (funkcionalne regije Slavenskog Broda i Osijeka) i južno od Zagreba (funkcionalne regije Karlovca i Siska). Prostorno neodređene politike (institucije koje će potaknuti povećanje koncentracije aktivnosti i politike usmjerene na ljude u svrhu smanjenja siromaštva) i politike usmjerene na povezivanje (radi integracije tih regija s dinamičnijim tržištima) bit će strateški izuzetno važne za gospodarsku integraciju tih područja. Ta područja koja zaostaju imaju visoku koncentraciju siromaštva i donekle nisku pristupačnost, a mnoge općine nalaze se na granici s pristupačnijim i dinamičnijim regijama. Njihova blizina i koncentracija čini bolju povezanost s vanjskim tržištima „najslabijom karikom” koju bi valjalo riješiti, a to bi moglo potaknuti rast prelijevanjem i umanjiti rizik od nedovoljne iskorištenosti (iako sve projekte valja pažljivo ocijeniti). No institucije, socijalna politika i ljudski kapital i dalje su važni komplementi za rješavanje „nematerijalnih” prepreka koje bi mogle smanjiti učinak materijalnih ulaganja i izravno rješavati pitanja blagostanja i siromaštva.

**Međutim, u nekim okolnostima, dodatne podjele (lokalne poteškoće) mogu ublažiti učinak ulaganja namijenjenih povezivanju i općih reformi.** Primjerice, u nekim zemljama kulturne ili jezične prepreke mogu ograničavati migracije unutar zemlje, prigradska putovanja ili trgovinu, a dubinske poteškoće u područjima koja zaostaju (kao što su sukobi, izazovi povezani s okolišem, vrlo slabo obrazovanje ili ekstremni pritisak na lokalnu infrastrukturu) mogu onemogućiti njihovu sposobnost za integraciju u vodeću ekonomiju usprkos ulaganjima u povezivost. U tom slučaju mogu biti potrebne dodatne intervencije temeljene na lokacijama kako bi se prevladale podjela ovisno o lokacijama ili kako bi se aktivnije poticalo stvaranje novih radnih mjesta u mjestima koja zaostaju.

**Primjerice, u Hrvatskoj je jedan izvor tih „podjela” sezonski dolazak turista, koji je koncentriran u priobalnim područjima.** Stoga se u tim područjima poseban naglasak stavlja na ciljne intervencije za održivo upravljanje turističkim sektorom i infrastrukturom radi smanjenja tih podjela. To može uključivati prilagođene mjere za smanjenje pritiska na općinsku ili međugradsku infrastrukturu i usluge (kao što su prilagođeno poboljšanje infrastrukture (engl. urban upgrading), gradske ceste/obilaznice, modernizirane granice, poboljšana vodoopskrba itd.) te socijalne politike za rješavanje sezonske nezaposlenosti i rizika za okoliš poput zagađenosti i prirodnih nepogoda. Poduzetničko otkrivanje i ostale S3 inicijative mogu biti važni za istraživanje prilika za (a) produljenje sezone u priobalnim regijama radi podizanja ukupne faktorske produktivnosti (TFP) u sektoru i (b) diverzifikaciju turističke ponude i dodane vrijednosti izvan strogo sezonskog i cjenovno elastičnog obalnog turizma i turizma koji se zasniva na plažama.

**Hrvatska ima dva glavna „vodeća” ekonomski gusta klastera: šire područje oko Zagreba i područja oko Rijeke i Pule.** Za ta područja karakteristične su veće prednosti od kompetencija i aglomeracije, koje privlače produktivna poduzeća i osobe, a to znači da u pravilu politike za gospodarski



razvoj temeljene na lokacijama imaju veći povrat od ulaganja. Međutim, čak i u tim vodećim gustim područjima, slabiji rast i sporo otvaranje novih radnih mjesta navode na zaključak da su na rezultate nepovoljno utjecali slabi institucionalni temelji i ljudski kapital.

**Zagreb ima daleko najveću koncentraciju i povezanost, a taj potencijal treba nadograđivati politikama** kojima se jača orijentacija Zagreba prema vani i njegove veze s međunarodnim tržištima, ali ujedno i osiguravaju kvalitetne osnovne gradske usluge kako bi Zagreb mogao biti domaćin produktivnim poduzećima i građanima koji traže prilike. Te je politike, međutim, potrebno nadopuniti reformama institucija i ljudskog kapitala kojima se stvaraju preduvjeti za uspjeh.

**U područjima s visokom koncentracijom ekonomskih aktivnosti, ali niskim pristupom tržištu (kao što su Pula i Rijeka), prioritet je poboljšanje povezanosti**, a to uključuje međunarodnu povezanost preko luka i granica, povezanost s ostalim velikim domaćim tržištima (kao što su Zagreb, Slavonija i južni Jadran) i povezanost s obližnjim područjima s lokacijskim poteškoćama, kao što su otoci.

**Najveći hrvatski gradovi mogu pružiti nove prilike siromašnima, a u kojima i živi velik udio te skupine.** Stoga su ciljane intervencije za integraciju siromašnih u urbano gospodarstvo i osiguranje dostojnog životnog standarda prioritet i u vodećim gradovima (kao što su poboljšanje infrastrukture naselja, reforma tržišta nekretnina, javni prijevoz i mogućnosti obrazovanja).

**Vodećim regijama potrebna je podrška kako bi osnaživale ostala područja kroz jasne integrativne politike**, kao što su omogućavanje migracija unutar sredine (primjerice, reformiranje tržišta nekretnina, poboljšanje infrastrukture naselja), ulaganje u ruralno-urbanu i međugradsku povezanost te prethodno navedene politike progresivnog oporezivanja i politike preraspodjele.

Okvir 9: Slika 26. Tipologija hrvatskih područja za teritorijalnu politiku

Tipologija	Područja koja zaostaju s niskom koncentracijom siromašnih	Područja koja zaostaju s visokom koncentracijom siromašnih	Područja sa sezonskim fluktuacijama (turizam)	Vodeća područja s visokom koncentracijom siromašnih
Primjer	Ličko-senjska županija	Varaždin, Vukovar	Otoci, priobalni gradovi	Zagreb, Primorsko-goranska županija
<b>Prioriteti</b>				
Institucije 	✓	✓	✓	✓
Usmjerenost na ljude 	✓	✓	✓	✓
Povezivost 	-	✓	✓	✓
Politika temeljena na lokacijama 	-	-	✓	✓

Deset dodatnih analitičkih podloga Svjetske banke pripremljenih radi izrade Nacionalne razvojne strategije 2030. sadrži detaljnu analizu poteškoća i preporuka u sklopu svake reformske kategorije:

Prioritet politike	Dokument Nacionalne razvojne strategije na temelju Ugovora o savjetodavnim uslugama
<b>Institucije</b>	2. Makroekonomska održivost, javne financije i oporezivanje 3. Rast, ulaganja i konkurentnost 7. Javno upravljanje (javna uprava i državna imovina) 8. Pravosuđe

	11. Okoliš i prirodni resursi
<b>Usmjerenost na ljude</b>	4. Demografija, starenje i socijalna politika 5. Obrazovanje i vještine 6. Zdravstvo 10. Energetika
<b>Povezivost</b>	9. Promet
<b>Gospodarska politika temeljena na lokacijama</b>	3. Rast, ulaganja i konkurentnost

U okviru u nastavku ukratko su navedeni ključni nalazi iz tih javnih politika koji se odnose na teritorijalno planiranje, dok prilog s dodatnim ključnim pokazateljima uspješnosti sadrži nekoliko grafikona, karata i pripadajuće analize iz tih dokumenata.

## Okvir 10: Nalazi iz ostalih analitičkih podloga vezani uz teritorijalni razvoj

### Prioriteti za vodeća područja

- Politika temeljena na lokacijama (engl. place-based policy):
  - Poboljšati kvalitetu urbanog okoliša povećanjem broja i kvalitete javnih zelenih površina u skladu s ciljevima EU-a, rješavanjem pitanja neplanske gradnje i smanjenjem urbanog zagađenja zraka (kao što je slučaj u Zagrebu, Slavonskom Brodu i Osijeku gdje vrijednosti PM<sub>2.5</sub> premašuju preporučene pragove) koje doprinosi preuranjenoj smrti, ali i kiselih kiša koje oštećuju hrvatske šume (World Bank 2019d).
  - Istražiti opcije za ponovni razvoj pasivnog željezničkog zemljišta u Zagrebu i njegovoj okolini u neke druge komercijalne svrhe koje bi omogućile sinergiju između pristupa željeznici i potražnje putnika kao potrošača, a ujedno i dovele do unaprjeđenja „lokacijske vrijednosti” urbanih područja. (World Bank 2019b)
  - Urbani razvoj orijentiran na javni prijevoz s unaprjeđenjima „cijele linije” koja obuhvaćaju sve elemente infrastrukture i usluga (postaje, signalizacija, željeznička i tračna vozila te povezane usluge urbanog prijevoza, npr. autobusi, unaprjeđenje reda vožnje i čimbenika usluge koji su usmjereni na kupca, npr. karte) (World Bank 2019a).
    - Kad je riječ o Splitu, razvoj prigradskog željezničkog prometa u Splitu klasična je prilika za razvoj orijentiran na javni prijevoz. Prilagodba postojeće glavne željezničke infrastrukture koja trenutačno prolazi kroz grad i izgradnja nove dionice sekundarne linije povezala bi dva glavna splitska prometna čvora, uključujući: (i) splitsku zračnu luku koja ima promet od približno 3,5 milijuna putnika godišnje i (ii) splitsku trajektnu luku s prometom od približno 5 milijuna putnika godišnje. Industrijsko zemljište i neiskorišteni ranžirni kolodvor između ta dva prometna čvora općinske vlasti grada Splita i okolnih područja namjeravaju pretvoriti u miješane stambeno-poslovne čestice (što uključuje socijalno stanovanje). Cilj je tog projekta poboljšati prometnu povezanost između ključnih čvorova i potaknuti urbanu obnovu i novi industrijski razvoj.
- Povezivost:
  - Poboljšanje učinkovitosti najkritičnijih trgovinskih i putničkih pravaca do međunarodnih tržišta. Željezničke usluge bitno zaostaju za ostalim načinima prijevoza. Najkritičniji željeznički pravci u pogledu povezivosti međunarodnog teretnog prometa jesu RH1 do Beograda, Srbija i RH2 do Budimpešte, Mađarska (na kojima se odvija 75 % hrvatskog željezničkog prometa). Poboljšanje željezničke povezanosti (s RH2) u Luci Rijeka ključno je za budućnost hrvatskog željezničkog teretnog tržišta. Prema preliminarnim analizama podataka o prelascima granica u putničkom cestovnom prometu prvo bi trebalo razmotriti modernizaciju međunarodnog željezničkog putničkog prometa na željezničkim koridorima koji povezuju Zagreb i Ljubljano/Graz/Beč (M101), Zagreb i Beograd (M103 i M104) te Istru s Trstom/Koprom (R101) s obzirom na visoku stopu prelazaka granice na tim točkama. Važna mjera kojom bi se skratilo trajanje putovanja može biti smanjenje broja stanica. Svakako je potrebno detaljno analizirati prijašnji fragmentirani pristup poboljšanjima te primijeniti pristup koji se zasniva na planiranju i unaprjeđenju „cijele linije”. (World Bank 2019a).

### Prioriteti za područja koja zaostaju s visokim koncentracijama siromašnih

- Povezivost:

- Upotreba integriranih autobusnih usluga za poboljšanje uključivanja i korištenja željezničkih usluga. Jačanje autobusnih veza do željezničkih postaja putem javnog prijevoza na zahtjev (engl. demand-responsive transport, DRT) radi poboljšanja pristupa stanovnika željeznici i korištenja postojećih željezničkih linija (World Bank 2019a).
- Unaprjeđenje „cijele linije” radi poboljšanja pružanja usluga na postojećim prioriternim linijama u gusto naseljenim područjima koja zaostaju (World Bank 2019a).
- Intervencije usmjerene na ljude:
  - Poboljšati dostupnost socijalne skrbi, zdravstvene zaštite i usluga u obrazovanju počevši s analizama lokalnih potreba i analizama nedostataka kako bi se utvrdili lokalni prioriteti.

#### **Prioriteti za područja koja zaostaju s niskim koncentracijama siromašnih**

- Intervencije usmjerene na ljude:
  - Riješiti problem nedostatka ekonomije razmjera i ograničenih kapaciteta koji ometaju pružanje usluga u mnogim hrvatskim malim općinama s niskom koncentracijom siromašnih. To uključuje jačanje regionalnih strategija za gospodarenje otpadom (na temelju regionalnih planova za gospodarenje otpadom, razvoja sustava i poboljšanih poslovne planove te jačanja kapaciteta regionalnih tijela radi boljeg upravljanja regionalnim centrima za gospodarenje otpadom), koje se mogu nadopuniti boljom koordinacijom i zajedničkim uslugama među općinama, konsolidacijom općina ili prijenosom nekih obveza na županije (ovisi o odgovarajućoj izgradnji kapaciteta) (World Bank 2019c).
  - Utvrditi i ukloniti nedostatke u pristupu službama socijalne skrbi, koje su se donekle razvijale na ad hoc način, što je dovelo do različitog pristupa tim službama u zemlji. Procijeniti lokalne potrebe i sukladno tome osmisliti programe kojima bi se organizirala odgovarajuća socijalna skrb u područjima sa starijom prosječnom populacijom (što uključuje veće potrebe za socijalnom skrbi), primjerice u Šibensko-kninskoj i Ličko-senjskoj županiji, i primijenili odgovarajući modaliteti za urbane aglomeracije s više od milijun stanovnika, kao što je zagrebačka regija, u usporedbi s modalitetima dostupnima u, primjerice, Ličko-senjskoj županiji, koja ima manje od 10 osoba po km<sup>2</sup>. (World Bank 2019c)
  - Riješiti pitanje manjka zdravstvenih djelatnika u ruralnim sredinama, što iziskuje utvrđivanje postojeće radne snage i potreba, utvrđivanje manjka te razvoj i provedbu strategije za razvoj radne snage u svrhu otklanjanja nedostataka.
- Poljoprivreda i okoliš (World Bank 2019d):
  - Riješiti pitanje emisija amonijaka, od kojih 85 % potječe iz poljoprivrede.
  - Očuvanje šuma (47 % kopnene površine), područja Natura 2000 (37 % kopnene površine), priobalnih područja i voda te ostalih područja bogatih bioraznolikošću kroz aktivnosti jačanja kapaciteta tijela nadležnih za njihovo upravljanje te izrade i provedbe planova upravljanja. Utvrđivanje prilika za poboljšanje turizma na lokacijama s manjom posjećenošću i upravljanje poteškoćama povezanim s turizmom primjenom planova za posjetitelje (World Bank 2019d).

#### **Prioriteti za područja s fluktuacijama, uključujući otoke i priobalna područja**

- Okoliš i gospodarenje otpadom
  - Zbog njihove specifične prirode gospodarenje otpadom na otocima složeni je problem i za to se ne mogu primjenjivati isti kriteriji kao u ostatku zemlje, kao što je trenutačno slučaj. Postoje jedinstveni problemi uslijed a) zakonskih ograničenja koja zabranjuju odlaganje otpada na otocima (zbog turizma i ciljeva zaštite prirode), b) prostornih ograničenja za izgradnju infrastrukture za zbrinjavanje otpada radi čuvanja prirode i orijentacije prema turizmu, koja odvrću od gradnje te c) financijske i organizacijske složenosti postupka prijevoza otpada s otoka na kopno (osobito tijekom turističke sezone). Izgradnjom centara za gospodarenje otpadom na kopnu cjelokupni bi se otpad trebao prebacivati na kopno. Međutim, tržište za prikupljanje otpada s otoka po tržišnim cijenama slabo je zbog visokih troškova prijevoza, raspršenog stanovništva, organizacijske složenosti pomorskog prijevoza i malog volumena otpada, osobito izvan sezone, te posebnih kategorija otpada. Potrebno je evaluirati različite financijske mehanizme i operativne sustave (koji su usredotočeni na prikupljanje otpada) kako bi se smanjili troškovi za građane na najmanju moguću mjeru i istovremeno očuvao okoliš na otocima (World Bank 2019d).
  - Otoci i priobalna područja isto tako trebaju rješavati problem značajnih količina otpada u moru koji nastaje izvan granica njihova područja odgovornosti (World Bank 2019d).

- Utvrditi mogućnosti za smanjenje utjecaja vrhunca turističke sezone na okoliš, primjerice u pogledu potrošnje vode i zagađenja (World Bank 2019d).
- Riješiti problem neplanske i nezakonite gradnje koja šteti okolišu i onemogućuje pružanje usluga u urbanim sredinama (World Bank 2019d).

## Pametna specijalizacija

**Cilj politike EU-a o pametnoj specijalizaciji (S3) jest podržati razvoj lokalnih ekonomija u manje naprednim regijama primjenom subvencija i smanjivanjem rizika poduzetničkog istraživanja, eksperimentiranja i otkrivanja.** Time se stvaraju *javne koristi* zahvaljujući učenju, kojega na tržištu ima premalo. Cilj poticaja u sklopu S3 nije podupiranje čitavog sektoru ili pojedinih poduzeća, nego poticanje učenja o potencijalu neke *nove aktivnosti*. Na taj se način (neizravno) poboljšava opća uspješnost sektora i izgrađuju kapaciteti za uspjeh u novim područjima.

Na temelju analize globalnih vrijednosnih lanaca i prostornih dimenzija proizvodnje u Hrvatskoj, kao i lekcija iz ostalih europskih zemalja, Hrvatska bi imala koristi od toga da se usmjeri na „3 slova S“ u osmišljavanju strategije S3. Ta tri slova odnose se na politike za rast poduzeća (engl. *Scaling-up*), izgradnju vještina (engl. *Skill-building*) i širenje (engl. *Spreading*) usvajanja tehnologija s ciljem postojane, ali postupne strukturne transformacije.

1. Rast poduzeća:
  - a. **Razmišljati globalno:** Budući da je hrvatsko tržište malo, važno je unaprijediti veze s drugim regijama sa sličnim ili komplementarnim prednostima u Europi i cijelom svijetu. Nakon analize globalnih lanaca vrijednosti, ključne informacije koje treba prikupiti tijekom procesa poduzetničkog otkrivanja mogu se odnositi na dinamiku i odnos s regionalnim tržištima u Europi, uključujući povezanost sa stranim ulaganjima.
  - b. **Ukloniti prepreke poduzetničkom rastu:** Slabi rezultati Hrvatske u globalnim lancima vrijednosti ukazuju na postojanje velikih prepreka produktivnosti koje treba ukloniti. Primjerice, možda je potrebno osmisliti politike za potporu tržišnom natjecanju (ulaz, izlaz i preraspodjela kapitala u poduzećima), fluidna financijska tržišta i fleksibilna tržišta rada, bolje tokove znanja među poduzećima (u gradovima, u regijama i međunarodno) i bolji kapaciteti poduzeća, što uključuje inovacijske, upravljačke i poduzetničke vještine. Konkretna ograničenja produktivnosti u različitim sektorima i na različitim lokacijama trebala bi se otkriti primjenom poduzetničkog otkrivanja.
2. **Vještine umjesto sektorskih prioriteta:** Odabirom jednog sektora vjerojatno će se naglasiti neučinkovitost i neodgovarajuća raspodjela resursa kao što je izdvojeno u pratećem dodatku o globalnim lancima vrijednosti i strategiji S3. Sektori koji se danas čine uspješnima nisu nužno dobri pokazatelji onoga što će biti uspješno sutra i poduzetnici trebaju učiti i prilagođavati se signalima s tržišta. Pretjerano oslanjanje na odabrane sektore posebno je riskantno na malim tržištima kao što je hrvatsko, gdje su inovacije koncentrirane u nekoliko velikih poduzeća. Suprotno tome, Hrvatska može imati koristi od podupiranja inovacija i jačanja znanja u svim sektorima i svim mjestima te vremenski ograničiti sektorski neutralne potpore kako bi se spriječilo pretjerano oslanjanje na određene sektore na nekim mjestima te jačali regionalna otpornost i rast.
3. **Širenje poboljšanih tehnologija za postupnu strukturnu transformaciju:** Olakšavanje usvajanja tehnologije i inovacija, kao i široka upotreba usluga koje se temelje na znanju u svim sektorima mogu dovesti do bolje razmjene znanja i veće količine znanja u svim aktivnostima

kako bi se općenito potaknula učinkovitost, a posebno u inovativnijim poljima veće dodane vrijednosti.<sup>16</sup> Međutim, udio visokotehnoloških *sektora* u ukupnom broju radnih mjesta ili ukupnoj dodanoj vrijednosti u Hrvatskoj manji je od 20 posto. Usredotočenost na te sektore i *zanemarivanje preostalih 80 posto* mogu uzrokovati slabo stvaranje novih radnih mjesta i neučinkovitost. Unaprjeđivanje manje kompleksnih aktivnosti u kojima se zapošljava više ljudi moglo bi imati transformativnije djelovanje (osobito u manje naprednim regijama kao što je Slavonija), no to bi se trebalo pažljivo procijeniti i prema tome prilagoditi napore na rješavanju prepreka.

### 3.3 Prijedlog gospodarskih teritorijalnih područja

**S obzirom na rascjepkano lokalno upravljanje u Hrvatskoj, ali i nisku koncentraciju ekonomskih aktivnosti i aglomeracija, pristup razvoju općina, gradova i županija kao izdvojenih jedinica vjerojatno bi imao ograničeni učinak. Umjesto toga, sva bi mjesta mogla imati koristi od bolje suradnje i integracije unutar većih funkcionalnih regija.** Funkcionalne regije snažan su instrument za utvrđivanje i upravljanje koordinacijskim poteškoćama, pronalazak zajedničkih interesa, povećanje ekonomija razmjera u kontekstu niske opće koncentracije ekonomskih aktivnosti u Hrvatskoj, rad na integraciji i boljem usklađivanju lokalnih i nacionalnih prioriteta. Ukratko, funkcionalne regije korisne su za *strategiju* jer predstavljaju:

- jedinice za visokorazinsko teritorijalno planiranje i analizu;
- temelj za regionalne strategije i određivanje prioriteta; i
- okvir za ispitivanje međusobne ovisnosti ljudi i poduzeća.

Korisne su i za poboljšanje kvalitete *lokalnog upravljanja* i provedbu javnih politika jer mogu osigurati:

- postizanje većih razmjera i koordinacije javnih ulaganja u svrhu povećanja povrata od ulaganja i smanjenja preklapanja istih ili sličnih intervencija;
- ostvarenje ekonomija većih razmjera u planiranju za rješavanje izazova povezanih s ljudskim resursima;
- pravilno upravljanje učincima prelijevanja ishoda lokalnih odluka na druge lokacije; i
- bolju integraciju vodećih područja i područja koja zaostaju.

**No ključno pitanje je, što je funkcionalna regija?** Kako možemo definirati regije u Hrvatskoj na način koji pogoduje strateškom planiranju? Funkcionalne regije moraju odgovarati svrsi, a za određene različite svrhe mogu biti potrebne i različite definicije regije. **U ovom odjeljku bavimo se funkcionalnim regijama visoke razine čiji je cilj stvaranje temelja za strateško regionalno planiranje.** Takve regije se ne uspostavljaju kao administrativno-teritorijalne jedinice jer mogu djelovati kao nadopuna postojećim jedinicama.

---

<sup>16</sup> Kao što je laserska medicina (na temelju međusektorskog međusobnog oplemenjivanja naprednih tehnologija u farmaceutskom sektoru), e-maloprodaja (primjerice, informacijsko-komunikacijske tehnologije koje se primjenjuju na logistiku), biorazgradivi potrošački proizvodi (primjerice, biotehnoška primjena u industriji obuće) i usluge koje se u velikoj mjeri zasnivaju na znanju.

**Funkcionalne ili homogene regije?** Kod homogenih regija, kao što njihovo ime i govori, naglasak je na *sličnosti* mjestâ unutar regije (kao što je podjela teritorija na manje lokalne jedinice i razdvajanje ruralnih od urbanih područja). Suprotno tome, funkcionalne regije dopuštaju *raznolikost* unutar regije i kao prioritet određuju *integraciju* raznolikog teritorija. Funkcionalne regije snažan su instrument za utvrđivanje i upravljanje komplementarnim obilježjima različitih mjesta, koordinacijskim izazovima, zajedničkim interesima i područjima u kojima poticaji za koordinaciju i usklađivanje lokalnih i nacionalnih prioriteta mogu biti važni.

**Gradovi kao pokretačka čvorišta regije:** Gradovi svojim rastom šire svoj utjecaj izvan svojih granica, brišući podjelu između urbanih i širih ruralnih područja. Integracija tih područja ključna je za usmjeravanje rasta u gradovima i vodećim područjima kako bi se ostvarila korist za područja koja su daleko izvan administrativnih granica gradova.

**Trebaju li funkcionalne regije obuhvaćati cijeli teritorij?** Funkcionalne regije mogu imati različitu svrhu, a stoga i različite definicije. Primjerice, u slučaju kada je glavni cilj definirati područja za strateško planiranje ili upravljanje povezano s gradovima, funkcionalne regije mogle bi biti definirane u velikim gradovima i oko njih, što bi dovelo do funkcionalnih regija koje ne pokrivaju cijeli nacionalni teritorij (pri čemu bi praznine ostale uglavnom u ruralnim područjima). „Sveobuhvatne” funkcionalne regije u cijelosti pokrivaju nacionalni teritorij, pri čemu sve lokacije pripadaju nekoj regiji. To je korisno pri oblikovanju nacionalnih strategija. Odabir između sveobuhvatnih regija i onih koje to nisu ovisi o konačnoj svrsi definicije funkcionalne regije.

**Koje se jedinice lokalne samouprave povezuju ili agregiraju?** Regije se u pravilu definiraju kao agregacije jedinica više lokalnih samouprava (kao što su gradovi, općine, županije ili njihova kombinacija). U ovoj analizi lokalne samouprave agregirane su na lokalnoj, područnoj odnosno regionalnoj razini, a pojedina županija može biti i dio dviju ili više funkcionalnih regija. To može biti korisno jer može dovesti do bolje koordinacije među funkcionalnim regijama. Međutim, postoji i loša strana, a to je kompleksnija institucionalna struktura. Važno je ponoviti da funkcionalne regije za strateško planiranje ne moraju odražavati administrativno-teritorijalne granice (primjerice, županija ili NUTS 2); administrativni ili financijski aranžmani mogu ostati na razini lokalne ili područne jedinice, ali one moraju uskladiti prioritete i ciljeve s onima koji su definirani na funkcionalnoj regionalnoj razini kako bi se osigurala kohezija, koordinacija i veći učinak.

**Koja je prikladna veličina regije?** Regije koje su „premale” možda neće imati pristup dinamičnijim središtima, bit će im teško održati neovisna gospodarstva i neće moći iskoristiti ekonomije razmjera u pružanju usluga i ulaganjima te proizvodnji robe. To predstavlja poseban rizik za Hrvatsku u kojoj mnoge županije, kao i gradovi, imaju relativno mali broj stanovnika i mala gospodarstva. Postoji opasnost da manje regije na neadekvatan način upravljaju prelijevanjem svojih odluka u susjedna područja, kao što je zagađenje i promet, ili koristima granice, luke, velikog grada ili industrijskog parka koji se u njima nalaze (Freshwater et al., 2013.). Međutim, regije koje su „prevelike” mogu imati problema s planiranjem koje uzima u obzir lokalne potrebe s obzirom na veću raznolikost lokacija i udaljenost od lokalnih dionika, dok stanovnici i poduzeća mogu imati loš prometni pristup zajedničkim javnim uslugama koje se pružaju u regionalnim središtima odnosno gradovima kao i primjerice pristup bolnicama koje se nalaze u njima. Sve u svemu, ne postoji „prava” veličina u apsolutnim vrijednostima, ali postoji optimalna veličina s obzirom na okolnosti u svakoj pojedinoj regiji i ona uključuje neizbježne kompromise.

U nastavku je predstavljene model za uspostavu mogućih sveobuhvatnih funkcionalnih regija u Hrvatskoj.

**Kako bi se utvrdile funkcionalne regije, općine se prostorno povezuju u regije, uz što veću koheziju unutar regija.** Model predstavljen u ovoj analitičkoj podlozi, temeljen na radu Duque, Church



i Middleton (2011), jamči prostorno povezivanje i svaku lokalnu jedinicu dodjeljuje regiji koja je izgrađena oko jednog ekonomskog uporišta. Tako svaka regija ima središnju pokretačku ili vodeću lokalnu jedinicu ili, kao što je ranije spomenuto, grad-uporište. U ovom je primjeru određeno 14 središnjih pokretačkih lokalnih jedinica u kojima je koncentracija gospodarske aktivnosti najviša, a broj stanovnika je veći od 38.000. Na temelju funkcije privlačnosti model kojim se koristimo u ovoj simulaciji prednost daje stvaranju kompaktnih regija u kojima se čvorište obično nalazi bliže središtu regije. Distribucija područja u regijama proporcionalno je raspoređena prema veličini čvorišta/pokretačkog područja. Konačno, s obzirom na vrijeme putovanja kao ključni čimbenik stupnja kohezije, prednost je dana stvaranju regija s boljom pristupačnošću. U nastavku se nalazi tablica sa sažetkom koraka za definiranje funkcionalnih regija koji se koriste u ovoj analitičkoj podlozi:

**Slika 27. Koraci i kriteriji za utvrđivanje funkcionalnih regija**

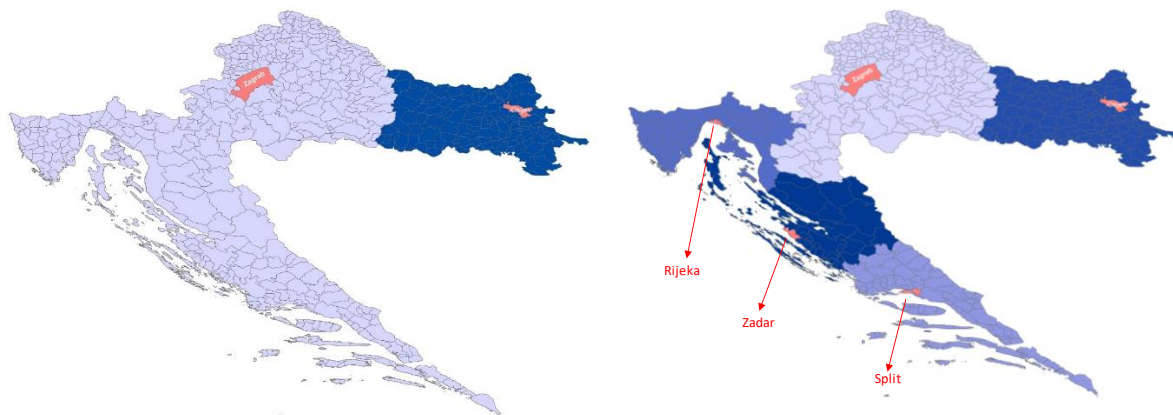
	Korak	Kriteriji
<b>1. korak</b>	utvrđivanje <b>urbanih središta</b> / „gradova-uporišta”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gradovi s više od 38.000 stanovnika</li> <li>• centri prostorne koncentracije ekonomskih aktivnosti (umjetna/noćna rasvjeta)</li> </ul>
<b>2. korak</b>	utvrđivanje „ <b>gravitacijskog područja</b> ” oko gradova-uporišta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vrijeme putovanja 60 minuta</li> <li>• obrasci dnevnih putovanja</li> </ul>
<b>3. korak</b>	pridruživanje lokalnih jedinica koje se nalaze u „procjepu” ili kod kojih postoji „preklapanje” između gravitacijskih područja optimalnoj funkcionalnoj regiji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• veće privlačenje <i>bližim</i> i <i>većim</i> čvorovima</li> <li>• kohezija funkcionalne regije (<i>fleksibilno mjerenje kohezije</i>)</li> </ul>

**Taj model može dovesti do različitih definicija funkcionalnih regija ovisno o ciljnom broju regija i stoga se može koristiti za konzultacije na regionalnoj razini.** Korisnik tog modela odabire broj regija koje treba stvoriti. Utvrđivanje funkcionalnih regija može početi odabirom najmanjeg mogućeg broja regija: dviju. U toj je definiciji istraživač odabrao Zagreb kao prvi grad-uporište, a modelom se dalje definiraju regije i odabire drugi grad-uporište, što dovodi do odabira Osijeka. No u istom postupku mogu biti utvrđene funkcionalne regije oko pet, sedam, devet, jedanaest i četrnaest pokretačkih lokalnih jedinica. Time se dobiva snažan alat za razgovore sa sugovornicima u regiji s kojima treba postići konsenzus o definiciji regija za strateško planiranje u Hrvatskoj.

## Slika 28. Ilustrativne opcije za funkcionalne regije u Hrvatskoj

Zagreb i Osijek kao pokretačke općine.

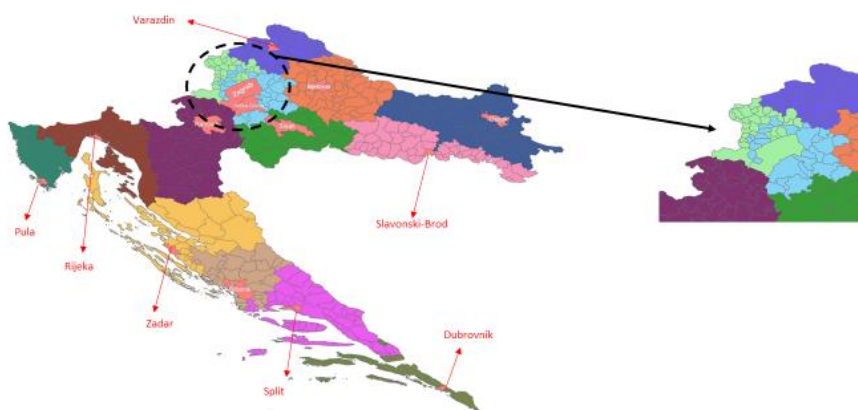
Pet pokretačkih općina



Izvor: Elaborat autora

**Koliko je regija previše? To je dijelom empirijsko pitanje, kao što je vidljivo iz rezultata klasifikacije u kojoj je broj 14 odabran kao ciljni broj regija.** Blizina nekih gradova dovodi u pitanje njihovo razdvajanje u različite regije i postavlja se pitanje vodi li ono do pretjerane fragmentacije koja ne pogoduje iskorištavanju ekonomija razmjera i internalizaciji učinaka prelijevanja lokalnih odluka. Na slici u nastavku prikazane su funkcionalne regije u Hrvatskoj formirane oko 14 vodećih gradova. Činjenica da su Grad Zagreb i Velika Gorica udaljeni jedan od drugoga manje od sat vremena dovodi do utvrđivanja funkcionalnih regija oko tih dvaju gradova koje su međusobno isprepletene (vidi područje označeno crnim krugom). To se pitanje ne javlja ako se definira 11 ili 9 regija kao ciljani broj.

## Slika 29. Funkcionalne regije s 14 ciljnih regija



Izvor: Autor

### 3.4 Prijedlog vizije razvoja teritorijalnih područja

Kao što je opisano u odjeljku o kombinaciji politika, vrsta razvojnih prednosti i prepreka, a osobito prostorna koncentracija ekonomskih aktivnosti i gustoća stanovništva trebale bi utjecati na odluku o vrsti intervencije koja je prikladna za svaku regiju. Slika 30 prikazuje primjenu navedenoga na kategorizaciju 11 potencijalnih funkcionalnih regija prema njihovoj tipologiji i odgovarajućih razvojnih prioriteta javnih politika za svaku regiju.

**Slika 30. Prioriteti za različite funkcionalne regije (11 regija) u skladu s njihovim tipologijama**



Grad-uporište	Funkcionalna regija
Zagreb	0
Split	1
Rijeka	2
Osijek	3
Zadar	4
Velika Gorica	5
Slavonski Brod	6
Pula	7
Karlovac	8
Sisak	9
Varaždin	10

	1	2a	2b	3
<b>Tipologija</b>	Područja koja zaostaju s niskom koncentracijom siromašnih	Područja koja zaostaju s visokom koncentracijom siromašnih	Područja suočena s izazovima sezonskih fluktuacija (visok priljev turista)	Vodeća područja s visokom koncentracijom siromašnih
<b>Funkcionalne regije (FR) P=11</b>	Zadar, Split, neka planinska područja, otoci i područja u unutrašnjosti	Varaždin, Slavonski Brod, Karlovac, Osijek i Sisak.	Općine i otoci u FR Split, Zadar, Pula i Rijeka	Zagreb, Velika Gorica, Pula i Rijeka. Bit će uključene i neke općine u FR Karlovac i Osijek.
<b>Prioriteti politike</b>				
<b>Institucionalne reforme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planiranje i upravljanje</li> <li>Reforme poslovnog okruženja (tržišta nekretnina, licenciranje i decertifikacija, porezna uprava, korupcija i tržišno natjecanje itd.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planiranje i upravljanje</li> <li>Reforme poslovnog okruženja (tržišta nekretnina, licenciranje i decertifikacija, porezna uprava, korupcija i tržišno natjecanje itd.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planiranje i upravljanje</li> <li>Reforme poslovnog okruženja (tržišta nekretnina, licenciranje i decertifikacija, porezna uprava, korupcija i tržišno natjecanje itd.)</li> <li>Zaštita okoliša</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planiranje i upravljanje</li> <li>Reforme poslovnog okruženja (tržišta nekretnina, licenciranje i decertifikacija, porezna uprava, korupcija i tržišno natjecanje itd.)</li> </ul>
<b>Socijalne usluge</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrazovanje</li> <li>Zdravstvo, vodoopskrba i odvodnja – prilagođeno slabo naseljenim područjima</li> <li>Socijalna zaštita i socijalne usluge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrazovanje</li> <li>Zdravstvo, vodoopskrba i odvodnja</li> <li>Socijalna zaštita i socijalne usluge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrazovanje</li> <li>Zdravstvo, vodoopskrba i odvodnja – prilagođeno sezonskim uvjetima</li> <li>Socijalna zaštita i socijalne usluge (prilagođeno sezonskoj prirodi prihoda i stanovništva).</li> <li>Osnovne usluge i infrastruktura prilagođeni sezonskim uvjetima i izolaciji (npr. kapaciteti u uvjetima pojačanog priljeva, izvan mreže)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrazovanje</li> <li>Zdravstvo, vodoopskrba i odvodnja</li> <li>Socijalna zaštita i socijalne usluge</li> </ul>
<b>Infrastruktura za povezivanje</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Međuregionalni promet</li> <li>Povezanost vodećih područja i područja koja zaostaju</li> <li>Povezanost s međunarodnim tržištima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Povezanost i integracija s gradskim centrima na kopnu</li> <li>Povezanost među otocima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Međuregionalni promet</li> <li>Povezanost vodećih područja i područja koja zaostaju</li> <li>Povezanost s međunarodnim tržištima</li> </ul>
<b>Prostorno ciljane intervencije</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Stvaranje prihoda izvan glavne turističke sezone</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unaprjeđivanje gradskih četvrti, urbana obnova i integracija siromašnih kućanstava</li> <li>S3; industrijski parkovi; otvaranje novih radnih mjesta itd.</li> </ul>

## 3.5 Provedba i izvori financiranja

### 3.5.1 Koordinacijski instrumenti

Koji se instrumenti mogu koristiti za koordinaciju funkcionalnih regija i svladavanje ostalih koordinacijskih propusta između lokalnih tijela? Kao što je objašnjeno ranije, na potrebu za koordinacijom utječu dva ključna čimbenika:

- *Razmjer*: Nastupajući zajedno, manja lokalna tijela mogu postići veće ekonomije razmjera, što im omogućuje učinkovitije obavljanje određenih funkcija uz bolje rezultate. To uključuje ekonomije razmjera u planiranju (kao što su bolji ljudski resursi u tijelu nadležnom za planiranje ili mogućnost osiguravanja stručne podrške), ekonomije razmjera u ulaganju i pružanju usluga (kao što je razvoj većih gradova i poduzetničkih klastera te sofisticiranijih usluga kao što su bolnice i sveučilišta) te na tržištima i dostupnim resursima unutar regije.
- *Preljevanja*: Lokalna tijela trebaju provoditi koordinaciju na način da postoji trag preljevanja djelovanja jednog područja u druga. To uključuje kontrolu negativnih učinaka preljevanja, kao što su zagađenje i zagušenost, te poticanje pozitivnih učinaka preljevanja kao što su pristup tržištu, uslugama, lukama i radnim mjestima.

Iz međunarodnih iskustava teritorijalnih udruženja (kako je prethodno objašnjeno) u povećanju razmjera i upravljanju preljevanjima proizlaze neke ključne lekcije u osmišljavanju koordinacijskih instrumenata.

**Prvo, odgovarajući mehanizam i geografski opseg koordinacije ovise o funkciji koju treba realizirati.**

- *Široko*: Koordinacijski instrumenti mogu biti potrebni za široko planiranje i upravljanje teritorijem. Primjerice, regije, županije i vlasti u gradovima često provode koordinaciju širokog raspona funkcija uslijed *geografskog preklapanja* i visoke *komplementarnosti* tih funkcija. Primjerice, metropolska regija može provoditi koordinaciju provoza (tranzita), planiranja upotrebe zemljišta, lokalnih poreznih uprava, zaštite okoliša i ekonomskog planiranja jer visoka komplementarnost tih funkcija iziskuje njihovo zajedničko planiranje.
- *Usko*: Ostali koordinacijski instrumenti imaju puno uže funkcije. To može biti potrebno kada se geografija različitih funkcija značajnije razlikuje pa lokalna tijela moraju stvarati različite klustere za različite funkcije. Primjerice, u istoj metropolskoj regiji može biti potrebna koordinacija s jednim klasterom lokalnih tijela uz rijeku ili priobalno područje radi upravljanja zagađenjem, dok drugi klasteri općina upravljaju gospodarskim koridorom ili provode koordinaciju regionalne vodoopskrbe ili zdravstvenih usluga. Kada se geografije različitih funkcija bitno razlikuju, lokalnim tijelima potrebni su instrumenti za fleksibilnu suradnju koji su specifični za određenu funkciju.

**Drugo, različiti širi oblici suradnje odnosno kolaboracije mogu biti potrebne za različite funkcije.** Primjerice, jedinice koje moraju provoditi koordinaciju u većoj regiji mogu biti različite od onih koje su potrebne za upravljanje manjim gradom ili županijom unutar regije. Prikladan institucionalni oblik i decentralizacija ovlasti i dužnosti mogu biti različiti za svakog od njih. U mnogim slučajevima koordinacija je najučinkovitija kada uključuje ne samo lokalnu upravu, već i privatni sektor, civilno društvo i različita nadležna ministarstva.

**Treće, teritorijalni sustavi mogu imati koristi kako od kooperacijskih instrumenata „odozdo” tako i od onih „odozgo”, iako je u oba slučaja potrebno upravljati rizicima:**

- *Odozdoe*: Partnerstva proizašla na temelju zahtjeva lokalnih tijela mogu bolje odražavati lokalne potrebe i imati veće lokalno vlasništvo u usporedbi sa nametnutim oblicima suradnje koje su osmišljene od strane nekog udaljenijeg središnjeg tijela. Međutim, to nosi i pripadajuće rizike: umnožavanje dogovora „odozdo” može dovesti do složenog nacionalnog sustava, a partnerstva mogu odražavati vlastite interese lokalnih tijela koja u partnerstvo ulaze suprotno nacionalnom ili širem regionalnom interesu (kao što je slučaj kada su određene jedinice isključene na temelju političkih razlika ili nižeg gospodarskog razvoja). Stoga mogu biti potrebni komplementarni postupci kojima se osigurava *uključivost* i odgovarajuća *optimizacija* nacionalnog sustava.
- *Odozgo*: Određene okolnosti mogu zahtijevati *nametnutu* koordinaciju (odozgo; primjerice, od strane središnje države) kako bi se osiguralo uključivanje manje naprednih jedinica u udruženja, sveobuhvatno teritorijalno pokriće ili koherentnost i jednostavnost cjelovite teritorijalne strukture. Međutim, partnerstva odozgo iziskuju komplementarne postupke za povećanje vlasništva i suradnje članova (kao što su *izbori* i *prenošenje ovlasti*) te mehanizme za jačanje odgovora na lokalne potrebe (kao što je prilagođavanje ograničenja i ovlasti prema potrebi).

**Konačno, s obzirom da različite funkcije postoje u različitim geografskim područjima, korisno je osigurati instrumente koji lokalnim tijelima omogućuju fleksibilnu suradnju,** u skladu s potrebama različitih svrha, uključujući i one nepredviđene. Bez toga može doći do potrebe za razvojem novih instrumenata za nove funkcije suradnje, što dovodi do smanjene suradnje ili zbunjujućeg umnožavanja alata. Takve fleksibilnije suradnje trebalo bi primjenjivati oprezno kako bi se izbjeglo stvaranje pretjerano složenog institucionalnog okruženja i osiguralo da komplementarne sektorske aktivnosti i dalje budu uredno koordinirane.



### Okvir 11: Pitanja vezana uz kreiranje institucija za regionalno upravljanje

Navedena razmatranja trebala bi doprinijeti donošenju praktičnih odluka kod osmišljavanja institucija za regionalno upravljanje kao što su funkcionalne regije. U nastavku ukratko donosimo neke ključne praktične mogućnosti.

Jedna se odnosi na kanale odgovornosti, kako „prema gore” do središnje države tako i „prema dolje” do institucija na nižoj razini i lokalnih stanovnika. Primjerice, bira li regionalne čelnike lokalno stanovništvo? Biraju li ih čelnici županija ili općina koje čine regiju (odnosno biraju li se na rotacijskoj osnovi)? Imenuje li ih središnja država? Postoji li istovremeno izabrana politička grana (primjerice, gradonačelnik i vijeće) i imenovana izvršna grana i koje su u tom slučaju njihove relativne ovlasti?

Drugo pitanje jest opseg mandata regionalnih institucija. Predstavlja li regija samo koordinacijski forum članova lokalnih vlasti (županijskih ili općinskih) za usklađivanje planova? Ili su regije administrativna tijela koja imaju neovisne proračune i mandate? U potonjem slučaju, imaju li one samo administrativne ovlasti ili i fiskalne ili političke? Administrativnom decentralizacijom odgovornost za provedbu i planiranje prelazi na javne službenike u lokalnom tijelu (bez ovlasti nad zakonodavstvom/politikom). Političkom se decentralizacijom decentralizira ovlast nad javnom politikom i/ili zakonodavstvom na lokalna tijela, u pravilu lokalno izabrana vijeća ili skupštine. Konačno, fiskalnom decentralizacijom ovlasti koje se odnose na prihode i izdatke prenose se na lokalna tijela, što uključuje ovlasti za naplaćivanje naknada i poreza.

Također, važno je da međusobni odnos mandata na različitim razinama (općinski, županijski, regionalni, središnji itd.) bude vrlo jasan u smislu podjele rada u pružanju usluga i oblikovanju politika te relativnih ovlasti i utvrđivanju redoslijeda međusobno ovisnih mandata. Primjerice, imaju li regionalni prostorni planovi ili gospodarski planovi prednost pred županijskim ili općinskim planovima? Koje ovlasti ima regionalna strategija za gospodarenje otpadom nad općinskim izvršiteljima? Na koje načine treba konzultirati druge institucije i na koji način institucije provode koordinaciju?

Mandati regija mogu biti manje ili više fleksibilni. Država može od regija zatražiti preuzimanje skupa minimalnih odgovornosti (primjerice, regionalno gospodarsko planiranje ili upravljanje tranzitom). Mogu li regije zatražiti i veće ovlasti? Je li decentralizacijski proces asimetričan i/ili inkrementalan na način da regijama daje različite ovlasti i dužnosti ovisno o novonastajućim kapacitetima i potrebama?

**Na koji način se ova razmatranja uklapaju u koordinacijske instrumente EU-a?** EU nudi široku lepezu koordinacijskih instrumenata, uključujući lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (CLLD), lokalne akcijske grupe (LAG), integrirana teritorijalna ulaganja (ITI), posrednička tijela, regionalna upravljačka tijela i regionalne operativne programe (ROP) i regije NUTS 2, koji će biti predmet zasebne analitičke podloge. Nekoliko ih se može primijeniti na široku lepezu tijela i to u različitim formatima. Hrvatska bi trebala odrediti odgovarajuće instrumente za upravljanje u svrhu rješavanja svojih najvažnijih koordinacijskih izazova i razmotriti način na koji se koordinacijski instrumenti EU-a mogu iskoristiti za ta tijela u svrhu iskorištavanja raspoloživih sredstava uz istovremeno održavanje racionalne i optimizirane institucionalne arhitekture. Time se odražava dugoročni cilj manjeg oslanjanja na EU u odnosu na nacionalne izvore prihoda i jačanje domaćih struktura.

#### 3.5.1.1 Osnaživanje razvojnih sporazuma

Rezultati iskustava s razvojnim sporazumima u Francuskoj, Kolumbiji i Ujedinjenoj Kraljevini u usporedbi s razvojnim sporazumima u Hrvatskoj na vidjelo donose mogućnosti za osnaživanje njihova utjecaja kao koordinacijskog instrumenta u Hrvatskoj na način kako je prikazano u tablici u nastavku.

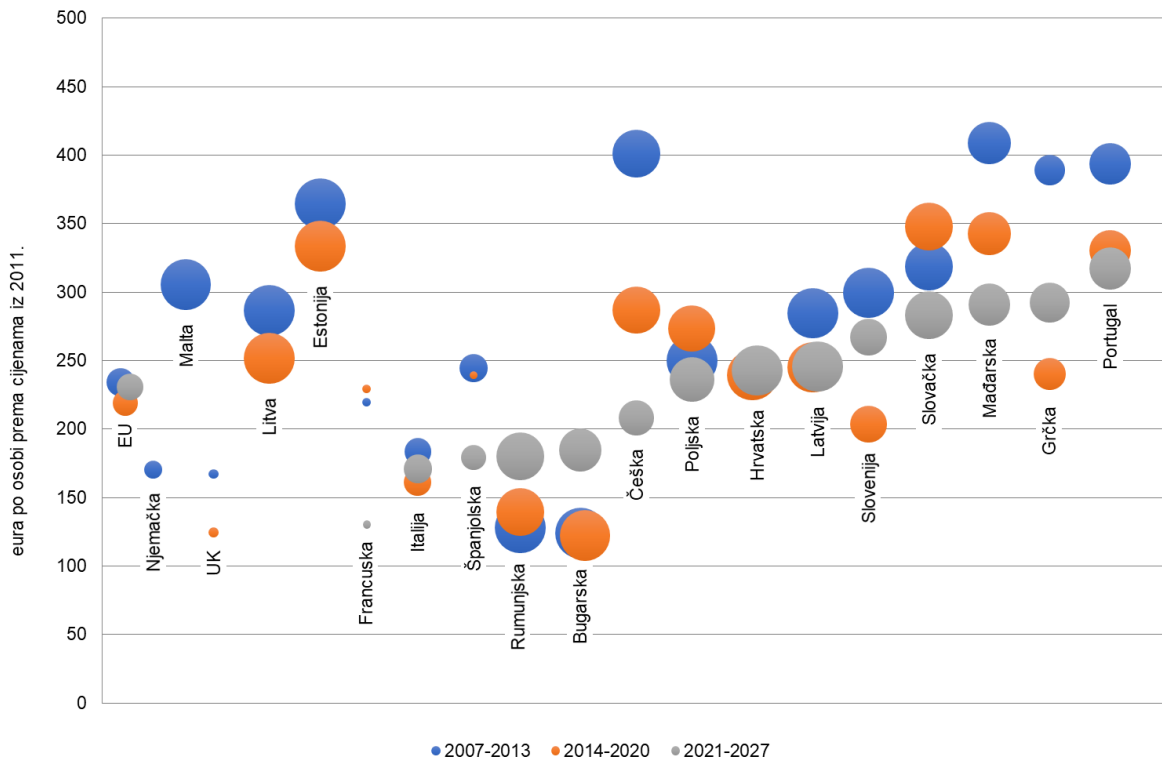
## Okvir 12:

Pitanja	Međunarodna najbolja praksa	Hrvatska
Nacionalne smjernice za lokalni izbor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Središnja država osigurava jasne kriterije prihvatljivosti.</li> <li>Lokalna samouprava odabire prioritete u sklopu tog okvira.</li> <li>Kombinacija prednosti lokalnog vlasništva i nacionalne koherentnosti i kvalitete.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>„Tematska područja” za prihvatljive projekte. Takav jasniji planski okvir može bolje usmjeriti strateško planiranje u odnosu na prethodne „sveobuhvatne” lokalne planove.</li> <li>Odluka o njihovu uključivanju u zakone može spriječiti odgovarajuću prilagodljivost.</li> </ul>
Ocjena i odabir projekata	<ul style="list-style-type: none"> <li>Razvojni sporazumi sastavljeni na način da su usmjereni na prioritetne projekte za regionalnu transformaciju.</li> <li>Transparentnost ugovornog procesa te osiguranje odgovarajućih resursa i vremena za ocjenu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tematska područja mogu biti preuska da bi obuhvatila glavne prioritete transformacije.</li> <li>Potrebno je razvijati institucionalnu snagu za ocjene projekata (analiza potražnje, analiza tržišnih propusta, analiza troškova i koristi, strategija itd.).</li> </ul>
Uzimanje u obzir nadopuna ili komplemenata	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naglasak na osnovama kao što su obrazovanje, povezanost, institucije, socijalna inkluzija i inovacije.</li> <li>Materijalna ulaganja dopunjena potrebnim „mekim” nematerijalnim programima i reformama.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiranje na temelju razvojnih sporazuma usredotočeno je na materijalna, uska, „silazna” ulaganja (npr. specijalizirane zgrade za određenu industriju) bez uzimanja u obzir nadopuna i „nematerijalnih” čimbenika koji su potrebni za uspjeh.</li> </ul>
Vertikalna koordinacija nacionalnih aktera	<ul style="list-style-type: none"> <li>Razvojnim sporazumima koordiniraju se komplementarni nacionalni projekti u prostoru uključivanjem nacionalnih sektorskih institucija (ministarstva, agencije) kao supotpisnika regionalnih razvojnih sporazuma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nadležna ministarstva mogu potpisati razvojne sporazume.</li> <li>Koordinacijska funkcija relativno je ograničena i mogla bi se proširiti.</li> </ul>
Akcijski planovi uz sustav praćenja provedbe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Razvojni sporazum predstavlja akcijski plan s portfeljem specifičnih projekata s razradom troškova, modalitetima realizacije, korisnicima ili provedbenim partnerima i pokazateljima uspješnosti.</li> <li>Razvojni sporazumi predstavljaju obvezujuće ugovore s posljedicama u slučaju nerealizacije od strane bilo koje ugovorne strane.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Razvojni sporazumi preciziraju projekte, lokacije, proračune i izvore financiranja.</li> <li>Kvartalna izvješća o napretku poboljšavaju praćenje</li> <li>Nejasne posljedice u slučaju kašnjenja, „rok” je određen samo za završetak razvojnog sporazuma (zadnji kvartal 2023.);</li> <li>Mjerenje uspješnosti nije prilagođeno svakom projektu i suviše je „silazno” da bi sudionici mogli odgovarati.</li> </ul>
Koordinacija lokalnih tijela	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lokalna tijela mogu koordinirati aktivnosti iz zajedničkih razvojnih sporazuma.</li> <li>Odvojeni ugovori sklapaju se za pitanja koja izlaze izvan okvira regionalnih granica (npr. riječni slivovi) i za subregionalna područja (npr. grad ili nacionalni park).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potrebno je osigurati da jedinice u svakoj regiji zajedno rade na iskorištavanju sinergije i povećanju razmjera, umjesto da se odabiru izolirani ili konkurentni projekti.</li> <li>Rizici su veći zbog isključivanja najvećih gradova iz razvojnih sporazuma regije.</li> <li>Uzeti u obzir da se svakoj lokalnoj jedinici dopusti pristupanje većem broju razvojnih sporazuma s obzirom na geografske razlike i različite funkcije.</li> </ul>

### 3.5.2 Izvori financiranja

Još jedan razlog za zabrinutost u odnosu na provedbu jest način na koji će Hrvatska financirati teritorijalni razvoj na temelju financijskih aranžmana EU-a nakon 2020. Hrvatska će održavati podjednako visoku razinu financiranja iz EU-a nakon 2020. i u pravilu se očekuje da će biti četvrti najveći primatelj EU sredstava po glavi stanovnika, kao što je prikazano na slici u nastavku.

Slika 31. Intenzitet godišnje potpore u manje razvijenim regijama, 2007. – 2027.



Intenzitet potpore uključuje Europski socijalni fond (ESF), Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) i Kohezijski fond. Pretpostavka je bila da je intenzitet potpore iz Kohezijskog fonda jednak u svim regijama države članice koja prima potporu. Izvor: Autor, na temelju podataka iz GU BUDG, SFC i GU REGIO.

Međutim, uvjetovanost i participacija Hrvatske također će u značajnoj mjeri biti povećani. Hrvatska će morati:

- **Oснаžiti institucije** - Novčana sredstva bit će popraćena strožom institucijskom uvjetovanošću u odnosu na ocjenu projekata i makroekonomske uvjete. EU će također imati veću slobodu obustaviti, smanjiti ili ograničiti sredstva EU-a u slučaju *nedostataka* kao što su zloupotreba sredstava, prijevara ili korupcija u odnosu na proračun EU-a. Konačno, usprkos strožim uvjetima, potrošnja prelazi u ciklus „N+2”, koji predviđa značajno institucionalno osnaživanje kako bi se izbjeglo veće vraćanje financijskih sredstava u EU.
- **Pratiti uže ciljeve EU-a** - Primjerice, minimalno 65 posto sredstava mora biti izdvojeno za „pametniju Europu” (35 posto do 1. CP) i „zeleniju Europu s niskom razinom emisija ugljika” (30 posto do 2. CP). Broj ciljeva politike konsolidiran je s 11 na 5.
- **Prikupljati financijska sredstva iz vlastitih izvora** - Usprkos tome što će trebati više resursa posvetiti ciljevima EU-a, Hrvatska će također trebati osigurati veći iznos sufinanciranja za projekte koje financira EU. Minimalni postotak sufinanciranja bit će 30 posto (vidi tablicu u nastavku). Stroži sustav uvjetovanosti za sredstva EU-a također ukazuje na važnost

prikupljanja domaćih prihoda na središnjoj i lokalnoj razini radi jačanja samostalnog planiranja i ulaganja u Hrvatskoj.

**Slika 32. Stroža uvjetovanost po ciljevima politike (CP)**

Nacionalni BND po stanovniku	Najmanje % 1. CP („pametnija Europa”)	Najmanje % 2. CP („zelenija Europa s niskom razinom emisija ugljika”)
ispod 75 %	35 %	30%
75 - 100 %	45%	30%
iznad 100 %	60%	1. CP + 2. CP min. 85 %

**Slika 33. Potrebno veće vlastito financiranje**

Gornja granica financiranja EU-a		odnosi se na
nakon 2020.	trenutačno	
70%	80 - 85 %	manje razvijene regije najudaljenije regije Kohezijski fond teritorijalnu suradnju
55%	60%	tranzicijske regije
40%	50%	razvijenije regije

Izvor: Niessler (2018)

To za Hrvatsku stvara ozbiljne rizike s obzirom na to da ima relativno slabe institucije i već je osjetila negativne posljedice loše usklađenosti ciljeva EU-a i lokalnih/nacionalnih ciljeva. U programu nakon 2020. zbog tog je razloga stavljen naglasak na *osnaživanje institucija* kako bi Hrvatska mogla riješiti izazove i iskoristiti prilike koje nude sredstva EU-a i integracije, uz istovremeni rast domaćih kapaciteta i otpornosti u područjima kao što su mobilizacija domaćih prihoda i domaće strateško planiranje kako bi se osiguralo da cjelokupni program vlade odražava nacionalne prioritete.

Iako uvjeti postaju stroži, to može potaknuti Hrvatsku da osnaži institucionalno planiranje i odabir projekata. Navedena iskustva iz EU-a naglašavaju važnost strogog odabira projekata i strategije za učinkovito iskorištavanje financijskih sredstava. Stroža ocjena projekata može predstavljati zaštitu od pristranih ili neučinkovitih investicija (kao što je slučaj u Španjolskoj, Portugalu i Grčkoj), a u Hrvatskoj je potreban i naglasak na institucionalnim i ostalim „mekim“ odnosno nematerijalnim komplementima kako bi se ostvario potpuni učinak materijalnih investicija.

Za realizaciju tih prilika i izazova Hrvatska će morati povećati svoju sposobnost učinkovitog planiranja, upravljanja i korištenja sredstava EU-a. Tome može pridonijeti priprema i provedba akcijskog plana za izgradnju administrativnih kapaciteta i osnaživanje institucija. Poboljšanja trebaju uključivati bolji dijalog i kanale za primanje povratnih informacija za dionike (što uključuje poslovni sektor, građane i civilno društvo); optimizirane postupke za smanjenje administrativnog opterećenja; jače sustave upravljanja; poboljšanu kulturu evaluacije i sposobnost učinkovitog praćenja i donošenja odluka koje se zasnivaju na dokazima; poboljšanu javnu nabavu, čime se osigurava dostatnost osoblja, procesa i potpore; poboljšane i učinkovitije mjere za sprječavanje i rješavanje sukoba interesa, prijevara i korupcije; te osnažene kapacitete korisnika i dionika za provedbu projekata i osiguranje dugoročne održivosti.

## 4 Bibliografija

- Bardhan, P. 1997. „Corruption and development: a review of issues”. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320.–1346.
- Charron, N., L. Dijkstra i V. Lapuente. 2014. „Regional governance matters: Quality of government within European Union member states”. *Regional Studies*, 48(1), 68.–90.
- Cullinan, J., D. Flannery, S. Walsh i S. McCoy. 2013. „Distance effects, social class and the decision to participate in higher education in Ireland”. *The Economic and Social Review*, 44(1, Spring), 19.–51.
- Duque, Church i Middleton. 2011. „The P-Regions Problem.” *Geographical Analysis*, 43:1. Ohio: Ohio State University.
- Europska komisija. 2018. *Eurostat*. Europska komisija.
- Europska komisija. 2019. „Izvješće za Hrvatsku 2019.” *Radni dokument službi Komisije*. Europska komisija.
- Europska unija. 2019. „European Innovation Scoreboard 2019”. Europska unija.
- Freshwater, D., A. Simms i J. Ward. 2013. „Functional Regions as a Structure for Enhancing Economic Development in Atlantic Canada”. The Harris Centre, Memorial University, 65 str.
- MacSharry, R. i P. White. 2000. *The making of the Celtic Tiger*. Dublin: Mercier.
- Mišetić, A., S. Ursić i R. Mišetić. 2018. „Duge sjene nezakonite gradnje: nekoliko uporišta za sociološku interpretaciju”. U *Urbana sanacija*. Hrvatski zavod za prostorni razvoj: Zagreb, 2018.
- Niessler, R. 2018. „EU Budget for the Future: ERDF and CF”. *Energy and Managing Authorities Network*. Bruxelles: GU Regio.
- Puljiz, J. i I. Biondić. 2019. „Prijedlog nove NUTS 2 klasifikacije u Republici Hrvatskoj”. *IRMO*.
- Rioja, F. K. 2003. „Filling potholes: macroeconomic effects of maintenance versus new investments in public infrastructure”. *Journal of Public Economics*, 87(9-10), 2281.–2304.
- Rodríguez-Pose A. i U. Fratesi. 2004. „Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions”. *Regional Studies* 38, 97.–113.
- Romero, J., D. Brandis, C. Delgado Viñas, J. L. García Rodríguez, M. L. Gómez Moreno, J. Olcina Cantos i J. V. Rufi. 2018. „Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 77, 1.–51.
- Rose-Ackerman, S. 1978. *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press.
- Tanzi, V. 1998. „Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures”. *World Bank Staff Papers*, 45(4), 559. - 594.
- World Bank. 2009. „Reshaping Economic Geography”. *World Development Report 2009*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2017. „Rethinking Lagging Regions in the EU: evidence-based principles for future Cohesion Policy”. *Neobjavljeni nacrt analitičke podloge*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2019a „Croatia Railways Policy Update”.

World Bank 2019b. „Urban Development and Suburban Rail Services in Croatia”.

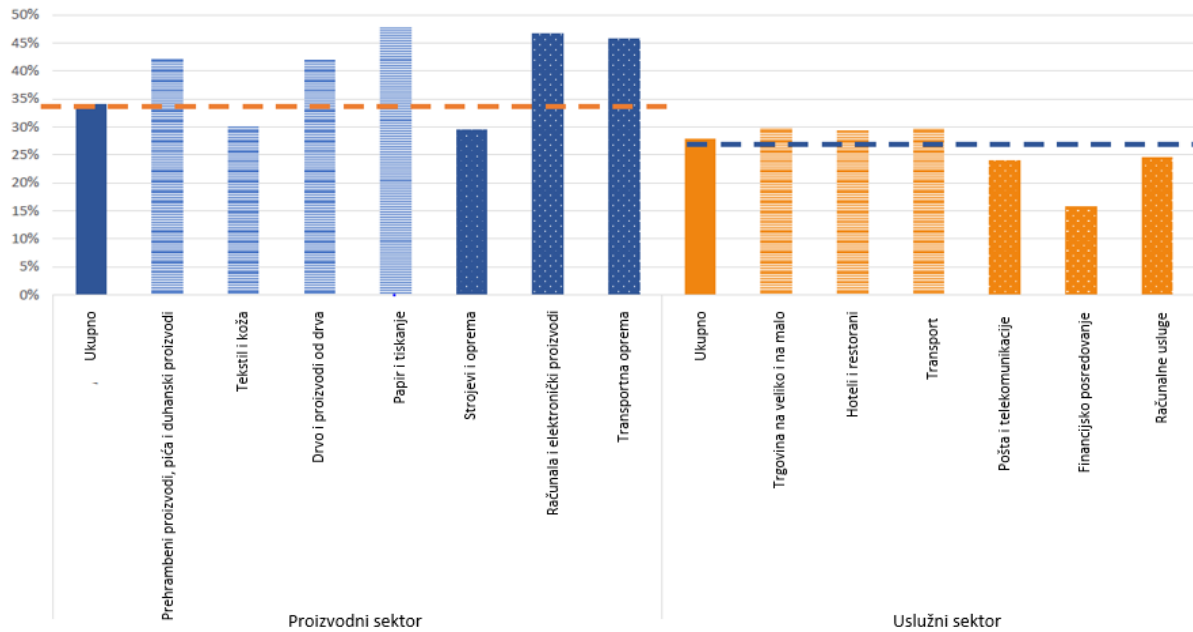
World Bank. 2019c. „Regional Availability of Social Services in Croatia”.

World Bank 2019d. „Policy Note on the Environment”.



## 5 Prilog 1.: Dodatne slike (Pametna specijalizacija)

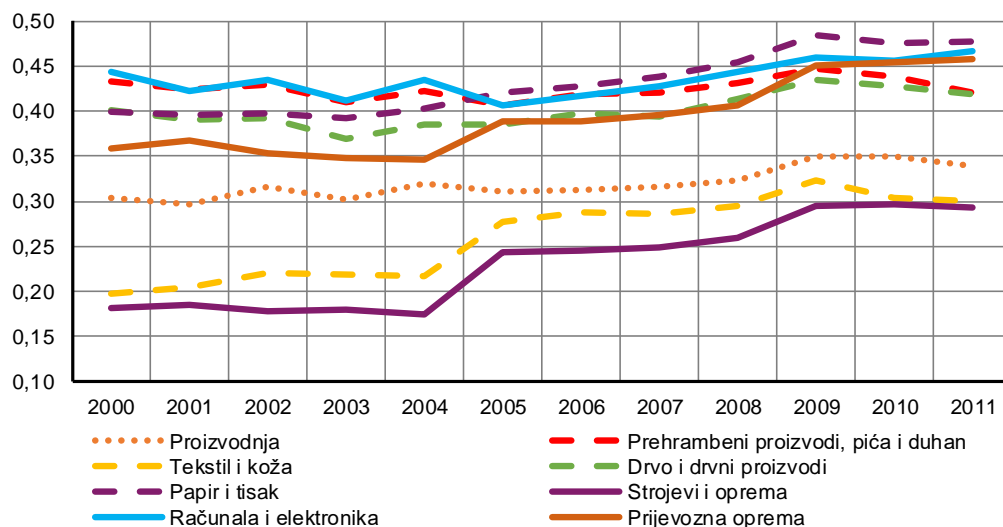
**Slika 34. Veće sudjelovanje u globalnim lancima vrijednosti za proizvodni sektor (lijevo) u usporedbi s uslužnim sektorom (desno) u Hrvatskoj**



Slika prikazuje sudjelovanje u globalnim lancima vrijednosti za odabrane ključne industrije u postocima. Sveukupno, sudjelovanje Hrvatske znatno je veće u proizvodnom nego uslužnom sektoru.

Izvor: Razrada autora na temelju baze podataka OECD-a o trgovini dodanom vrijednošću (TiVA).

**Slika 35. Neki sektori niže tehnološke razine u Hrvatskoj više sudjeluju u globalnim lancima vrijednosti od sektora više tehnološke razine.**



Usporedne prednosti i učinkovitost nisu uvijek na strani sektora najviše tehnološke razine, već nastaju u tradicionalnijim sektorima niže tehnološke razine uslijed poboljšane učinkovitost i inoviranja. Navedeni grafikon pokazuje da je u Hrvatskoj nekoliko sektora niže tehnološke razine bolje integrirano u globalne lance vrijednosti od sektora više tehnološke razine. To je posebno točno za sektore povezane sa šumarstvom, uključujući papir i tisak, ali i drvo i drvne proizvode, za koje je Hrvatska važan regionalni trgovinski partner.

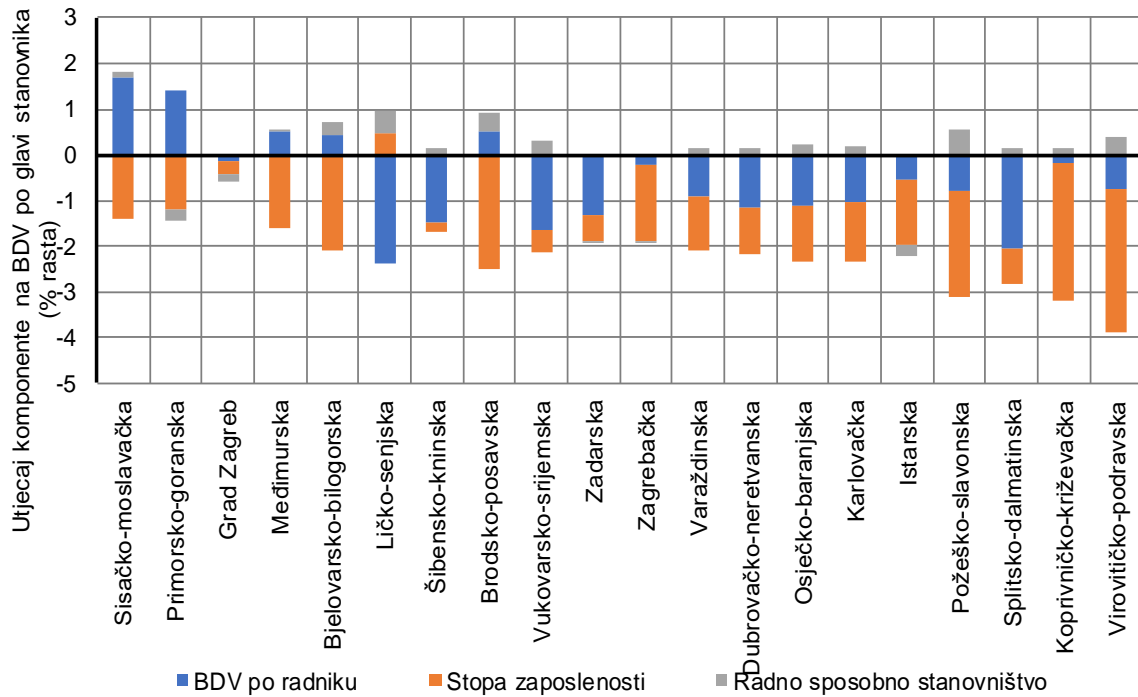
Napomene: Podebljane crte prikazuju proizvodne sektore više tehnološke razine, a točkaste crte predstavljaju proizvodne sektore niže tehnološke razine.

Izvor: Autorova analiza neizravnog udjela dodane vrijednosti u bruto izvozu na temelju baze podataka OECD-a o trgovini dodanom vrijednošću (TiVA).

## 6 Prilog 2.: Dodatni ključni pokazatelji uspješnosti

### 6.1 Koncentracija ekonomskih aktivnosti

Slika 36. Analiza rasta (bruto dodane vrijednosti) po županijama (2007. – 2015.)

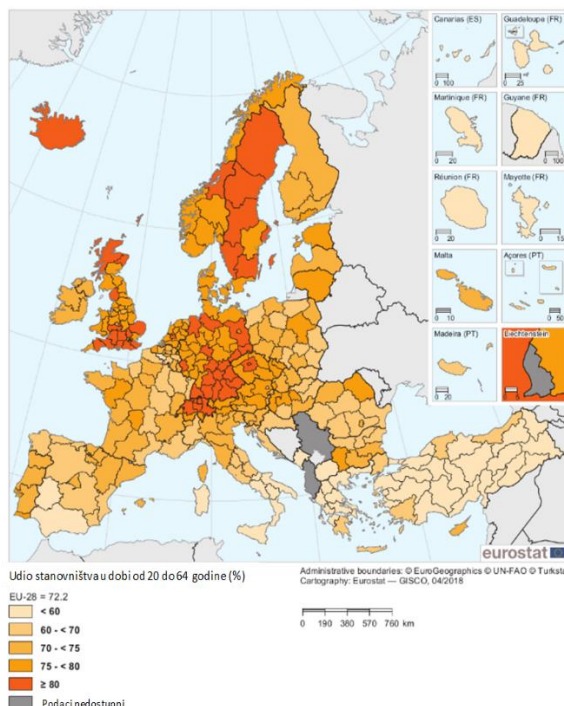


Naziv županije	% promjene			
	BDV po stanovniku	BDV po radniku	Zaposlenost	Radno sposobno stanovništvo
Sisačko-moslavačka	0,406157	1,706568	-1,39059	0,090006
Primorsko-goranska	-0,03382	1,399265	-1,18349	-0,24926
Grad Zagreb	-0,60475	-0,15172	-0,26721	-0,18583
Međimurska	-1,07181	0,51491	-1,62008	0,033339
Bjelovarsko-bilogorska	-1,3959	0,446947	-2,1114	0,268345
Ličko-senjska	-1,43728	-2,39242	0,473692	0,481001
Šibensko-kninska	-1,51137	-1,48283	-0,18707	0,158566
Brodsko-posavska	-1,56293	0,504432	-2,48721	0,41942
Vukovarsko-srijemska	-1,83658	-1,66546	-0,48733	0,31642
Zadarska	-1,90373	-1,33573	-0,54006	-0,02796
Zagrebačka	-1,93604	-0,21236	-1,6742	-0,0495
Varaždinska	-1,95965	-0,93104	-1,17646	0,147981
Dubrovačko-neretvanska	-2,01959	-1,14727	-1,02215	0,149976
Osječko-baranjska	-2,08816	-1,13443	-1,19645	0,242988
Karlovačka	-2,13982	-1,02099	-1,31324	0,194628
Istarska	-2,2294	-0,56615	-1,41616	-0,24725
Požeško-slavonska	-2,54631	-0,77467	-2,33027	0,559474
Splitsko-dalmatinska	-2,68154	-2,06716	-0,75616	0,14196
Koprivničko-križevačka	-3,0103	-0,16994	-3,00475	0,164451
Virovitičko-podravska	-3,47917	-0,76601	-3,10635	0,39397

Prethodna tablica prikazuje bruto dodanu vrijednost (BDV) po stanovniku na županijskoj razini za svaku županiju i te podatke raščlanjuje na sastavne dijelove: BDV po osobi koja radi, udjelu osoba koje rade u stanovništvu i udjelu radno sposobnog stanovništva. To može pomoći oblikovateljima politika da razumiju promjenjivu prirodu dohotka na razini županija. Primjerice, u Brodsko-posavskoj županiji BDV po radniku i udio radno sposobnog stanovništva u tom su razdoblju narasli, ali je BDV po stanovniku ipak značajno pao uslijed velikog pada stope zaposlenosti. U mnogim je županijama udio radno sposobnog stanovništva narastao, ali su stope zaposlenosti i produktivnosti pale. To je vidljivo u Splitsko-dalmatinskoj županiji, u kojoj se nalazi važan sekundarni grad u kojem je BDV po radniku pao za dva posto, a zaposlenost za gotovo jedan posto. Suprotno tome, u Primorsko-goranskoj županiji bruto dodana vrijednost po radniku se povećala, ali se smanjio udio radno sposobnog stanovništva, dok je zaposlenost umjereno pala.

Izvor: Autor

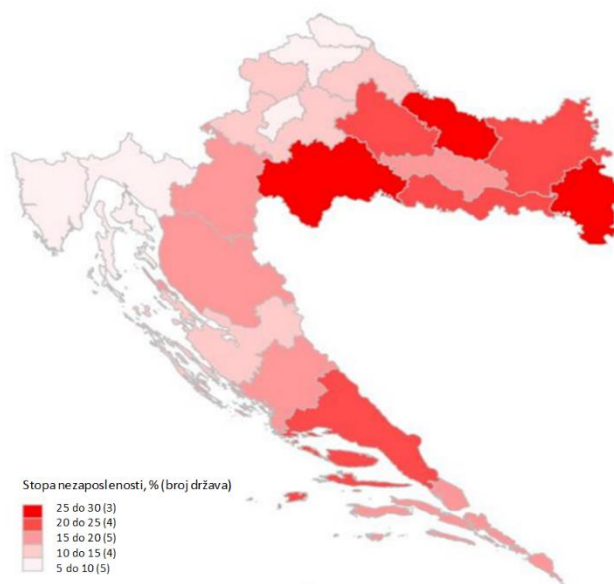
**Slika 37. Stopa zaposlenosti po regijama NUTS 2 (2017.)**



Stopa zaposlenosti u svakoj od hrvatskih regija NUTS 2 relativno je niska u odnosu na EU, uključujući među relativno novim državama članicama.

Izvor: Europska komisija, 2018.

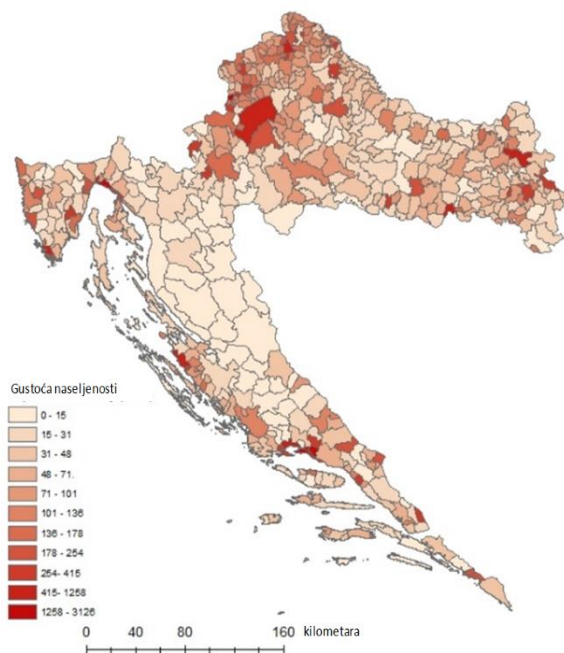
**Slika 38. Stopa nezaposlenosti (%) po županijama (2017.)**



Stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj znatno varira po regijama. Stope su ispod deset posto u relativno vodećim županijama kao što su Grad Zagreb i Istarska županija, dok najviše pogođena područja imaju stope do 30 posto. Stope nezaposlenosti najviše su u Slavoniji. Međutim, visoke brojke i stope nezaposlenosti prisutne su i u vodećim gradovima poput Splita, što može biti odraz migracija u potrazi za poslom uz padajuću stopu zaposlenosti i produktivnosti u Splitu kako je prikazano ranije. Time se dodatno naglašava važnost povećanja produktivnosti i rasta privatnog sektora u tim centrima novih prilika.

Izvor: Europska komisija, 2019.

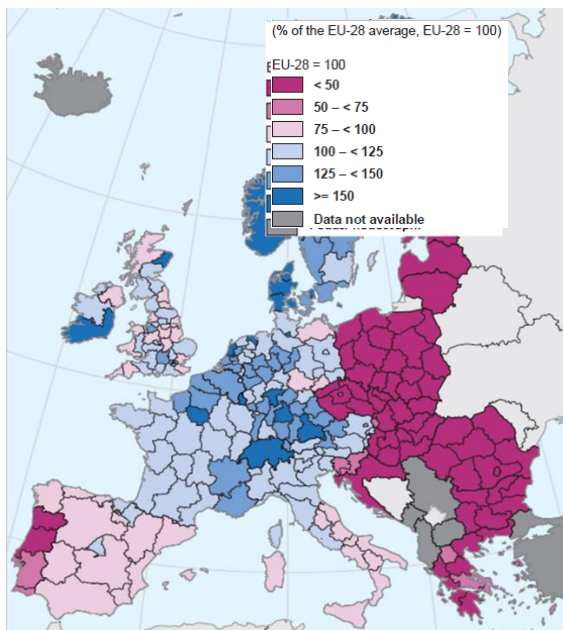
**Slika 39. Gustoća stanovništva po općinama (2011.)**



Slika prikazuje velike varijacije u gustoći stanovništva u Hrvatskoj, pri čemu je gustoća niska u planinskim područjima, visoka u ključnim urbanim jedinicama i postoje džepovi sa srednjom gustoćom u područjima kao što je priobalni pojas u blizini većih gradova te regija oko i sjeverno od Zagreba. Slavonija ima relativno koncentrirano ruralno stanovništvo u usporedbi s ruralnim područjima u primorskoj Hrvatskoj. Grad Zagreb ima najveću gustoću stanovništva (tamno crveno – 3.126/km<sup>2</sup>), u usporedbi s prosječnom nacionalnom gustoćom stanovništva od 76 osoba po kvadratnom kilometru u 2011.

Izvor: Popis stanovništva (2011.)

**Slika 40. BDV po satu rada kao postotak prosjeka EU-a po regijama NUTS 2, 2014.**

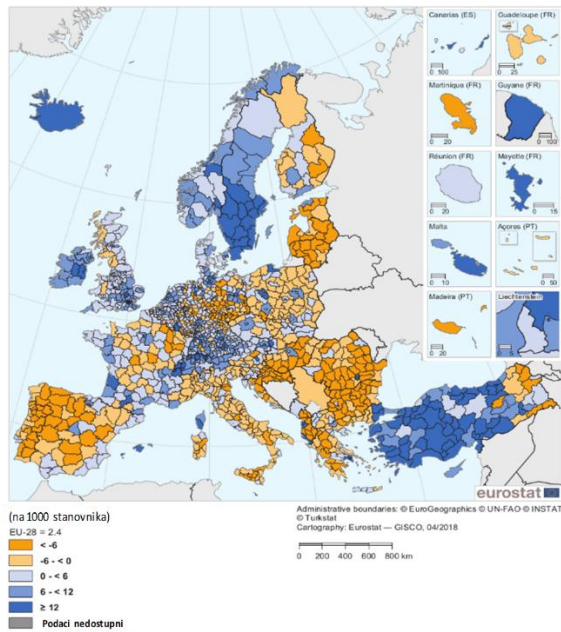


Bruto dodana vrijednost po satu rada u Hrvatskoj u 2014. bila je ispod polovine prosjeka EU-a, čime se naglašava važnost podizanja produktivnosti radnika na nacionalnoj razini, osobito podizanjem ljudskog kapitala.

Izvor: Europska komisija, 2018.



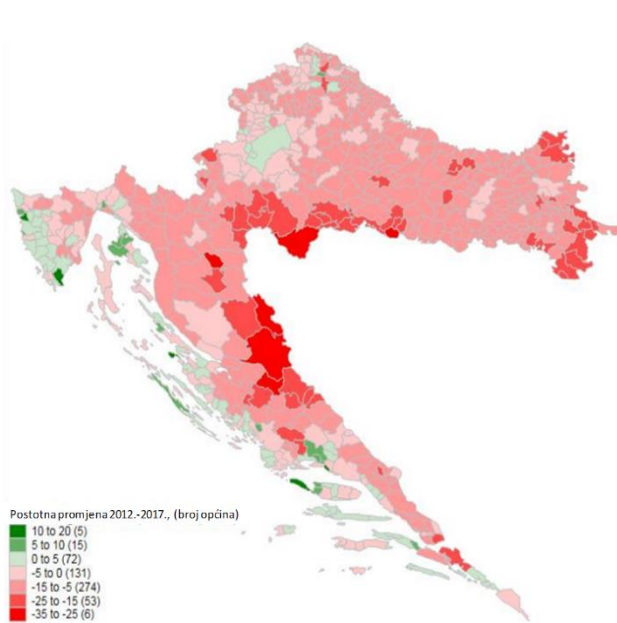
**Slika 41. Stopa promjene broja stanovnika na 1000 stanovnika po regijama NUTS 3 (2016.)**



U svim regijama NUTS 3 u Hrvatskoj osim Istre i Grada Zagreba u 2016. došlo je do pada broja stanovnika u apsolutnom smislu, što je bio odraz vanjskih migracija i migracije u vodeće gradove u Hrvatskoj. To naglašava važnost poboljšanja uspješnosti vodećih hrvatskih gradova koji imaju najveći potencijal za zaustavljanje odlaznih migracija kroz bolje prilike za ostvarivanje dohotka.

Izvor: Europska komisija, 2018.

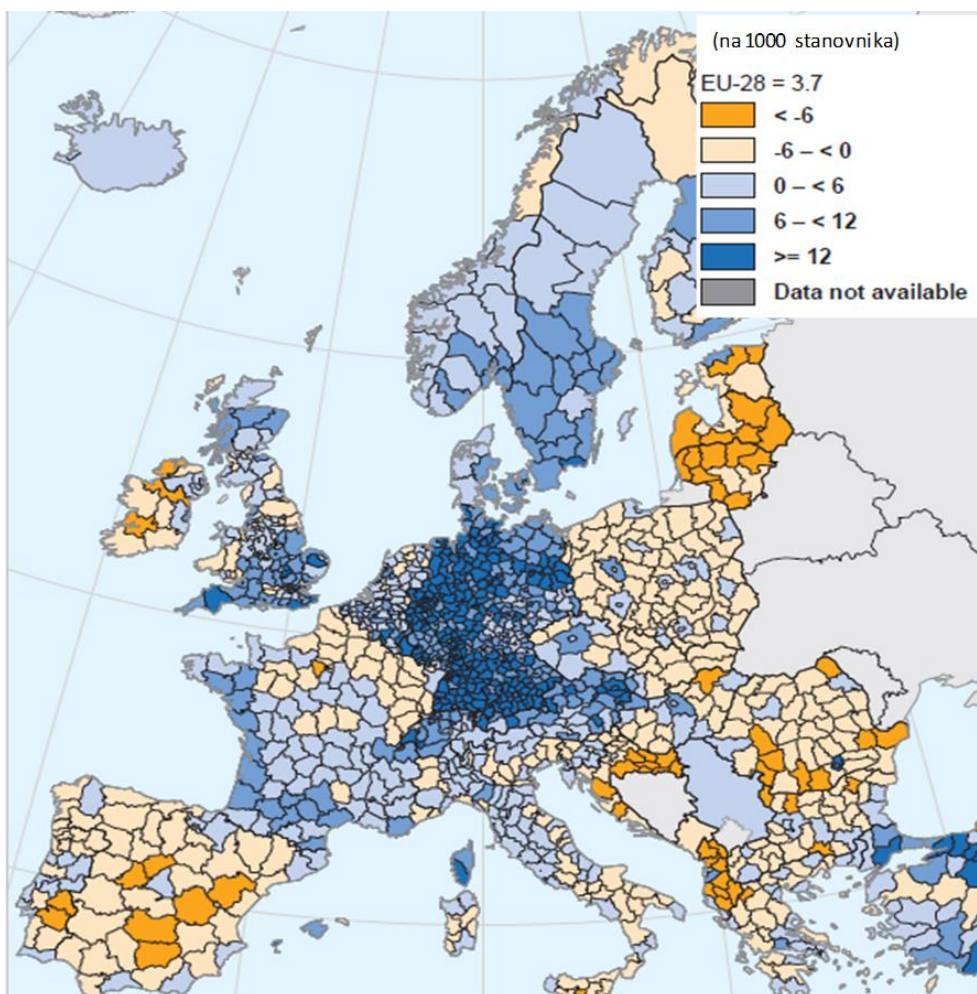
**Slika 42. Promjena broja stanovnika 2012. – 2017. (% stanovništva) po općinama**



Praćenje promjena u broju stanovnika na općinskoj razini daje bolju sliku odlaznih migracija (najvjerojatniji uzrok pada broja stanovnika). Kao što je i očekivano, ljudi napuštaju područja koja najviše zaostaju i u kojima postoje najlošije produktivne prilike, kao što su otočna područja, ruralna i planinska područja te Slavonija. U najvećim urbanim područjima te u Istri i nizu turističkih, priobalnih područja broj stanovnika je u porastu, što navodi na zaključak da ona imaju važnu ulogu kao relativni izvori prilika u Hrvatskoj.

Izvor: Europska komisija, 2019.

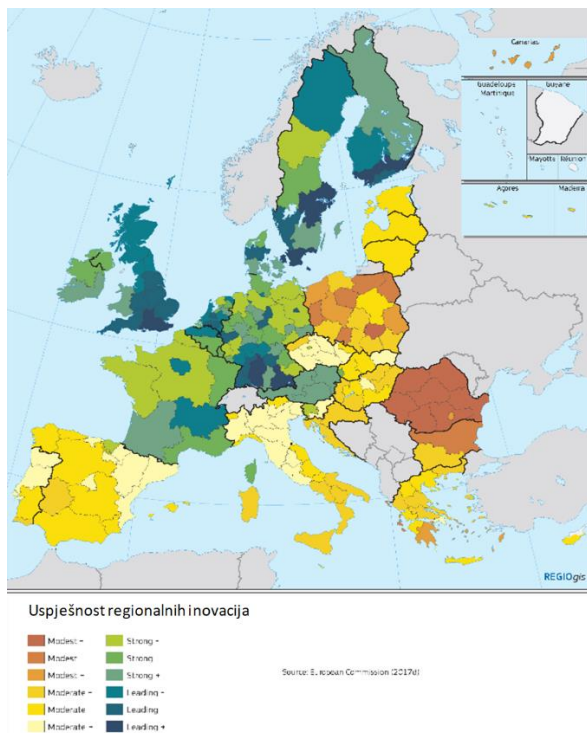
Slika 43. Neto imigracija na 1000 stanovnika po regijama NUTS 3 (2015.)



Na razini NUTS 3, sve županije u Hrvatskoj osim Istre i Grada Zagreba u 2015. imale su negativnu neto imigraciju. Emigracija je najizraženija u Slavoniji, ali utječe i na primorsku Hrvatsku. Na temelju prethodne slike može se zaključiti da je mogući uzrok tome emigracija iz unutrašnjosti, dok su veći gradovi i priobalno područje uspješnije sačuvali svoje stanovništvo.

Izvor: Europska komisija, 2018.

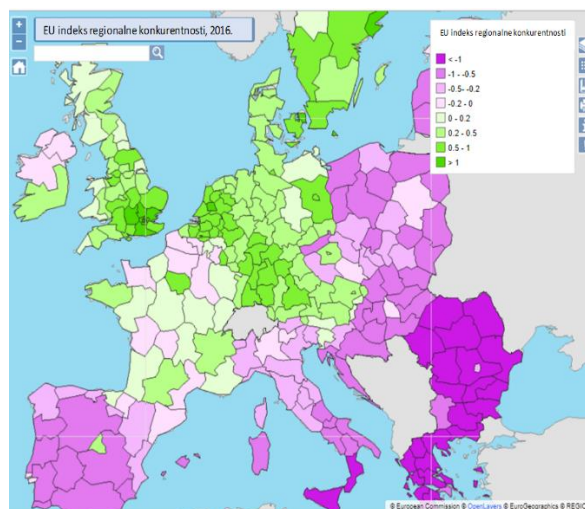
**Slika 44. Uspješnost regionalnih inovacija (2017.)**



Hrvatska je 2019. bila pretpredznija na Europskoj ljestvici uspjeha u inoviranju, bolja tek od Rumunjske i Bugarske. Pобољшanje uspješnosti također je bilo niže od prosjeka EU-a. Podaci s razine NUTS 1 za 2017. pokazuju da su inovacije na niskoj razini kako u kontinentalnoj tako i u jadranskoj Hrvatskoj. Uspješnost Hrvatske nadalje se utvrđuje u Glavnom izvješću o ljestvici uspjeha u inoviranju koje upućuje na mogućnosti za poboljšanja u svrhu jačanja produktivnosti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Izvor: Europska komisija, 2018.; Europska unija, 2019.

**Slika 45. Indeks regionalne konkurentnosti (2016.)**

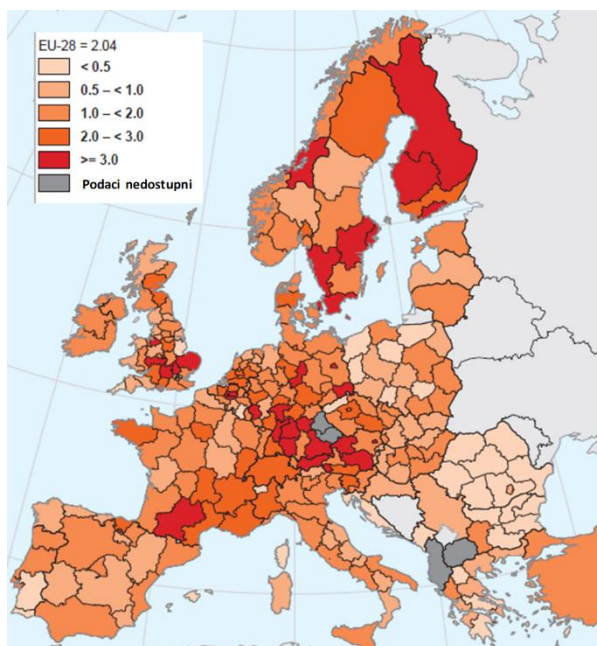


U cijeloj Europskoj uniji konkurentnost je u pravilu koncentrirana oko vodećih nacionalnih gradova. Preljevanja izvan tih područja veća su u sjevernoj Europi, a relativno slaba na jugu. Nijedna hrvatska regija NUTS 2 nema visoku uspješnost indeksa regionalne konkurentnosti. Da su podaci raščlanjeni na nižoj razini, bolje bi se mogla razumjeti uspješnost vodećih gradova i mogućnosti preljevanja u Hrvatskoj. U nastavku se nalazi detaljnija rasprava o pokretačima hrvatske uspješnosti s obzirom na indeks regionalne konkurentnosti.

Izvor: Europska komisija, 2018.



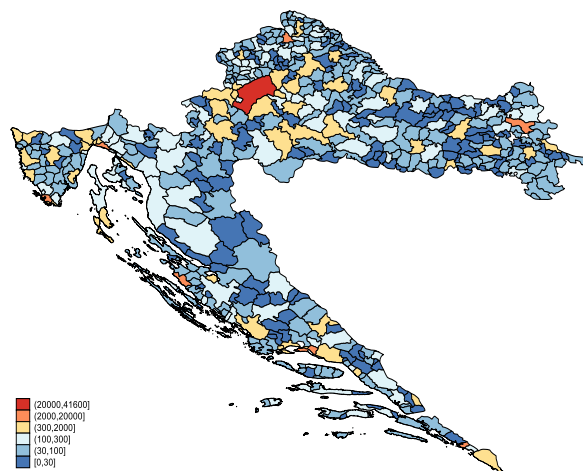
**Slika 46. Intenzitet istraživanja i razvoja (bruto domaći izdaci za istraživanje i razvoj kao udio BDP-a) po regijama NUTS 2, 2014.**



U skladu s niskom uspješnošću u području inovacija, konkurentnosti i produktivnosti radnika svaka regija NUTS 2 u Hrvatskoj ima relativno nizak intenzitet istraživanja i razvoja u BDP-u. Najniži je u jadranskoj Hrvatskoj, gdje je intenzitet istraživanja i razvoja niži od polovine prosjeka EU-28 (dok apsolutni izdaci za istraživanje i razvoj iznose tek šest posto od prosjeka EU-28). To samo potvrđuje potrebu da Hrvatska stvori dinamičniji centar inovacija, snažniji ljudski kapital i poslovno okruženje.

Izvor: Europska komisija, 2018.

**Slika 47. Broj aktivnih registriranih poslovnih subjekata po općinama, 2015.**



Ova slika prikazuje broj aktivnih registriranih poslovnih subjekata po općinama te potvrđuje položaj Zagreba kao centra gospodarske aktivnosti u Hrvatskoj. Kao što je i očekivano, središnje općine preostalih vodećih sekundarnih gradova slijede po najvećoj koncentraciji poslovnih subjekata. Zanimljivo je da nekoliko općina, čak i u relativno koncentriranoj Slavoniji, ima manje od 30 aktivnih registriranih poslovnih subjekata i da koncentracija dramatično opada izvan glavnih urbanih središta ili priobalnih odredišta.

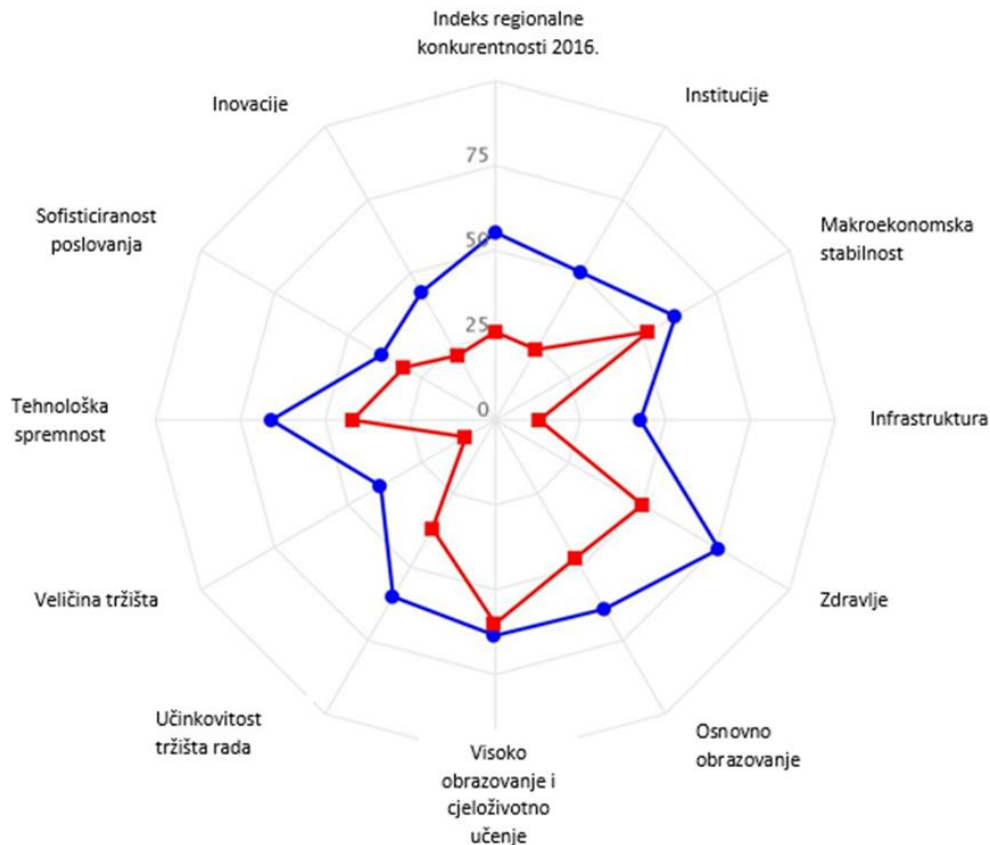
Izvor: Državni zavod za statistiku

## Dodatne informacije o EU indeksu regionalne konkurentnosti (2016.) za Hrvatsku

Regionalna konkurentnost jest sposobnost regije da ponudi atraktivno i održivo okruženje za poslovne subjekte te mjesto za život i rad za svoje stanovnike. Indeks regionalne konkurentnosti (RCI), koji je razvila Europska komisija, pokrenut je 2010. i objavljuje se svake tri godine. On regijama omogućava nadzor i procjenu razvoja kroz vrijeme i u usporedbi s drugim regijama. EU indeks regionalne konkurentnosti (RCI) kompozitni je pokazatelj koji daje sintetiziranu sliku teritorijalne konkurentnosti za svaku od regija NUTS 2 u 27 država članica EU-a. On nadograđuje i modificira pristup indeksa globalne konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma (WEF). Sastoji se od jedanaest stupova raspoređenih u tri skupine: osnovna pitanja, učinkovitost i inovacije. Uzima u obzir razinu razvoja regije jer stavlja naglasak na osnovna pitanja u manje razvijenim regijama i na inovacijski kapacitet u razvijenijim regijama. Stupovima se ne mjere samo pitanja relevantna za poslovne subjekte, već i ona relevantna za stanovnike pojedinih regija i kvalitetu njihova života.

Osnovna skupina pokazatelja uključuje pet stupova: (1) institucije; (2) makroekonomsku stabilnost; (3) infrastrukturu; (4) zdravlje; i (5) osnovno obrazovanje. Čimbenici povezani s kvalificiranijom radnom snagom i učinkovitijim tržištem rada stupaju na scenu kao dio skupine učinkovitost. To uključuje tri stupa: (6) visoko obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje; (7) učinkovitost

tržišta rada; i (8) veličinu tržišta. Na najnaprednijem stupnju regionalnoga gospodarskog razvoja pokretači poboljšanja dio su skupine inovacije, koja se sastoji od triju stupova: (9) tehnološke spremnosti; (10) sofisticiranosti poslovanja; i (11) inovacija. Slika 4.1 prikazuje indeks za Hrvatsku. Kontinentalna i primorska Hrvatska nalaze se na 220. odnosno 222. mjestu od 262 regije. Iako je taj pokazatelj koristan, varijacije unutar regija i raščlamba na nižoj razini nisu moguće jer se radi o analizi na razini NUTS 2. U sljedećem odjeljku prikazuje se indeks s trima pokazateljima (koncentracija ekonomskih aktivnosti, pristup tržištu i životni standard za Hrvatsku.



Plava crta: Prosjek EU-a

Crvena crta: Hrvatska

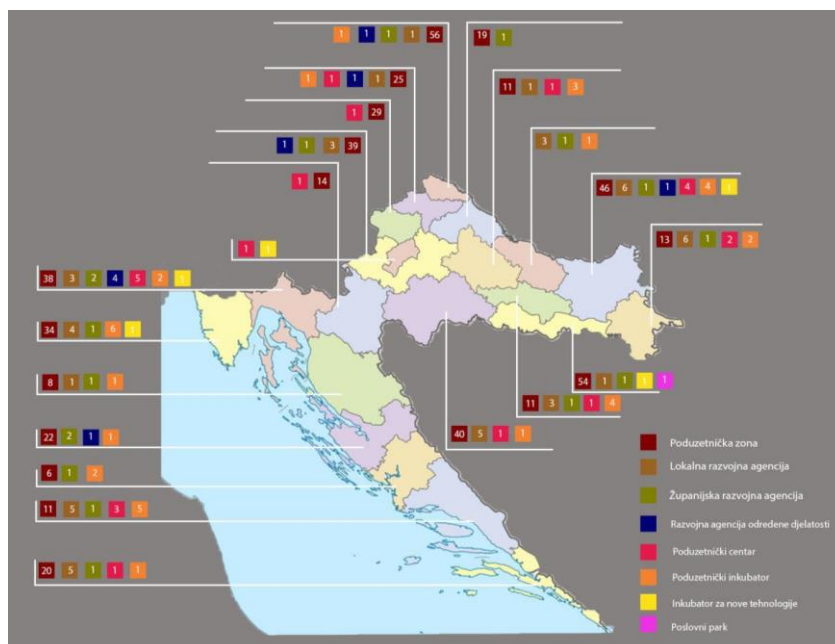
Izvor: Europska komisija, 2017.

### Uvod: Slika 48. do Slika 53.

Na sljedećim slikama u ovom odjeljku prikazan je obujam poslovne i istraživačke infrastrukture u županijama, gradovima i općinama u Hrvatskoj. Količina takve infrastrukture velika je i još više je planirano, osobito u poslovnim zonama. To je u suprotnosti s gore navedenim ishodima koji ukazuju na relativno nisku uspješnost produktivnosti, konkurentnosti i inovacija. U tom smislu, koncentracija poslovne i istraživačke infrastrukture na razini županija, gradova i općina nije u snažnoj korelaciji s koncentracijom poslovnih subjekata ili njihovom uspješnošću, što navodi na zaključak da se u takvim objektima ne rješavaju najvažnije prepreke za rast i produktivnost poslovnih subjekata. U skladu s navedenim, Probo j.d.o.o. (2018) naglašava da su objekti u znatnoj mjeri nedovoljno iskorišteni. Za Hrvatsku je važno dijagnosticirati ključne prepreke inovacijama i produktivnosti i utvrditi razloge lošije uspješnosti trenutačne poslovne infrastrukture (nepostojeće nadopune, kao što su upravljanje, koordinacija s ostalim centrima ili dionicima, ljudski kapital, prijevoz, politika tržišnog natjecanja,

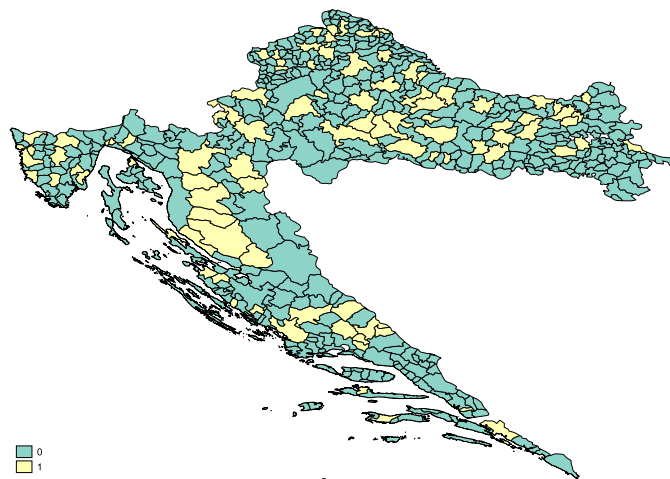
razmjer centara, certifikacija...) te izraditi više strateške i responzivne reforme za rješavanje prepreka prije izgrađivanja dodatne infrastrukture.

**Slika 48. Postojeća (djelomično) državna poslovna infrastruktura po županijama (2018.)**



Izvor: Probo j.d.o.o. (2018). Podaci prikupljeni anketom za regionalne koordinatore tijekom 2018.

**Slika 49. Općine s poslovnim zonama**



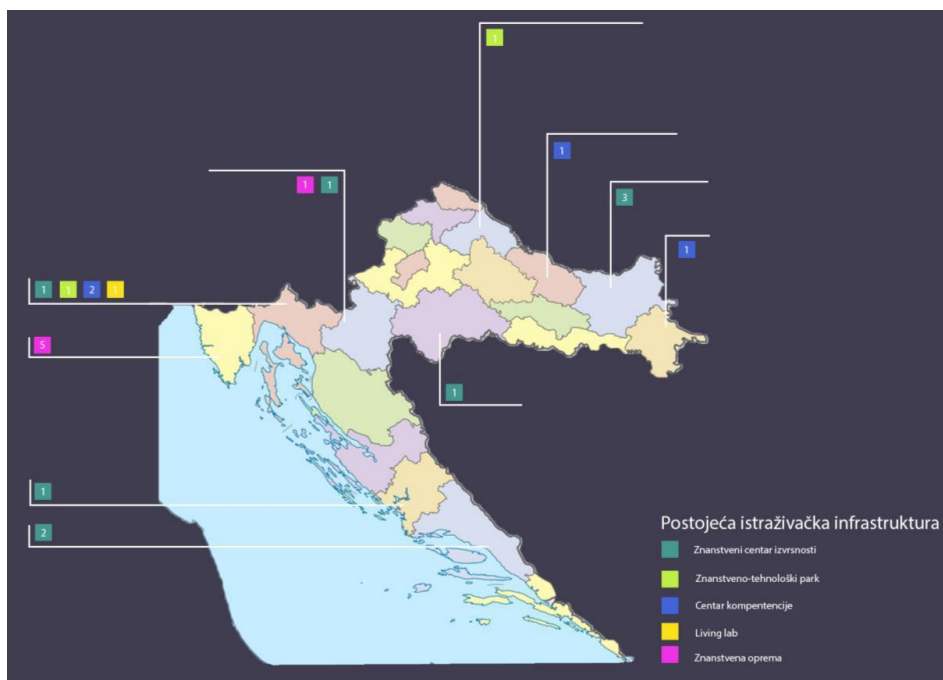
Žuto osjenčana područja označavaju postojanje barem jedne poslovne zone u lokalnoj jedinici. Zeleno osjenčana područja pokazuju da nema poslovnih zona.

*To pokazuje da u Hrvatskoj postoji vrlo velik broj poslovnih zona, uključujući u lokalnim jedinicama s malo poslovnih subjekata. S obzirom na važnost ekonomije razmjera, može postojati kompromis između kvantitete i kvalitete poslovnih zona i koristi za konsolidaciju resursa u puno manjem broju učinkovitijih, više strateški lociranih i osmišljenih zona.*

Izvor: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva

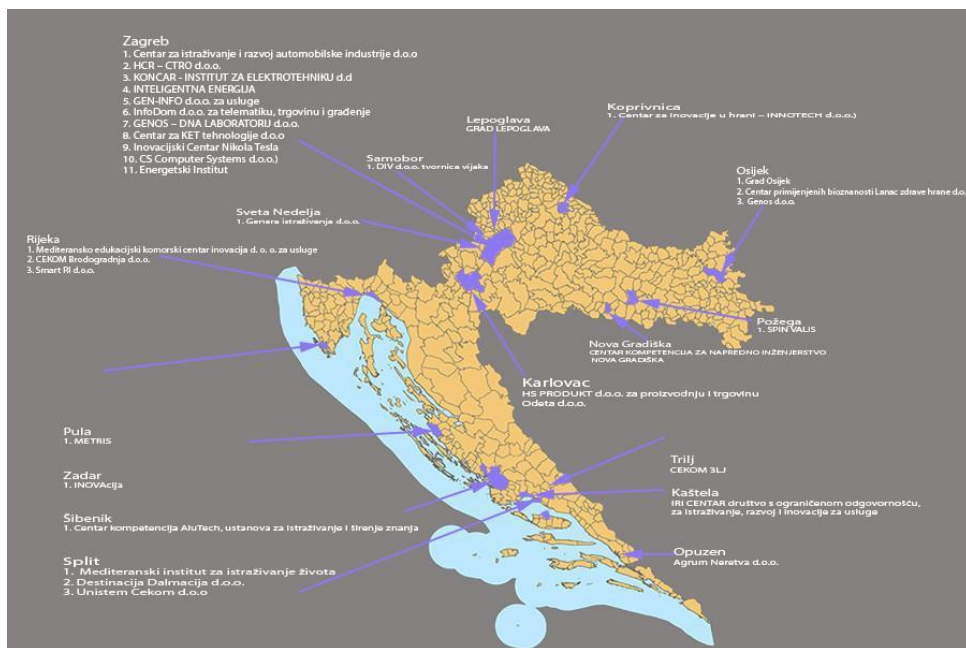


**Slika 50. Postojeća (djelomično) državna istraživačka infrastruktura po županijama**



Izvor: Probo j.d.o.o. (2018). Podaci prikupljeni anketom za regionalne koordinateure tijekom 2018.

**Slika 51. Lokacija centra izvrsnosti po općinama (2018.)**



Izvor: Probo j.d.o.o. (2018). Podaci prikupljeni anketom za regionalne koordinateure tijekom 2018.

**Slika 52. Postojeća (djelomično) državna poslovna infrastruktura po županijama (2018.) (tablica)**

Županija	Poslovna zona	Lokalna razvojna agencija	Županijska razvojna agencija	Razvojna agencija za posebne aktivnosti	Poduzetnički centar	Poslovni inkubator	Inkubator za nove tehnologije	Poduzetnički akcelerator	Poslovni park	Znanstveni centar izvrsnosti	Znanstveni i tehnološki park	Centar kompetencije	Živi laboratorij	Znanstvena oprema	Nacionalna istraživačka partnerstva	E-infrastruktura	UKUPNO
Grad Zagreb					1			1									2
Splitsko-dalmatinska	11	5	1		3	5				2							27
Primorsko-goranska	38	3	2		5	2	1			1	1	2	1				56
Istarska	34	4	1	4		6	1							5			55
Zagrebačka	39	3	1	1													44
Osječko-baranjska	46	6	1	1	4	4	1			3							66
Varaždinska	25	1		1	1	1											29
Zadarska	22		2		1												25
Dubrovačko-neretvanska	20	5	1		1	1											28
Sisačko-moslavačka	40	5			1	1				1							48
Vukovarsko-srijemska	13	6	1		2	2						1					25
Međimurska	56	1	1	1		1											60
Karlovačka	14				1					1				1			17
Koprivničko-križevačka	19	1									1						21
Krapinsko-zagorska	29				1												30
Brodsko-posavska	54	1	1				1		1								58
Šibensko-kninska	6		1			2				1							10
Bjelovarsko-bilogorska	11	1			1	3											16
Virovitičko-podravska		3	1			1						1					6
Požeško-slavonska	11	3	1		1	4											20
Ličko-senjska	8	1	1			1											11
<b>UKUPNO</b>	<b>496</b>	<b>49</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

Izvor: Prilagođeno iz Probo j.d.o.o. (2018)

**Slika 53. Planirana (djelomično) državna poslovna infrastruktura po županijama (2018.) (tablica)**

Županija	Poslovna zona	Lokalna razvojna agencija	Županijska razvojna agencija	Razvojna agencija za posebne aktivnosti	Poduzetnički centar	Poslovni inkubator	Inkubator za nove tehnologije	Poduzetnički akcelerator	Poslovni park	Znanstveni centar izvrsnosti	Znanstveni i tehnološki park	Centar kompetencije	Živi laboratorij	Znanstvena oprema	Nacionalna istraživačka partnerstva	E-infrastruktura	UKUPNO
Grad Zagreb																	0
Splitsko-dalmatinska						1					1	2					4
Primorsko-goranska																	0
Istarska						1						1					2
Zagrebačka	10			1		5	1					3				1	21
Osječko-baranjska	26					1	1										28
Varaždinska	8											1					9
Zadarska	52					7						1					60
Dubrovačko-neretvanska	20					4					2	2					28
Sisačko-moslavačka																	0
Vukovarsko-srijemska	11	3		2	3	4					4	2	2		1	2	34
Međimurska							1			2	2						5
Karlovačka	1										1	4					6
Koprivničko-križevačka	60					1						2					63
Krapinsko-zagorska																	0
Brodsko-posavska	20		1			1											22
Šibensko-kninska																	0
Bjelovarsko-bilogorska	6			1	1	1										1	10
Virovitičko-podravska						1						1					2
Požeško-slavonska	4					7	2			5	1						19
Ličko-senjska						1											1
<b>UKUPNO</b>	<b>218</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>35</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	

Izvor: Prilagođeno iz Probo j.d.o.o. (2018)

## 6.2 Povezivost

**Slika 54. Kilometri autocesta na milijun stanovnika**

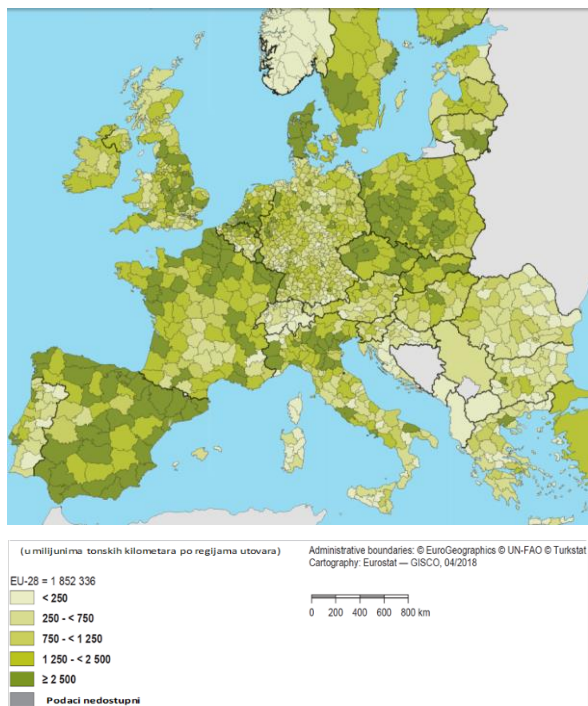
Zemlja	2008.	2016.	U odnosu na EU (2016.)
<b>EU</b>	<b>133,8</b>	<b>146,0</b>	<b>1,0</b>
Slovenija	346,2	374,5	2,6
Španjolska	296,0	332,6	2,3
Cipar	331,0	320,6	2,2
<b>Hrvatska</b>	<b>278,1</b>	<b>312,6</b>	<b>2,1</b>
Portugal	253,3	296,4	2,0
Luksemburg	303,8	279,4	1,9
Danska	206,0	219,9	1,5
Švedska	202,2	215,0	1,5
Austrija	204,1	197,6	1,4
Mađarska	126,8	195,7	1,3
Irska	94,9	193,8	1,3
Francuska	172,5	174,0	1,2
Nizozemska	160,7	162,3	1,1
Finska	139,4	162,2	1,1
Njemačka	153,8	158,1	1,1
Belgija	165,3	155,9	1,1
Italija	113,0	114,4	0,8
Estonija	77,7	110,2	0,8
Litva	96,2	108,7	0,7
Bugarska	55,6	103,4	0,7
Slovačka	71,4	85,4	0,6
Češka	66,8	73,5	0,5
Ujedinjena Kraljevina	59,7	57,6	0,4
Poljska	20,1	43,2	0,3
Rumunjska	13,6	37,8	0,3
Latvija	0,0	0,0	0,0

**Slika 55. Kilometri autocesta na milijardu € BDP-a**

Zemlja	2008.	2016.	U odnosu na EU (2016.)
<b>EU</b>	<b>5,70</b>	<b>5,59</b>	<b>1,0</b>
<b>Hrvatska</b>	<b>29,50</b>	<b>33,87</b>	<b>6,1</b>
Slovenija	20,95	22,08	4,0
Mađarska	13,75	20,01	3,6
Portugal	17,13	19,02	3,4
Bugarska	13,36	17,82	3,2
Cipar	15,66	17,07	3,1
Španjolska	13,18	15,22	2,7
Litva	10,53	9,03	1,6
Estonija	7,07	8,00	1,4
Slovačka	6,42	6,31	1,1
Francuska	6,16	5,83	1,0
Austrija	6,46	5,46	1,0
Danska	5,44	5,22	0,9
Švedska	5,97	5,15	0,9
Češka	4,72	4,90	0,9
Rumunjska	2,15	4,87	0,9
Finska	4,35	4,79	0,9
Belgija	5,56	4,67	0,8
Italija	4,50	4,60	0,8
Njemačka	5,49	4,56	0,8
Poljska	2,39	4,36	0,8
Nizozemska	4,56	4,34	0,8
Irska	2,53	3,59	0,6
Luksemburg	4,30	3,35	0,6
Ujedinjena Kraljevina	2,05	1,76	0,3
Latvija	0,00	0,00	0,0

Hrvatska je usmjerila financiranje na izgradnju i poboljšanje nacionalnih autocesta, a rezultat je jedna od najvećih gustoća autocesta u odnosu na stanovništvo i najveća gustoća autocesta u odnosu na BDP u EU-u. Kako bi se izbjegla zamka iberijskog modela koji je predstavljen u tekstu, u sljedećoj fazi ulaganja u povezivost trebat će rješavati izazovnija, „mekša“ pitanja prometa, kao što su učinkovita upotreba postojećih cesta (željeznice, brodske usluge) kroz reformu javnog prijevoza i logistike, rješavanje prometne zagušenosti u većim gradovima, poboljšanje prekogranične povezanosti te internetske povezanosti i prihvaćenosti.

**Slika 56. Cestovni teretni promet (u milijunima tonskih kilometara po regijama utovara)**



Usprkos tome što ima najveću količinu autocesta u BDP-u, volumen teretnog prometa u Hrvatskoj (prema regijama utovara) iznosi manje od 40 posto prosjeka EU-a u vodećim županijama i županijama s glavnim lukama, a drugdje manje od 20 posto prosjeka EU-a. To znači da postoji još veći rizik od iberijske zamke premalo iskorištene materijalne infrastrukture i potreba da se poboljša iskorištenost poboljšanjem poslovne uspješnosti, trgovine te upravljanje prometom i logistika.

Izvor: Europska komisija, 2018.

**Slika 57. Nesustavna obnova hrvatske željezničke mreže**

godine kada su dijelovi željezničkih kolosijeka zadnji put sanirani

- 2001. - 2018.
- 1991. - 2000.
- 1981. - 1990.
- 1971. - 1980.
- 1952. - 1970.

- odabrani gradovi
- ⊙ sjedišta županija
- ★ glavni grad
- granice županija
- državne granice

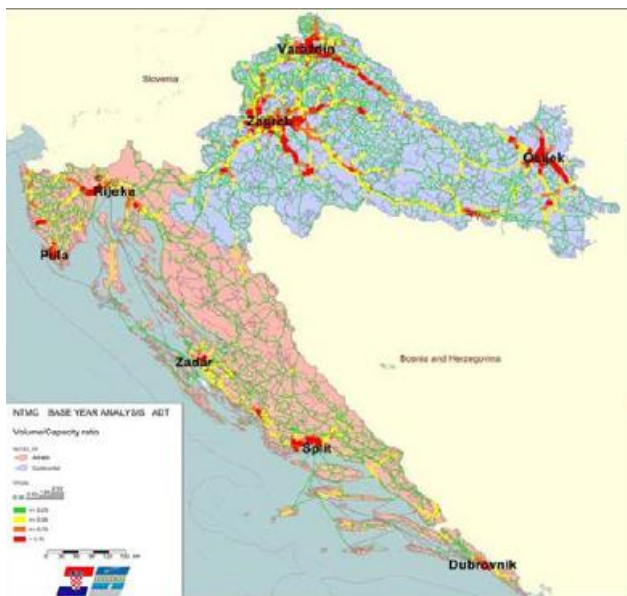


Hrvatska je u razdoblju od 2001. do 2018. ulagala u važnu obnovu željezničkih kolosijeka, ali učinak je djelomičan zbog nesustavne, strateški neodgovarajuće prirode ulaganja jer su izostavljeni važni pravci. Svjetska banka preporučila je prijelaz na pristup koji je usmjeren na „cjelokupni sustav pruga” kako bi se obnovili čitavi pravci u nizu umjesto rascjepkanih ulaganja po cijeloj zemlji.

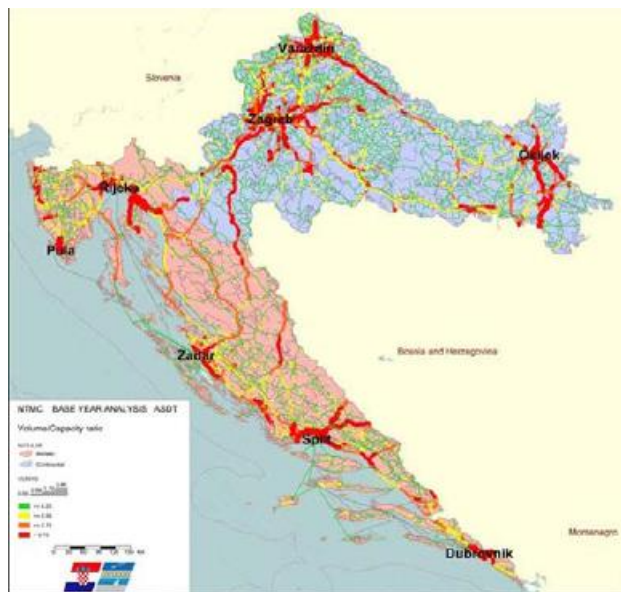
Izvor: World Bank, 2019. „Croatia Railways Policy Update”



**Slika 58. Cestovni promet/kapacitet, godišnji prosjek**



**Slika 59. Cestovni promet/kapacitete, vrhunac turističke sezone**



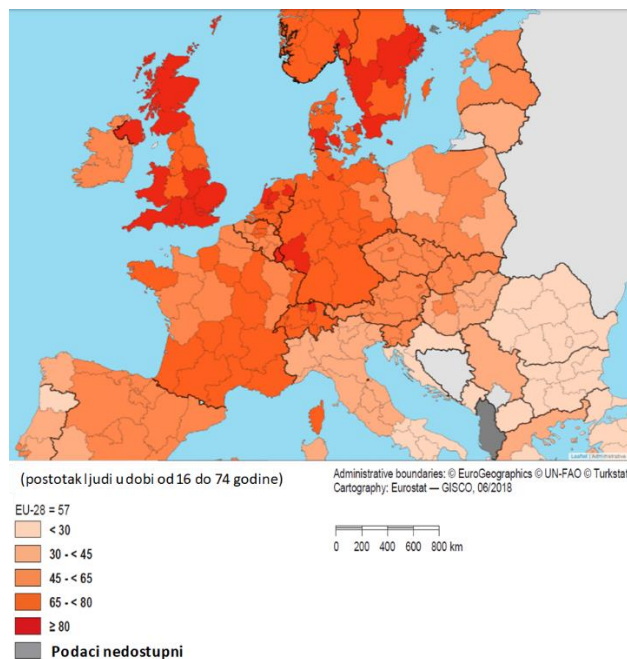
Slika pokazuje da su usprkos velikim investicijama u međugradске autoceste, ceste unutar gradova i one koje povezuju gradove s njihovim gravitacijskim područjima pod pritiskom. Hrvatska bi trebala rješavati ta uska grla kako bi se povećala uspješnost gradova i njihovo prelijevanje u pripadajuću funkcionalnu regiju. Gustoća u urbanim područjima znači da javni prijevoz može učinkovitije smanjiti pritisak na postojeću cestovnu infrastrukturu bez izgradnje velikog broja dodatnih cesta.

U vrhuncu turističke sezone međugradске ceste u Hrvatskoj postaju znatno zagušenije, a promet je opet najgušći oko gradova i na pravcima između gradova i granica. S obzirom na veliku potražnju tijekom turističke sezone, Hrvatska može imati koristi od poboljšanja usluga povezanih sa sezonskim javnim prijevozom za turiste i zaposlenike u turističkom sektoru, kao što su transparentne informacije na mreži, autobusne postaje i info-centri usmjereni na posjetitelje.

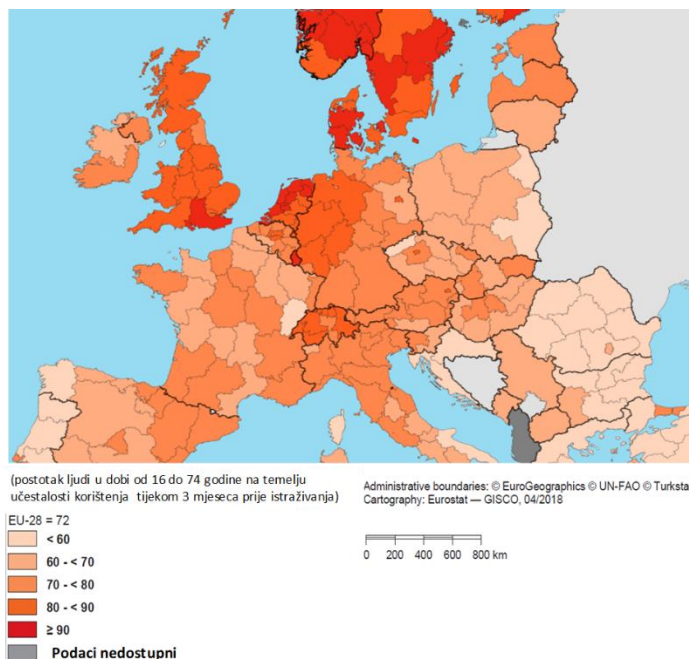
Izvor: Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (2017.)

Izvor: Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (2017.)

**Slika 60. Internetska povezanost: korisnici usluga e-trgovine**



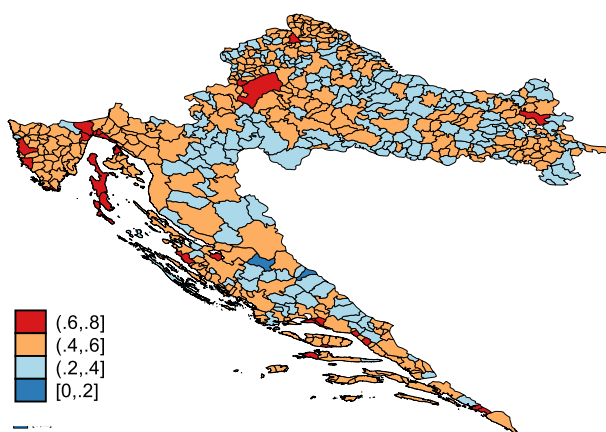
**Slika 61. Internetska povezanost: svakodnevni korisnici interneta**



Izvor: Europska komisija, 2018.



**Slika 62. Udio stanovnika u dobi od 10 godina i više koji se redovito koriste e-poštom (Popis stanovnika 2011.)**



Izvor: Popis stanovnika 2011.

### Rasprava o prethodnim trima slikama

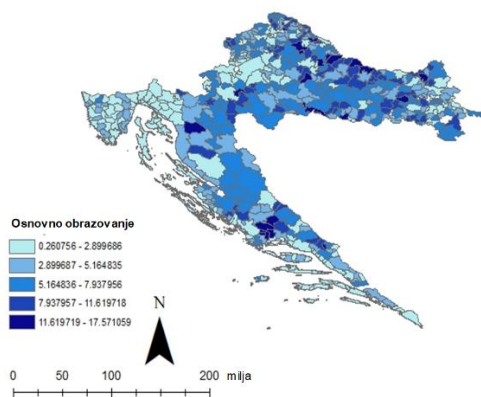
Internet je važan izvor „mekog” tipa povezanosti s pomoću kojeg se Hrvati povezuju međusobno, ali i s EU-om i svijetom u svrhu trgovine, razmjene znanja, pristupa uslugama i društvene povezanosti. Mnogi Hrvati nemaju mnogo koristi od takve povezanosti jer se najmanje četiri od deset odraslih osoba u Hrvatskoj ne koristi internetom svakodnevno, a manje od tri od deset kupuje ili prodaje robu i usluge na internetu, dok se otprilike polovina redovito koristi e-poštom u većini općina. Upotreba interneta veća je u velikim gradovima iako se čak i u Zagrebu 20 posto stanovništva e-poštom ne koristi redovito.

Ti trendovi pokazuju da usprkos postojanju snažne povezujuće infrastrukture „materijalnog” tipa uspješnost Hrvatske s obzirom na mekšu infrastrukturu i njezinu upotrebu nije zadovoljavajuća.

## 6.3 Životni standardi, siromaštvo i ljudski kapital

Izgradnja snažnog ljudskog kapitala u cijeloj zemlji jedan je od najvažnijih načina podizanja dohotka i dobrobiti u Hrvatskoj, ali i način kako bi se osiguralo da pristup prilikama u životu ne bude rezultat nečijeg mjesta rođenja. Praćenje obrazovnih ishoda na lokalnoj razini može pomoći Hrvatskoj da utvrdi i dijagnosticira uzroke nedovoljne regionalne uspješnosti.

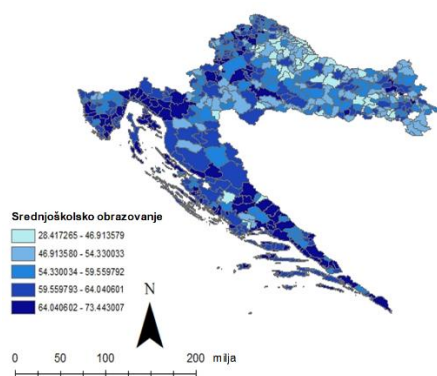
**Slika 63. Udio odraslih osoba s osnovnoškolskim obrazovanjem kao najvišim stupnjem obrazovanja po gradovima i općinama (2011.)**



Dok je u Hrvatskoj danas postotak završetka srednjoškolskog obrazovanja na univerzalnoj razini, postoji nekoliko gradova i općina u kojima 5 do 18 posto odraslih ima završenu tek osnovnu školu. Radi se uglavnom o starijim osobama na čiji su život možda utjecale i ratne okolnosti.

Izvor: Popis stanovništva 2011.

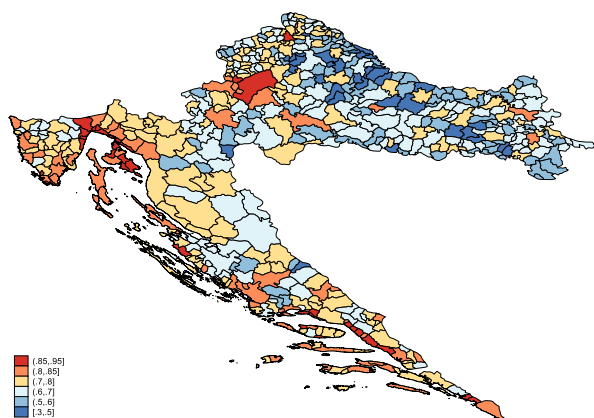
**Slika 64. Udio odraslih osoba sa srednjoškolskim obrazovanjem kao najvišim stupnjem obrazovanja po gradovima i općinama (2011.)**



Uobičajeno je da 60 do 73 posto odraslih osoba u gradu ili općini ima samo srednjoškolsko obrazovanje (odnosno, nemaju fakultetsko ili tehničko obrazovanje). To navodi na zaključak da obrazovanje odraslih može odigrati važnu ulogu u podizanju ljudskog kapitala u Hrvatskoj.

Izvor: Popis stanovništva 2011.

**Slika 65. Udio odraslih osoba koje imaju neki oblik srednjoškolskog obrazovanja (2011.)**



Udio odraslih s barem nekim oblikom srednjoškolskog obrazovanja najviši je u većim gradovima, a najniži u ruralnoj kontinentalnoj Hrvatskoj.

Izvor: Popis stanovništva 2011.

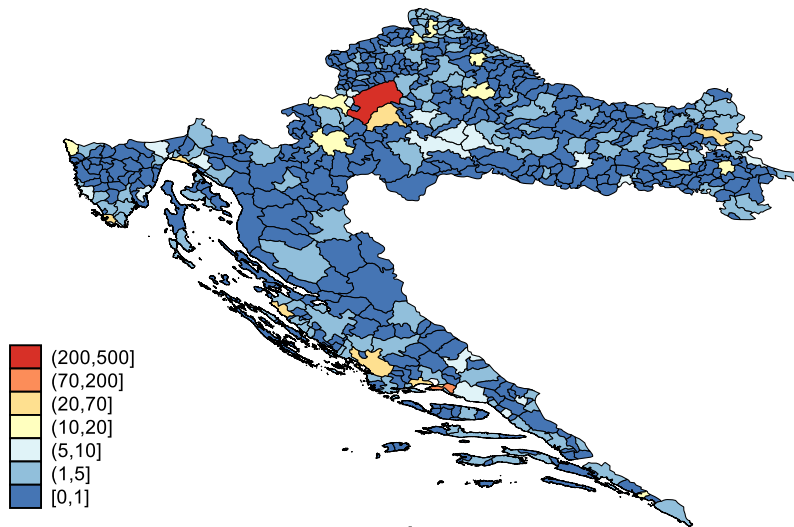
**Slika 66. Broj specijalista ili magistara po županijama (2016.)**

Županija	Broj magistara ili specijalista, 2016.
Grad Zagreb	214
Primorsko-goranska	35
Zagrebačka	33
Splitsko-dalmatinska	30
Osječko-baranjska	25
Istarska	21
Vukovarsko-srijemska	18
Brodsko-posavska	10
Varaždinska	10
Zadarska	10
Karlovačka	9
Sisačko-moslavačka	9
Bjelovarsko-bilogorska	7
Krapinsko-zagorska	6
Međimurska	6
Koprivničko-križevačka	5
Šibensko-kninska	5
Dubrovačko-neretvanska	4
Ličko-senjska	4
Virovitičko-podravska	4
Požeško-slavonska	3
<b>Ukupno</b>	<b>468</b>

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku samo 468 osoba u Hrvatskoj steklo je akademski stupanj magistra ili odgovarajuću specijalističku kvalifikaciju. Više od polovine nalazi se u Gradu Zagrebu i Zagrebačkoj županiji. Ostali su većinom koncentrirani u četirima županijama u kojima se nalaze glavni sekundarni gradovi Rijeka, Split, Osijek i Pula. Iz toga je jasno vidljiva uska hijerarhija gradova kao centara inovacija i produktivnosti, pri čemu Zagreb igra jedinstvenu vodeću ulogu na nacionalnoj razini.

Izvor: Državni zavod za statistiku

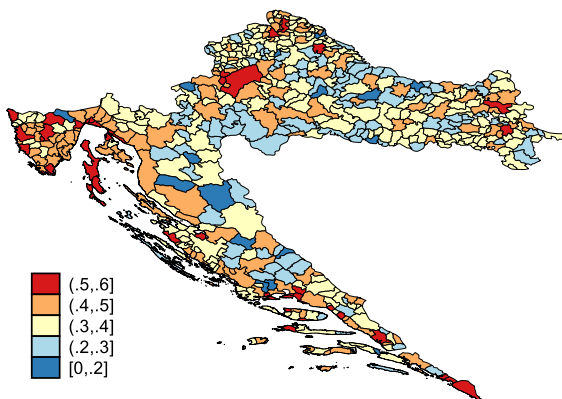
**Slika 67. Broj vrtića po gradovima i općinama (2014. – 2015.)**



Izvan najvećih hrvatskih gradova raspoloživost vrtića vrlo je mala, a velike skupine općina imaju tek jedan ili uopće nemaju vrtić.

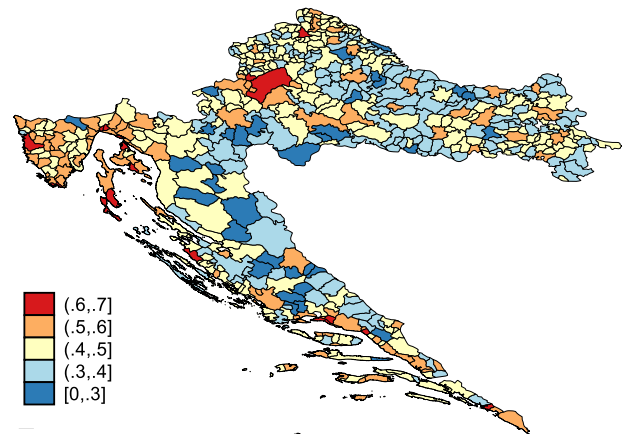
Izvor: Državni zavod za statistiku

**Slika 68. Udio stanovnika iznad 10 godina starosti koji se koriste tabličnim izračunima (2011.)**



Izvor: Popis stanovništva 2011.

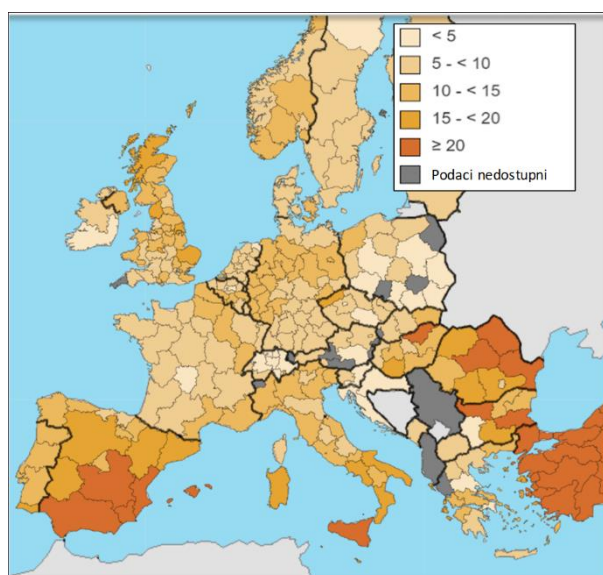
**Slika 69. Udio stanovnika iznad 10 godina starosti koji se koriste obradom teksta (2011.)**



Izvor: Popis stanovništva 2011.

Podaci iz Popisa stanovništva 2011. navode na zaključak da su u Hrvatskoj informatička pismenost i uključenost u informacijsko-komunikacijske tehnologije vrlo niske. Uobičajeno je da manje od 40 posto stanovništva, a to osobito vrijedi za područja izvan većih gradova i siromašnija područja (kao što su ruralna Slavonija i unutrašnjost primorske Hrvatske), upotrebljava obradu teksta, a manje od 30 posto koristi se tabličnim izračunima.

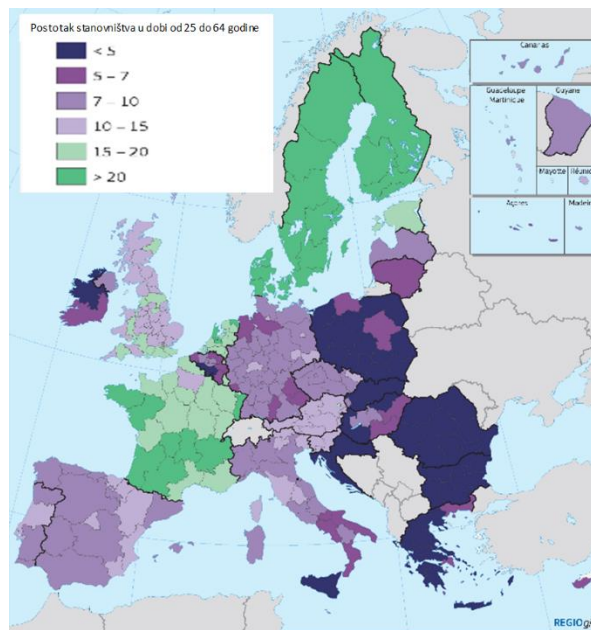
**Slika 70. Rano napuštanje obrazovanja i osposobljavanja (% stanovništva dobi od 18 do 24)**



Regije NUTS 2 u Hrvatskoj imaju nizak udio osoba koje prijevremeno napuštaju obrazovanje i osposobljavanje, a prema definiciji to su osobe od 18 do 24 godine starosti čiji je najviši stupanj obrazovanja srednjoškolski.

Izvor: Europska komisija, 2018.

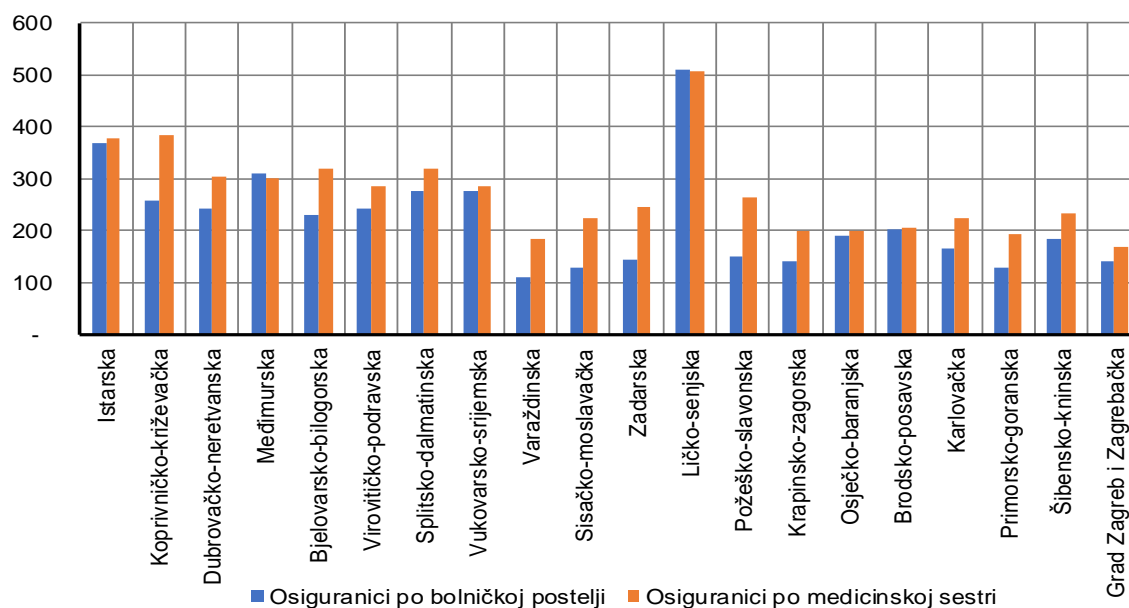
**Slika 71. Sudjelovanje odraslih osoba u obrazovanju i osposobljavanju (2016.)**



Manje od pet posto stanovništva u dobi između 25 i 64 godine uključeno je u obrazovanje i osposobljavanje (2016.), što je relativno niska stopa sudjelovanja u kontekstu EU-a.

Izvor: Europska komisija, 2018.

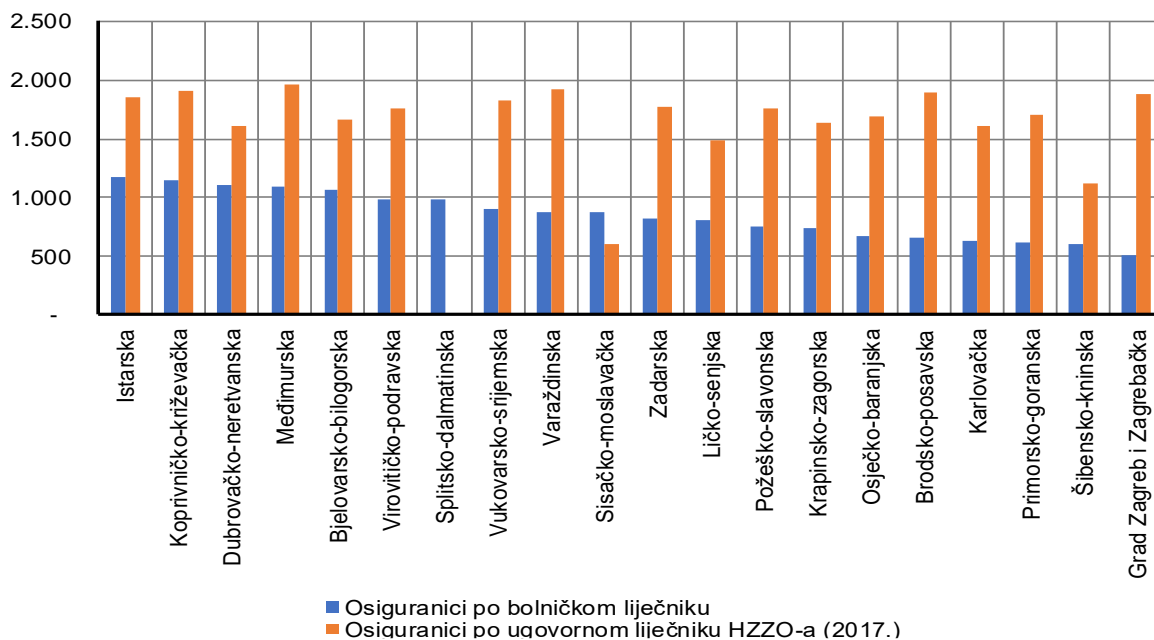
**Slika 72. Broj osiguranih osoba po bolničkoj postelji i po medicinskoj sestri po zemljama (2017./2018.)**



Praćenje statistike kao što je broj bolničkih postelja ili medicinskih sestara po osobi na subnacionalnoj razini može pomoći pri utvrđivanju koraka potrebnih za ostvarivanje konvergencije životnog standarda u svim regijama. Prikazana slika, primjerice, pokazuje relativno nisku dostupnost po stanovniku u Ličko-senjskoj županiji, što je moguće objasniti niskom gustoćom koja smanjuje ekonomije razmjera te posljedično i učinkovitost. Bilo bi važno osigurati da stanovnici Ličko-senjske županije imaju pristup odgovarajućoj zdravstvenoj zaštiti kroz povezanost s glavnim zdravstvenim centrima izvan županije i kroz odgovarajuće lokalne pozivne ili mrežne usluge, ovisno o tome što je prikladnije. Valja ukazati i na relativno dobru raspoloživost postelja i medicinskih sestara u Gradu Zagrebu i Zagrebačkoj županiji te slabiju opskrbljenost u Istri usprkos njezinu statusu relativno vodeće županije.

Izvor: Autor, na temelju podataka Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje

**Slika 73. Osigurane osobe po bolničkom liječniku i po ugovornom liječniku HZZO-a**

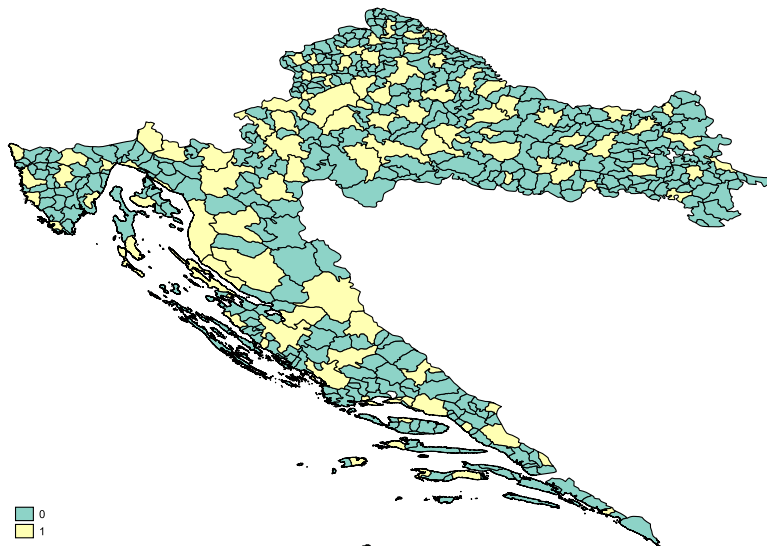


Kao što je vidljivo iz prethodnog grafikona, Grad Zagreb ima relativno visoku stopu liječnika po osobi, dok Istra ima relativno nisku stopu usprkos tome što je vodeća županija. Bilo bi važno osigurati da stanovnici Istre imaju odgovarajući pristup zdravstvenoj zaštiti, a to se može najučinkovitije ostvariti kroz pružanje određenih usluga u glavnim centrima kao što je Rijeka s obzirom na dobru koordinaciju između županija.

Napomena: Broj osiguranika po ugovornom liječniku HZZO-a u Splitu iznosi 7146. Taj je podatak uklonjen iz grafikona jer znatno odstupa od ostalih.

Izvor: Autor, na temelju podataka Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje

**Slika 74. Postojanje centra primarne zdravstvene zaštite (da=1/ žuto) u gradu ili općini**

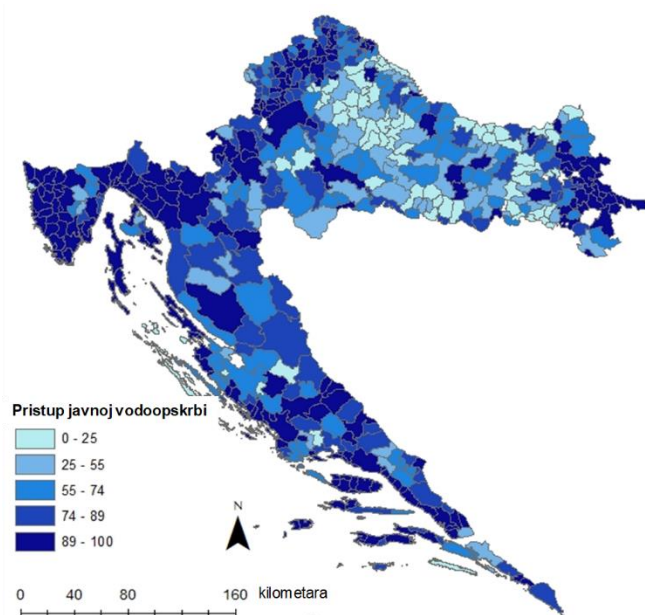


Žuto osjenčana područja predstavljaju gradove ili općine s vlastitim centrom primarne zdravstvene zaštite. Zeleno osjenčana područja ukazuju na nepostojanje centra primarne zdravstvene zaštite u gradu ili općini. Nepostojanje centara primarne zdravstvene zaštite u nekoliko planinskih, ruralnih i otočnih gradova ili općina i gradova ili općina u unutrašnjosti možda treba riješiti odgovarajućim politikama, ali ono može biti odraz neodgovarajuće ekonomije razmjera uslijed niske gustoće naseljenosti i potrebe da se gradovi i općine međusobno koordiniraju kako bi osigurali pristup osnovnoj zdravstvenoj zaštiti. Iako podaci ukazuju na lokalnu raspoloživost zdravstvene zaštite, potrebne su dodatne informacije za daljnje planiranje, kao što su vrste i kvaliteta usluga na svakoj lokaciji, kapacitet u odnosu na potražnju, pristup lokalnim i većim regionalnim zdravstvenim centrima i priroda lokalnih zdravstvenih problema.

Izvor: Ministarstvo zdravstva

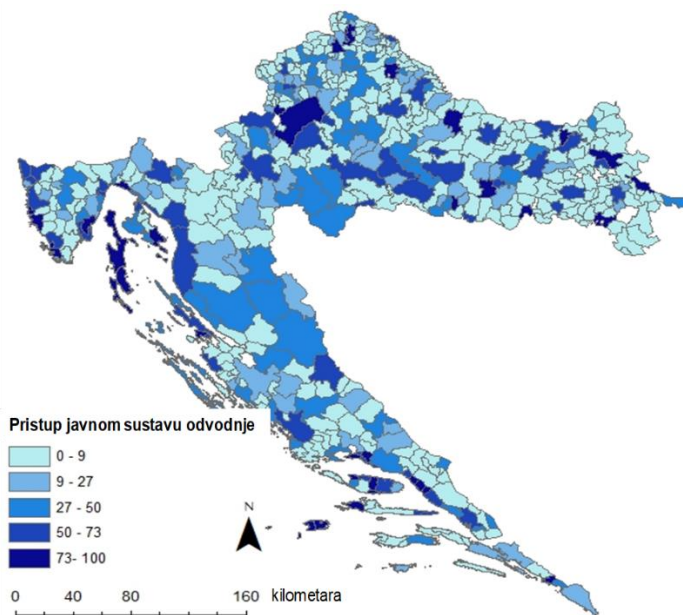


**Slika 75. Postotak kućanstava s pristupom javnoj vodoopskrbi po gradovima i općinama (2011.)**



Izvor: Popis stanovništva 2011.

**Slika 76. Postotak kućanstava s pristupom javnom sustavu odvodnje po gradovima i općinama (2011.)**

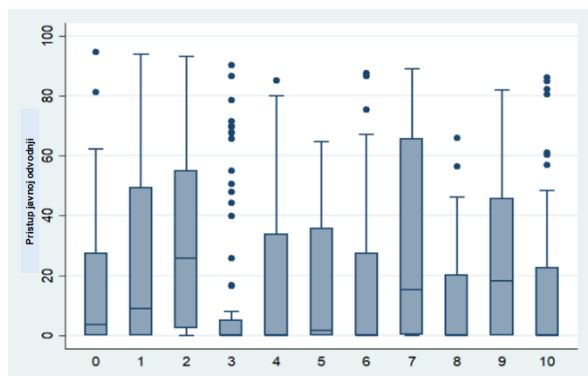


Izvor: Popis stanovništva 2011.

Slika 75 i Slika 76 prikazuju postotak kućanstava s pristupom vodoopskrbi i odvodnji prema posljednjem popisu stanovništva (2011.). Obje karte prikazuju urbanije lokalne jedinice s najvećim pristupom sustavu vodoopskrbe i odvodnje (tamnoplavo) i one ruralnije na sjeveru, istoku i u manjoj mjeri u primorskoj regiji s najmanjim pristupom (svijetloplavo). Grad Zagreb je grad s najvišim postotkom kućanstava s pristupom tim uslugama.

Izvor: Državni zavod za statistiku (2011).

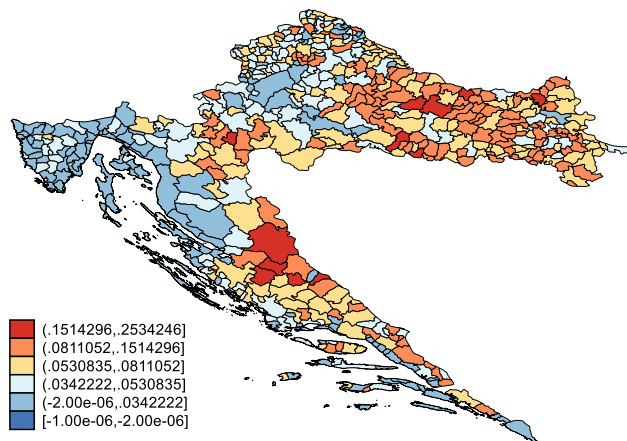
**Slika 77. Pristup javnoj odvodnji po gradovima i općinama (podatkovne točke) i funkcionalnim regijama (okviri) (2011.)**



Slika prikazuje način na koji je moguće organizirati praćenje pružanja usluga i ishoda na razini funkcionalnih regija radi praćenja napretka prema konvergenciji. Primjerice, iz grafikona je vidljivo da Funkcionalna regija 7 ima najbolji pristup javnoj odvodnji iako polovina gradova i općina u toj funkcionalnoj regiji još uvijek ima povezanost na razini nižoj od 17 posto, što ukazuje na program konvergencije unutar funkcionalne regije.

Izvor: Popis stanovništva 2011.

**Slika 78. Udio kućanstava s glavnim prihodom od socijalne skrbi (2011.)**

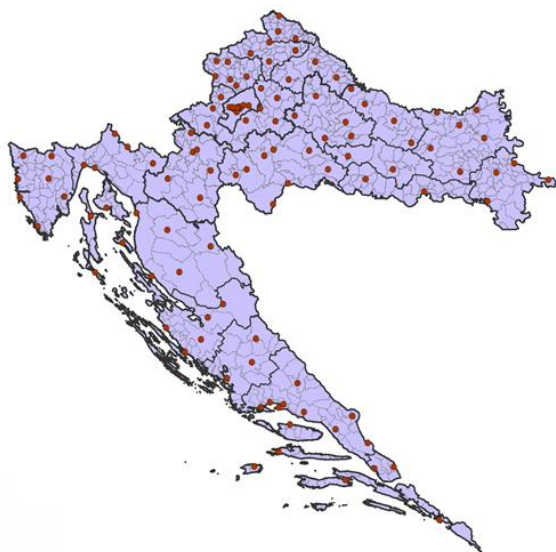


Lokalne jedinice s visokim udjelom kućanstava čiji glavni izvor prihoda dolazi iz sustava socijalne skrbi u pravilu se nalaze u Slavoniji i unutrašnjosti središnje i primorske Hrvatske.

Izvor: Popis stanovništva 2011.



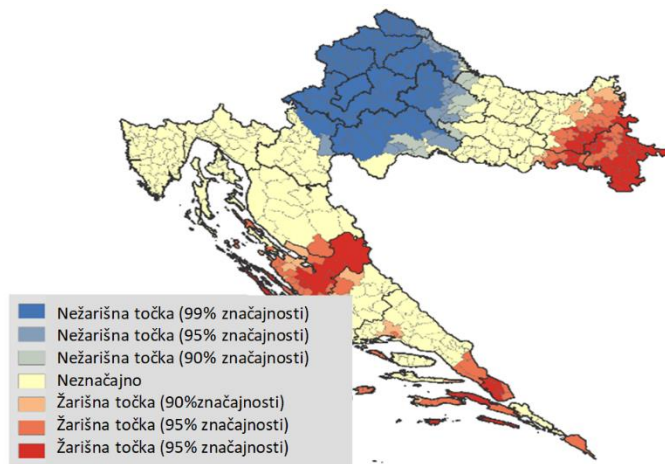
**Slika 79. Lokacija centara za socijalnu skrb (2017.)**



Poput domova zdravlja u sustavu primarne zdravstvene zaštite i u skladu s ekonomijama razmjera centri za socijalnu skrb u većoj se mjeri nalaze u područjima s većom gustoćom naseljenosti. Kako bi ruralnije i siromašnije stanovništvo imalo odgovarajući pristup, bila bi potrebna dobra koordinacija među općinama i funkcionalnim regijama.

Izvor: Svjetska banka i Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2017.)

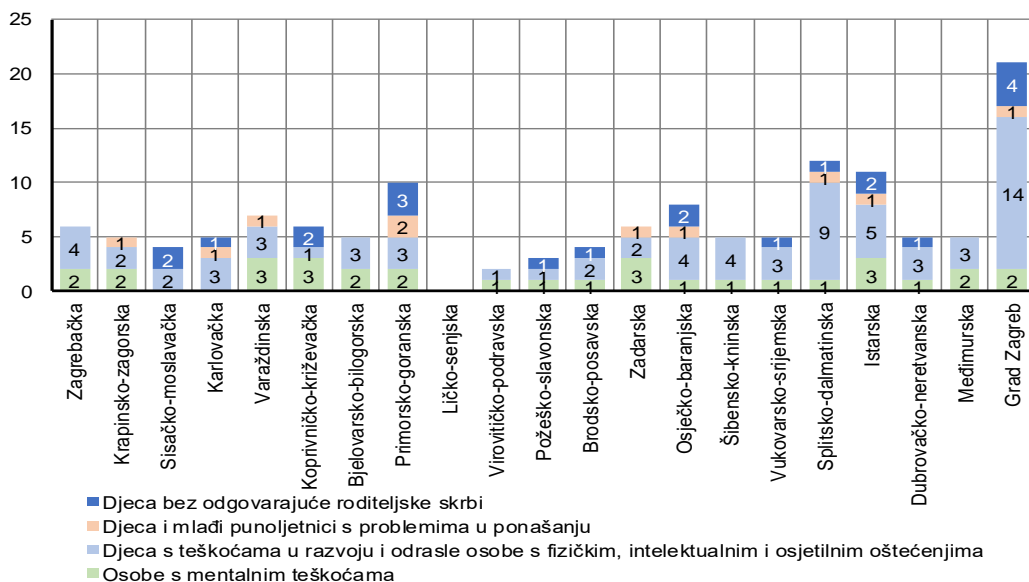
**Slika 80. Udaljenost do centara za socijalnu skrb, žarišne i nežarišne točke (2017.)**



Analizom se naglašava relativno dobar pristup centrima za socijalnu skrb oko Zagreba, ali i područja s posebno slabim pristupom u Istočnoj Slavoniji, Zadru i na jugu, Splitu/Dubrovniku. Međutim, u grafikonima u nastavku prikazana je prikrivena varijacija u vrsti dostupnih usluga, .

Izvor: Svjetska banka i Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2017.)

**Slika 81. Pružatelji usluga socijalne skrbi (pravne osobe) po vrsti usluge i županijama (2016.)**

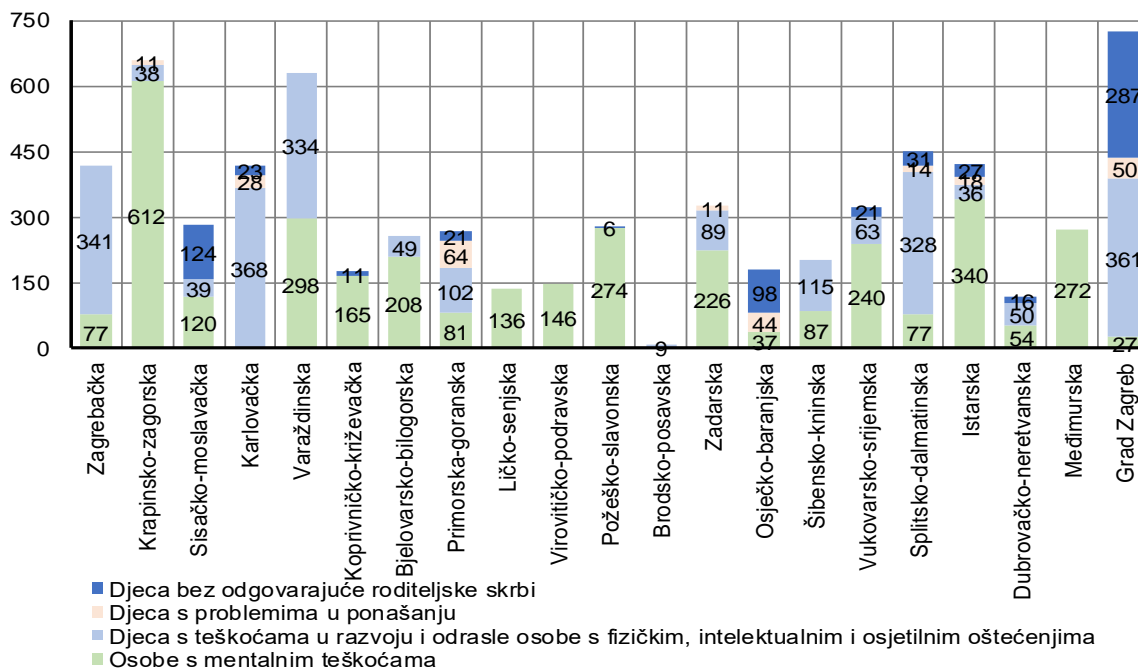


Slika prikazuje raspoloživost navedenih socijalnih usluga na županijskoj razini. Usluge su u puno većoj mjeri dostupne u većim gradovima, što ukazuje na potrebu da se osigura dobra povezanost susjednih funkcionalnih regija s uslugama u tim gradovima. Međutim, potrebno je još podataka za razumijevanje pravog političkog rješenja, uključujući veličinu i kvalitetu svakog centra, dijeljenje centara među županijama te broj stanovnika pokrivenih uslugom. Socijalne službe u većim gradovima mogu biti pod velikim pritiskom, primjerice uslijed velikog broja stanovnika i većih gravitacijskih područja.

Izvor: World Bank, 2019., „Regional Availability of Social Care Services”, na temelju podataka Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku za 2016.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Godišnje statističko izvješće o domovima i korisnicima socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj u 2016. godini: Državni i nedržavni domovi socijalne skrbi (centri za pružanje usluga u zajednici) - na dan 31. 12. 2016.; Godišnje statističko izvješće o drugim pravnim osobama koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u 2016. godini - na dan 31. 12. 2016.; ugovori s pružateljima usluga socijalne skrbi.

**Slika 82. Broj korisnika rezidencijalne skrbi u ustanovama (u domovima socijalne skrbi i ostalim pravnim osobama) po grupama korisnika i županijama (2016.)**

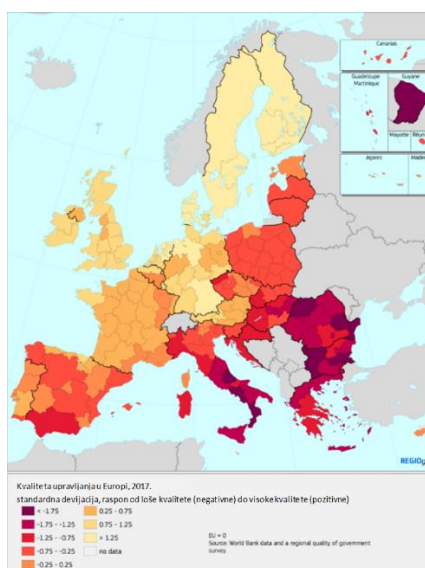


Slika prikazuje broj korisnika različitih socijalnih usluga po županijama, uz detaljniji prikaz kapaciteta za pružanje usluga u svakoj županiji. Primjerice, Krapinsko-zagorska županija predstavlja važan centar za pružanje usluga osobama s mentalnim teškoćama u odnosu na svoju veličinu. U širem području oko Zagreba (Grad Zagreb, Zagrebačka županija, sjeverno do Varaždina sjeverno i jugozapadno do Karlovca) nalazi se većina hrvatskih centara za pružanje usluga socijalne skrbi djeci s teškoćama u razvoju i odraslim osobama s fizičkim, intelektualnim i osjetilnim oštećenjima. Nasuprot tome, šire područje oko Slavonije ima relativno slabu opskrbljenost u tom smislu, a u Osječko-baranjskoj županiji takve usluge uopće ne postoje. Jadranska Hrvatska ima relativno nisku dostupnost socijalne skrbi za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi.

Izvor: World Bank, 2019., „Regional Availability of Social Care Services”, na temelju podataka Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku za 2016.

## 6.4 Institucije, okoliš i prirodni resursi

**Slika 83. Kvaliteta upravljanja u europskim regijama, NUTS 1 (2017.)**



Hrvatska je u trećoj najnižoj kategoriji po kvaliteti upravljanja među regijama NUTS 1 EU-a. Poboljšanje kvalitete upravljanja od presudne je važnosti kako bi se osiguralo da „materijalne” infrastrukturne investicije budu strateški ciljane i nadopunjene „nematerijalnim” uvjetima za njihov uspjeh.

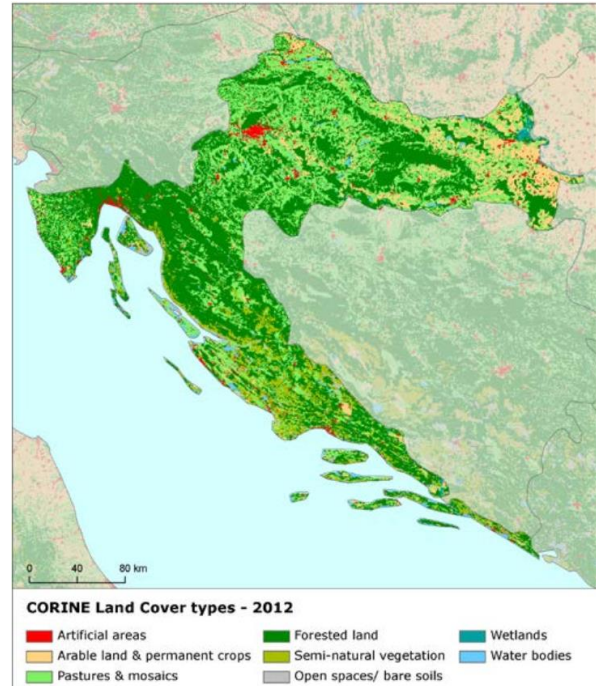
Izvor: Europska komisija, 2018.

**Slika 84. Topografska karta Hrvatske (elevacija)**



Značajan dio Hrvatske pokrivaju brdsko-planinska područja. Iako imaju određene koristi za okoliš (prirodna ljepota i parkovi, bioraznolikost i šume, manje intenzivno obrađivanje tla), planinska područja suočavaju se s izazovima kao što su niska gustoća naseljenosti i loša povezanost. Hrvatska ima i dugu i atraktivnu obalu (uključujući brojne otoke), veliku morsku bioraznolikost i relativno bogate vodne resurse (World Bank 2019d). Međutim, otoci i priobalna područja suočeni su s vlastitim izazovima u smislu povezanosti, niske gustoće stanovništva, visoke sezonske fluktuacije prihoda i stanovništva te degradacije okoliša.

**Slika 85. Pokrov tla u Hrvatskoj (Europska agencija za okoliš, 2017.)**



Kao odraz velike bioraznolikosti i prirodnih resursa u Hrvatskoj, 47 posto tla u Hrvatskoj klasificirano je kao šume, a 32 posto kao pašnjaci i mozaici. To je doprinijelo prednostima Hrvatske u šumarskom sektoru, koji je značajan izvozni sektor (World Bank 2019d).

**Slika 86. Lokacija nacionalnih parkova i parkova prirode**



Izvor: CroatiaExcusive.com

S 8,6 posto kopnene površine koja je zaštićena Zakonom o zaštiti prirode<sup>6</sup> i puno većim postotkom (37 posto) koji je zaštićen u sklopu programa Natura 2000 (ekološka mreža Europske unije koja se sastoji od najznačajnijih područja za očuvanje vrsta i staništa), Hrvatska raspolaže ogromnom mrežom zaštićenih područja. Hrvatska je do 2015. odredila 743 područja od značaja za Zajednicu (SCI)<sup>18</sup> na temelju Direktive o staništima i 38 posebnih zaštićenih područja (SPA)<sup>19</sup> na temelju Direktive o pticama. Hrvatske lokacije Natura 2000 osim toga uključuju važna morska područja s otprilike 7000 do 8000 morskih vrsta, uključujući značajne rezidentne zajednice dobrih dupina i jedno od dvaju najvažnijih područja za ishranu i prezimljavanje glavate želve na Sredozemlju<sup>8</sup> (World Bank 2019d).

Nacionalni parkovi i parkovi prirode omogućuju povećanje raznovrsnosti ponude hrvatskog turizma preusmjeravanjem aktivnosti s plaža na aktivnosti koje su ravnomjernije raspoređene po cijeloj zemlji i koje su manje intenzivno sezonske. Vrijedi napomenuti da se u kontinentalnoj Hrvatskoj nalazi nekoliko parkova prirode, ali nijedan nacionalni park.

**Slika 87. Procijenjeni broj posjetitelja i i prihodi u hrvatskim zaštićenim područjima u 2017.**

Nacionalni parkovi i parkovi prirode	Posjetitelji			Prihodi	
	Posjetitelji po km <sup>2</sup>	Ukupni broj	%	Procjena prihoda (EUR)	%
Nacionalni park Plitvička jezera	5,806	1.724.382	44	51.731.460	70
Nacionalni park Krka	11,613	1.265.817	33	15.189.804	21
Nacionalni park Brijuni	4,997	169.398	4	2.032.780	3
Nacionalni park Mljet	2,654	142.520	4	1.710.238	2
Nacionalni park Paklenica	1,478	140.410	4	982.870	1
Nacionalni park Kornati	1,062	34.515	1	345.150	0
Nacionalni park Risnjak	261	16.574	0	165.735	0
Nacionalni park Sjeverni Velebit	205	22.345	1	156.415	0
Parkovi prirode	-	365.159	9	1.460.636	2
<b>Ukupno</b>	-	<b>3.881.120</b>	<b>100</b>	<b>73.775.087</b>	<b>100</b>

Hrvatski nacionalni parkovi i parkovi prirode 2017. imali su više od 4 milijuna posjetitelja, što znači da je svaki treći posjetitelj Hrvatske posjetio i neki nacionalni park. U samo šest godina (2011. – 2017.) broj posjetitelja koji posjećuju nacionalne parkove porastao je za gotovo 80 posto. No 2017. godine 77 % svih gostiju u hrvatskim nacionalnim parkovima i parkovima prirode (3 milijuna posjetitelja) posjetilo je dva nacionalna parka, odnosno Plitvička jezera i Krku, koji su ujedno ostvarili i 91 % svih prihoda.

Na ostale parkove koji su udaljeniji od obale i otoka otpada tek vrlo mali broj turista u Hrvatskoj. To ukazuje na neiskorišteni potencijal. U nedavnoj e-anketi na razini EU-a utvrđeno je da su kvaliteta prirodnih obilježja i krajolika glavni čimbenici pri odabiru odredišta za odmor.<sup>11</sup> Sve regije mogu imati koristi od istraživanja mogućnosti za poboljšanje turističke ponude i marketinga u manje posjećenim lokacijama koje se nalaze u obalnom pojasu, osobito tamo gdje potražnja manje ovisi o vremenskim uvjetima, a u svrhu smanjivanja sezonskog pritiska na glavne turističke centre i turističke opskrbe lance. Trebalo bi razvijati više parkova prirode i nacionalnih parkova i na ispravan način provoditi planove upravljanja i planove za posjetitelje.

Mjesta koja su već zagušena posjetiteljima treba zaštititi od utjecaja turizma na okoliš, kao što su onečišćenje voda i propadanje tla.

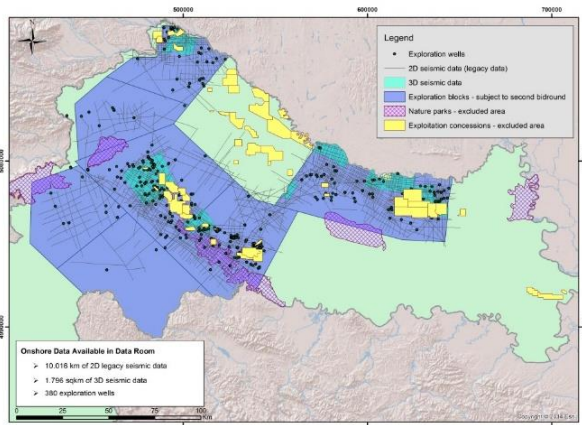
Izvor: World Bank 2019d.

<sup>18</sup> Određuju se radi očuvanja 233 stanišnih tipova i više od 900 vrsta u EU-u.

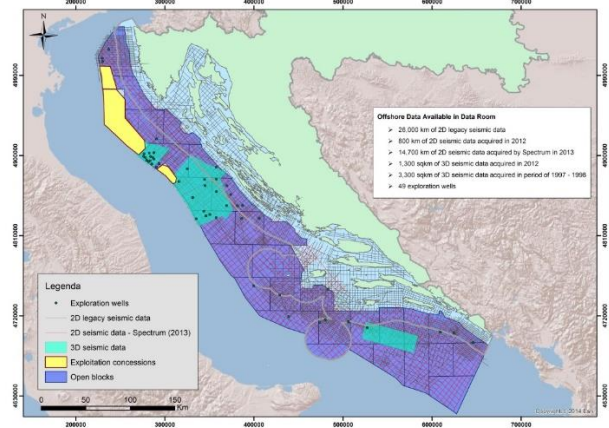
<sup>19</sup> Određuju se radi zaštite 194 posebno ugrožene vrste ptica i svih ptica selica u EU-u.



**Slika 88. Karta koncesija za naftu i plin na kopnu, istražnih prostora, istražnih bunara, pregled podataka**



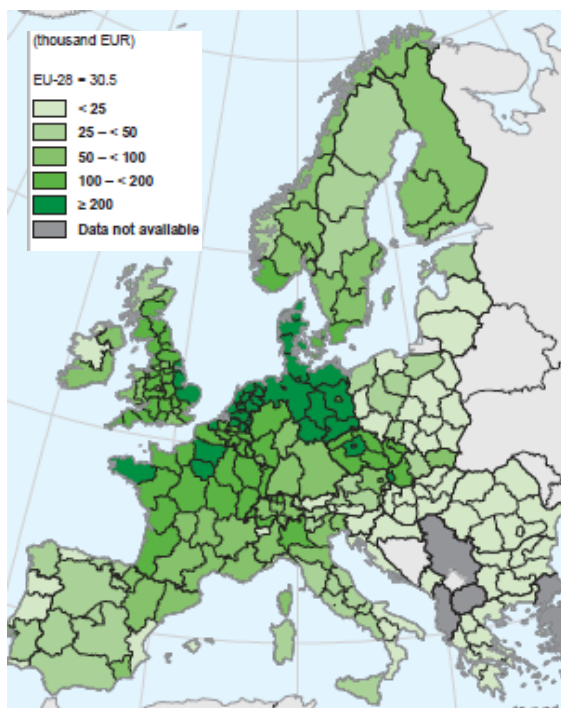
**Slika 89. Karta koncesija za naftu i plin na moru, otvorenih blokova, istražnih bunara, pregled podataka**



Hrvatska ima važne naftne i plinske rezerve, uglavnom jugoistočno od Zagreba i prema mađarskoj granici te uz jadransku obalu.

Izvor: Agencija za ugljikovodike (<https://www.azu.hr/hr/istrazivanje-i-eksploatacija/data-room/>)

**Slika 90. Prosječna ekonomska veličina poljoprivrednih gospodarstava po regijama NUTS 2, 2013. (u tisućama EUR)**

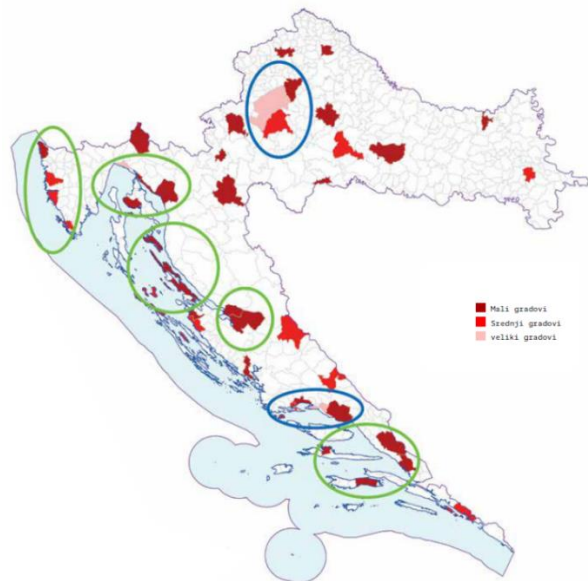


Ova

karta pokazuje osobito malu vrijednost poljoprivrednih gospodarstava u Hrvatskoj, što se objašnjava njihovom malom veličinom i malom proizvodnom vrijednošću (koje se mogu međusobno pojačavati uslijed ekonomija razmjera).

Izvor: Europska komisija, 2018.

**Slika 91. Gradovi suočeni s problemima bespravne gradnje (2018.)**



Na ovoj su karti crvenom bojom označeni svi gradovi koji su suočeni i koji prijavljuju probleme s bespravnom gradnjom, što upućuje na slabost lokalnih institucija za upravljanje zemljištem. Upravljanje zemljištem u nekoliko je strateških analiza na razini države izdvojeno kao prioritet za poboljšanje lokalnog ulaganja i rasta.

Izvor: Mišetić et al, 2018.

## 7 Prilog 3.:

Slika 92. Raspodjela gradova i općina u funkcionalne regije (scenarij s 11 regija)

Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija
Zagreb	0	Split	1	Rijeka	2	Osijek	3	Zadar	4	Velika Gorica	5	Slavonski Brod	6	Pula	7	Karlovac	8	Sisak	9	Varaždinska	10
Šandrovac	0	Šibenik	1	Buzet	2	Đakovo	3	Ervenik	4	Čazma	5	Sirač	6	Žminj	7	Žakanje	8	Đulovac	9	Zrinski Topolovac	10
Štefanje	0	Bilice	1	Cerovlje	2	Đurđenovac	3	Kistanje	4	Kravarско	5	Bebrina	6	Bale	7	Barilović	8	Berek	9	Đelekovec	10
Bjelovar	0	Biskupija	1	Kršan	2	Antunovac	3	Knin	4	Orle	5	Brodski Stupnik	6	Barban	7	Bosiljevo	8	Daruvar	9	Đurđevac	10
Ivanska	0	Civljane	1	Lanišće	2	Čeminac	3	Murter	4	Pokupsko	5	Bukovlje	6	Brtonigla	7	Cetingrad	8	Dežanovac	9	Drnje	10
Kapela	0	Drnj	1	Lupoglav	2	Čepin	3	Pirovac	4	Lekenik	5	Cernik	6	Buje	7	Draganić	8	Garešnica	9	Ferdinandovac	10
Nova Rača	0	Kijevo	1	Motovun	2	Beli Manastir	3	Promina	4	Brckovljan	5	Davor	6	Fažana	7	Duga Resa	8	Grubišno Polje	9	Gola	10
Rovišće	0	Primošten	1	Oprtalj	2	Belišće	3	Skradin	4	Dubrava	5	Donji Andrijevi	6	Gračišće	7	Generalski stol	8	Hercegovac	9	Gornja Rijeka	10
Severin	0	Rogoznica	1	Senj	2	Bilje	3	Tisno	4	Dugo Selo	5	Dragalić	6	Grožnjan	7	Josipdol	8	Končanica	9	Hlebine	10
Velika Pisanica	0	Ružić	1	Čabar	2	Bizovac	3	Vodice	4	Gradec	5	Garčin	6	Kaštelir	7	Krnjak	8	Velika Trnovitica	9	Kalinovac	10
Veliko Trojstvo	0	Unešić	1	Čavle	2	Darda	3	Donji Lapac	4	Ivanić Grad	5	Gornja Vrba	6	Kanfanar	7	Lasinja	8	Veliki Grđevac	9	Kalnik	10
Bistra	0	Župa Dubrovačka	1	Baška	2	Donja Motičina	3	Gospić	4	Kloštar Ivanić	5	Gornji Bogičevci	6	Karojba	7	Netretić	8	Lipik	9	Kloštar Podravski	10
Stupnik	0	Blato	1	Bakar	2	Donji Miholjac	3	Karlobag	4	Križ	5	Gundinci	6	Labin	7	Ogulin	8	Donji Kukuruzari	9	Koprivnički Bregi	10
Križevci	0	Dubrovačko primorje	1	Crikvenica	2	Draž	3	Lovinc	4	Rakovec	5	Nova Gradiška	6	Ližnjan	7	Ozalj	8	Dvor	9	Koprivnički Ivanec	10
Sveti Ivan Žabno	0	Dubrovnik	1	Delnice	2	Drenje	3	Novalja	4	Rugvica	5	Nova Kapela	6	Marčana	7	Plaški	8	Glina	9	Koprivnica	10
Đurmanec	0	Janjina	1	Dobrinj	2	Erdut	3	Udbina	4	Vrbovec	5	Okučani	6	Medulin	7	Rakovica	8	Hrvatska Dubica	9	Legrad	10
Bedekovci	0	Konavle	1	Fužine	2	Ernestinovo	3	Cres	4		5	Oprisavci	6	Novigrad	7	Ribnik	8	Hrvatska Kostajnica	9	Molve	10
Desinić	0	Korčula	1	Jelenje	2	Feričanci	3	Mali Lošinj	4		5	Oriovac	6	Pazin	7	Saborsko	8	Jasenovac	9	Novigrad Podravski	10
Donja Stubiца	0	Kula Norin	1	Kastav	2	Gorjani	3	Susak	4		5	Podcrkavlje	6	Pičan	7	Slunj	8	Kutina	9	Novo Virje	10
Gornja Stubiца	0	Lastovo	1	Klana	2	Jagodnjak	3	Škabrnja	4		5	Rešetari	6	Poreč	7	Tounj	8	Lipovljani	9	Peteranec	10



Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija
Hum na Sutli	0	Lumbarda	1	Kostrena	2	Kneževi Vinogradi	3	Benkovac	4			Sibinj	6	Raša	7	Vojnić	8	Majur	9	Podravske Sesvete	10
Klanjec	0	Metković	1	Kraljevica	2	Koška	3	Bibinje	4			Sikirevci	6	Rovinj	7	Brinje	8	Martinska	9	Rasinja	10
Konjščina	0	Mljet	1	Krk	2	Levanjska	3	Biograd na moru	4			Slavonski Šamac	6	Sveta Nedelja	7	Otočac	8	Novska	9	Sokolovac	10
Kraljevec	0	Opuzen	1	Lokve	2	Magadenovac	3	Galovac	4			Stara Gradiška	6	Sveti Lovreč	7	Perušić	8	Petrinja	9	Sveti Petar Orehovec	10
Krapina	0	Orebić	1	Lopar	2	Marijanci	3	Gračac	4			Staro Petrovo Selo	6	Sveti Petar u šumi	7	Plitvička jezera	8	Popovača	9	Virje	10
Krapinske	0	Ploče	1	Lovran	2	Našice	3	Jasenice	4			Velika Kopanica	6	Svetvinčenat	7	Vrhovine	8	Sunja	9	Budinščina	10
Kumrovec	0	Pojezerje	1	Malinska Dubašnica	2	Petlovac	3	Kali	4			Vrbje	6	Tinjan	7	Brod Moravice	8	Velika Ludina	9	Hrašćina	10
Mače	0	Slivno	1	Matulji	2	Petrijevci	3	Kukljica	4			Vrpolje	6	Umag	7	Vrbovsko	8	Virovitica	9	Jesenje	10
Marija Bistra	0	Smokvica	1	Mošćenik	2	Podgorač	3	Lišane Os	4			Trnava	6	Višnjan	7	Gvozd	8			Lobor	10
Mihovljani	0	Ston	1	Mrkopalj	2	Podravska moslavina	3	Nin	4			Čaglin	6	Vižinada	7	Topusko	8			Novi Golub	10
Oroslavje	0	Trpanj	1	Novi Vinodolski	2	Popovac	3	Novigrad	4			Brestovac	6	Vodnjan	7	Žumberak	8			Šenkovec	10
Petrovsko	0	Vela Luka	1	Omišalj	2	Punitovci	3	Obrovac	4			Jakšić	6	Vrsar	7	Jastrebarsko	8			Štrigova	10
Pregrada	0	Zažablje	1	Opatija	2	Satnica Đakovačka	3	Pašman	4			Kaptol	6			Klinča Sela	8			Čakovec	10
Radoboj	0	Šestanova	1	Punat	2	Semeljci	3	Pag	4			Kutjevo	6			Krašić	8			Belica	10
Stubičke toplice	0	Šolta	1	Ravna Gora	2	Strizivojna	3	Pakoštane	4			Pakrac	6			Pisarovina	8			Dekanovec	10
Sveti Križ Začretje	0	Baška Voda	1	Skrad	2	Valpovo	3	Polača	4			Pleternica	6							Domašinec	10
Tuhelj	0	Bol	1	Viškovo	2	Viškovci	3	Poličnik	4			Požega	6							Donja Dubrava	10
Veliko Trgovišće	0	Brela	1	Vinodolska	2	Viljevo	3	Posedarje	4			Velika	6							Donji Kraljevec	10
Zabok	0	Cista Provo	1	Vrbnik	2	Vladislavci	3	Povljane	4			Županja	6							Donji Vidovec	10
Zagorska Sela	0	Dicmo	1			Vuka	3	Preko	4			Babina Greda	6							Goričan	10
Zlatar Bistrica	0	Dugi Rat	1			Čađavica	3	Privlaka	4			Bošnjaci	6							Gornji Mihaljevec	10
Zlatar	0	Dugopolje	1			Čačinci	3	Ražanac	4			Drenovci	6							Kotoriba	10
Bedenica	0	Gradac	1			Crnac	3	Sali	4			Gunja	6							Mala Subotica	10
Brdovec	0	Hrvace	1			Gradina	3	Stankovci	4			Vrbanja	6							Mursko Središće	10
Dubrava	0	Hvar	1			Lukač	3	Starigrad	4											Nedelišće	10
Farkaševac	0	Imotski	1			Mikleuš	3	Sukošan	4											Orehovica	10
Jakovlje	0	Jelsa	1			Nova Bukovica	3	Sveti Filip i Jakov	4											Podturen	10
Luka	0	Kaštel	1			Orahovica	3	Tkon	4											Prelog	10

Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija
Marija Gorica	0	Klis	1			Slatina	3	Vir	4											Pribislavec	10
Preseka	0	Komiža	1			Sopje	3	Zemunik Donji	4											Selnica	10
Puča Bistra	0	Lečevica	1			Suhopolje	3													Strahoninec	10
Samobor	0	Lokvičić	1			Voćin	3													Sveta Marija	10
Sveta Nedelja	0	Lovreć	1			Zdenci	3													Sveti Juraj na Bregu	10
Sveti Ivan Zelina	0	Makarska	1			Andrijaševci	3													Sveti Martin	10
Zaprešić	0	Marina	1			Bogdanovci	3													Vratišine	10
		Milna	1			Borovo	3													Bednja	10
		Muč	1			Cerna	3													Beretinec	10
		Nerežišće	1			Gradište	3													Breznički Hum	10
		Okrug	1			Ilok	3													Breznica	10
		Omiš	1			Ivankovo	3													Cestica	10
		Otok	1			Jarmina	3													Donja Voća	10
		Podbablje	1			Lovas	3													Gornji Kneginec	10
		Podgora	1			Markušica	3													Ivanec	10
		Podstrana	1			Negoslavci	3													Jalžabet	10
		Postira	1			Nijemci	3													Klenovnik	10
		Prgomet	1			Nuštar	3													Lepoglava	10
		Primorski	1			Otok	3													Ljubešćica	10
		Proložac	1			Privlaka	3													Ludbreg	10
		Pučišća	1			Stari Jankovci	3													Mali Bukovec	10
		Runovići	1			Stari Mikalovci	3													Maruševac	10
		Seget	1			Tompojevci	3													Novi Marof	10
		Selca	1			Tordinci	3													Petrijanec	10
		Sinj	1			Tovarnik	3													Sračinec	10
		Solin	1			Trpinja	3													Sveti Đurđ	10
		Stari Grad	1			Vinkovci	3													Sveti Ilija	10
		Sučuraj	1			Vodinci	3													Trnovec Bartolovički	10
		Supetar	1			Vukovar	3													Varaždinske toplice	10
		Sutivan	1																	Veliki Bukovec	10
		Trij	1																	Vidovec	10
		Trogir	1																	Vinica	10

Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija	Grad/općina	Regija
		Tučepi	1																	Visoko	10
		Vis	1																	Špišić Bukovica	10
		Vrgorac	1																	Pitomača	10
		Vrlika	1																		
		Zadvarje	1																		
		Zagvozd	1																		
		Zmijavci	1																		