

ELEMENTI VIZIJE REGIONALNOG RAZVOJA ZA ŽUPANIJE ŠIBENSKO-KNINSKU I ZADARSKU: METODOLOŠKI PRIJEDLOZI ZA INTEGRALNO PROSTORNO PLANIRANJE

Autori: Andrea Arzeni, Roberto Esposti, Franco Sotte, Sveučilište u Anconi, Italija¹

PREDGOVOR

Cilj ovog dokumenta je ponuditi neka teoretska uporišta i jedan metodološki vodič za razvoj jedne društveno-ekonomsko-teritorijalne analize na lokalnom nivou u Zadarskoj i Šibensko-Kninskoj županiji, te slijedom analize proizvesti strateški okvir za pokretanje eksperimenta programiranja odozdo u okviru projekta Svjetske Banke: "Framework for a Regional Development Vision".

Evolutivni i iterativni pristup programiranju lokalnih sistema koji će biti primijenjen s posebnom pažnjom obrađuje promjene koje se već zbile na teritorijalnim sustavima od spleta društveno-ekonomskih odnosa i od njihovog akumuliranja u sustavima organizacijskih oblika i pravila, koja su plod povijesnog iskustva i kontekstualnog okvira teritorija. Pažnja će biti koncentrirana na osobite uvjete i mogućnosti koji karakteriziraju lokalne periferne sisteme, one udaljene od velikih urbanih sredina i na ruralne zone s relativno niskom demografskom napućenošću. U tom okviru mogu biti situirane dvije hrvatske županije, na osnovi klasifikacije ruralnosti koju je obradio OECD i koja je usvojena od Europske zajednice.

Dokument ima izričito operativna određenja. Cilj je ponuditi određenu metodologiju i cijelu seriju praktičnih savjeta. Oni su neophodni na početku glede racionalizacije zajedničkih promišljanja koja se namjerava sprovesti tijekom tematskih razmatranja koja predviđa radni program. Također se nastojalo ponuditi jedno tehničko rješenje za obradu "Framework for Regional Development Vision" dviju županija, što je i konačni cilj ovog programa.

Takva metodologija je izvedena ponajprije iz bibliografije namijenjene ovoj svrsi u okviru Europske zajednice na temu programa teritorijalnog razvoja pripremljenih u sklopu Programa inicijativa Europske Zajednice, a osobito uz program Leader.

Konzistentna primjena predložene metodologije na konkretni slučaj je nedavno razrađena u Italiji u vezi teritorija Regionalnog parka Conero u provinciji Ancona, gdje je upravo odobren i publiciran Dugoročni ekonomsko-društveni plan Parka. O opširnoj dokumentaciji "*Knjižica parka*" koja se nalazi i na Internetu je korisno napraviti ponovni osvrt i zbog značajnih sličnosti s dvjema hrvatskim županijama obzirom na važnost obalnog sistema, te turističku vokaciju visoke ambijentalne i pejzažne vrijednosti.

TERITORIJ I INTEGRALNO PLANIRANJE

Prostorni pristup društveno-ekonomskom razvoju

Alokacija i prostorni raspored prirodnih izvora predstavljaju dva osnovna elementa o kojima treba voditi računa pri započinjanju bilo kakvog procesa društveno-ekonomskog razvoja na jednom nevelikom teritoriju.

Iskustva programiranja i prostornog planiranja mnogih industrijski razvijenih zemalja tijekom druge polovice prošlog stoljeća su jasno pokazala i granice politika ekonomskog razvoja koje su bile orijentirane da ponove "pobjedničke" razvojne modele, i koje su dale vrlo skromne ili čak nikakve rezultate u srednjem i dugom razdoblju. Iz takve ocjene se krenulo u takozvano "novo programiranje", s jednim sasvim različitim pristupom društveno-ekonomskom razvoju, daleko više vezanom za teritorij i subjekte koji na njemu djeluju.

Europsko iskustvo strukturalne intervencije je već postalo oslonac za u primjeni politika vezanih za teritorij. Princip subsidijarnosti i njemu komplementarni *partnership*, *skupnosti*, usuglašavanje, i *programiranja* su elementi koji karakteriziraju svaku javnu intervenciju². Ovome treba pridodati i razmišljanja razrađena u zemljama članicama, koje su dovele do novih načina programiranja i novih i originalnih procesa prihvaćanja ciljeva.

Središnja točka je koncept Plana kao kolektivnog procesa participacije putem kojeg se različiti subjekti prepoznaju u koherentnom sistemu planskih akcija te se u uvjetima reciprociteta zalažu za pokretanje tih

¹ Prof. Franco Sotte, Odsjek za Ekonomiju – Sveučilište u Anconi, Piazzale Martelli 8 – 60121 Ancona; tel +39-071-2207118, fax + 39-071- 2207102; e-pošta: sotte@dea.unian.it

² Luciano Monti (1996). I fondi strutturali per la coesione europea, Edizioni SEAM, Rim; Stefano Vaccari (1999), Politica comunitaria strutturale e programmazione nazionale, Edizioni SEAM, Roma

akcija (pregovaranje programiranje). Na taj se način prepoznaje presudna uloga društvene kohezije koja je temelj javnog djelovanja i razvoja. Drugim riječima, plan treba shvatiti kao sredstvo kako bi se povećao kapital odnosa na nivou jednog određenog teritorija. Ovaj pojam treba obuhvatiti na dvije razine:

- prva razina je unutar promatranog *teritorija* i tiče se "odnosa" među *stakeholders*-ima s interesima na lokalnom nivou: bilo da su to pojedinci s određenim interesima ili njihove organizacije, javne ili privatne institucije, formalne ili neformalne. U tom smislu analize i prijedlozi Društveno-ekonomsko-prostornog plana su daleko od toga da predstavljaju dostignuća ili recepte (kao što je to bilo tradicionalnom planiranju). Oni predstavljaju polazne točke za razmišljanja i uspoređivanje, osnovice za definiranje sve preciznijih projekata, sve do izvedbenih detalja a što teče usporedno sa postupnim rastom kapitala odnosa na lokalnoj razini. Na ovom je području uloga programera u tome da djeluje kao agent razvoja (slika 1), s ciljem obavljanja slijedećih funkcija: 1) pregovaranje i razjašnjavanje sukoba, 2) animacija i specijalistička savjetovanja i 3) okupljanje i usuglašavanje sudionika.
- druga razina se odnosi na *vanjske odnose teritorija*. Plan, kao sredstvo valorizacije kapitala odnosa je istovremeno sredstvo kvalificiranja opće slike specifičnog teritorija obzirom na tržište, organsko sredstvo teritorijalnog marketinga usmjereno na valorizaciju, predstavljanje i artikulaciju ponude određenog prostora u okviru strategije razvoja. Plan je isto tako sredstvo (kako se često kaže) "fund raisinga", kataliziranja i sakupljanja financijskih sredstava od nadređenih institucija (npr. države, međunarodnih institucija) i ishođenja investicija izvana. On doista može ponuditi cijelu lepezu programskih inicijativa koje se uklapaju u opći okvir s ciljem povećanja efikasnosti i mogućnosti teritorija da prihvati vanjske investitore, a istovremeno se nudi i kao pilot laboratorij.

Tri su temeljna principa ovih novih usmjerenja: koncentracija-integracija, decentralizacija-partnerstvo i procjena-provjera.

Koncentracija – integracija

Plan mora biti koncentriran na ograničeni broj ciljeva, iz njega treba proisteći ograničeni broj projekata koji odgovaraju jasno zacrtanim prioritetima. Stoga je i unutar zadanog teritorija nužna iznimno koncentrirana akcija. Prostor u biti nije nediferenciran, zbog toga se moraju odrediti prioriteti koji se prevode u eksplicitne odabire. Stoga plan mora biti usmjeren na poticanje lokalnim inicijativama koje najviše obećavaju, dajući nadasve prednost akcijama i djelima koji obećavaju što značajniji utjecaj na lokalni identitet i koje, integrirajući se s ostalim akcijama, mogu polučiti najcjelovitiji učinak na teritorij. U ovom okviru, pilot inicijative koje prvenstveno treba pokrenuti moraju biti odabrane po svom demonstrativnom karakteru i po svojstvu visoke mogućnosti ponavljanja.

Decentralizacija – partnerstvo

Osnova plana mora biti poznavanje lokalnih potreba i resursa te promicanje partnerstva na dvije osovine: vertikalne među javnim institucijama različitih nivoa (država, županije, općine); i horizontalne među lokalnim institucijama (formalnim i neformalnim), civilnog društva i njegovih udruga, te pojedinačnih građana. Ovaj princip mora važiti, kako u definiranju odabira tako i u njihovoj primjeni te konačno i u procjeni izazvanih promjena.

Mora se naglasiti kako se u okviru propisa i prakse EU mora obratiti posebnu pažnju integraciji heterogenih subjekata. Kakvoća pridruživanja drugim riječima je obilježena po osnovi različitosti partnera u terminima konstitutivnih oblika (primjerice: javni, privatni i društvene organizacije), općih ciljeva (primjerice: orijentacija profitu i ne-profitu), privrednim sektorima (primjerice: zemljoradnja, industrija, banke i turizam). Različitost se sastoji i u heterogenosti specifičnih doprinosa i uloga u partnership-u.

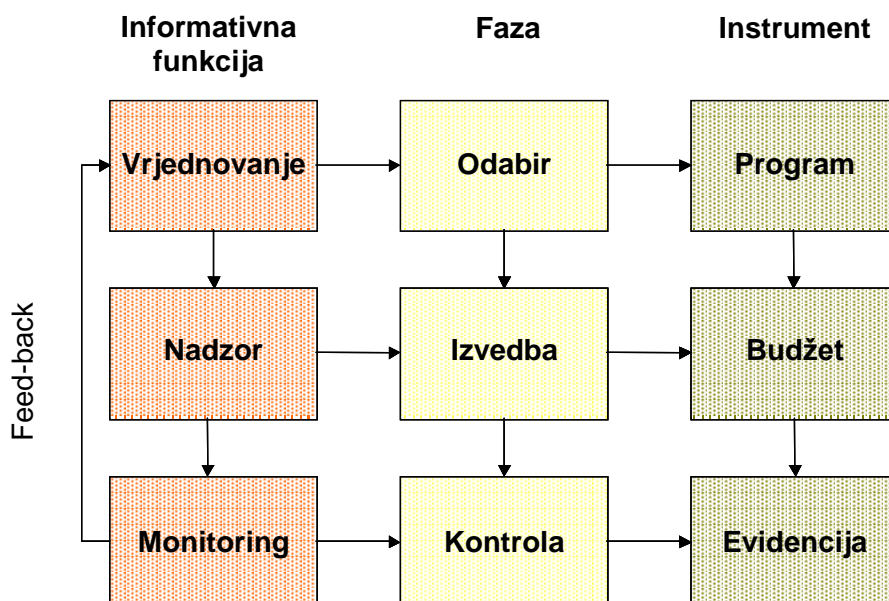
Procjena – provjera

Procjena mora pratiti sve faze procesa realizacije Plana, što znači *ex-ante* pri donošenju odluka o zahvatima, *in itinere*, pri realizaciji; *ex-post* prilikom prosuđivanja na temelju iskustva pri njihovom ponavljanju, mijenjanju ili odbacivanju iz programa (slika 1).

Ovaj princip omogućava prihvaćanje jednog dinamičnog stava, *learning by doing*, po kojem se različite faze procesa programiranja sistematski praćene provjerama i mogućim ispravcima, koje omogućava konstantno verificiranje u svim fazama procesa, kako dosljednosti ciljeva u smislu produbljivanja saznanja o teritoriju tako i promjena vanjskih scenarija sceni, tako i rezultata ostvarenih zahvata.

Plan dakle mora osmisлити i zasnivanje jedne baze podataka koja će se sistematski obnavljati pod utjecajem promjena u sustavu i iskustva plana. To znači da je potrebno identificirati niz indikatore i procedura u kojima je moguće ocjenjivati kako sadržaj programa, tako i institucionalne promjene koje iz njega proizlaze. U tom okviru treba naglasiti: nemoguće je ograničiti se i procjenjivati javne inicijative samo putem obračunavanja troškova, vodeći obzira isključivo o financijskim aspektima; neophodne je sakupiti i obraditi i prostorne pokazatelje. Projekt osnivanja Centra za sustavni monitoring se u tom slučaju pojavljuje kao osnovni zadatak samog Plana, čija je uloga dakle poboljšati institucionalni i instrumentalni okvir za razvoj programiranja prostora.

Slika 1: Grafički pregled programiranja



Upravo navedeni principi se preobražavaju u jedan vrlo jasan izbor područja zahvata ustanove odgovorne za definiranje i formalno odobravanje samog Plana. Unutar sebe, ustanova se mora koncentrirati na korištenje vlastitih resursa na izradu integriranih teritorijalno ograničenih projekata. Što se tiče vanjskih čimbenika, poštujući vlastiti izbor ustanova mora zahtijevati istovjetnu dosljednost. S ovog stanovišta, potvrđivanje prioriteta područja izloženih ratnim zbivanjima te institucionalnih promjena potrebnih radi omogućavanja pristupa međunarodnom financiranju, mora biti obavljeno u ozračju istih principa. To znači da ova područja mogu biti privilegirano i prioritarno sjedište pilot zahvata okrenuti poticanju lokalnog razvojnog procesa smještenog u međunarodni kontekst.

Opći cilj ovog projekta je upravo traženje načina za povećanje teritorijalne konkurentnosti, koja je osnovica razvoja u "globalnom" kontekstu, traženje veza sa susjednim i bliskim teritorijalnim sustavima istočne i zapadne obale Jadrana, te stvaranje neophodnih sinergija. Teritorijalna konkurentnost se ne poistovjećuje samo s sposobnostima ostvarivanja povezanosti s narodnim i međunarodnim tržištem, već uključuje i sve ostale aspekte koji su daleko iznad onih isključivo ekonomskih i tiču se društvenih, ambijentalnih i kulturnih aspekata.

Rast i poticanje teritorijalne konkurentnosti je jedan evolutivni proces koji podrazumijeva:

- istraživanje globalne dosljednosti, točnije poštivanje lokalnih specifičnosti,
- uključivanje zainteresiranih subjekata i institucija (stakeholders),
- integraciju i koordinaciju među sektorima aktivnosti u svjetlu održivog rasta,
- suradnja s drugim područjima u svrhu korištenja mogućnosti i sinergija, ali i razumijevanja strateške pozicije područja.

U ovom kontekstu je neophodno pokrenuti promišljanje jedinica teritorijalnog istraživanja i njihovih granica, u smislu da ta analiza mora uzeti u obzir integrirani sustav, šire područje u kojem se nalazi promatrana teritorijalna jedinica kako bi se moglo usmjeriti na njezine unutarnje resurse. Nije isključeno da u tom smislu administrativna teritorijalna jedinica izgubi svoju djelotvornost kao jedinica analize u korist novih poprečnih udruživanja koje obilježava povijesni, kulturni i zemljopisni identitet. Pojavljuje se dakle i problem javnih subjekata sposobnih za koordiniranje zahvata kao i izbora u ovim novim teritorijalnim cjelinama, a u svakom slučaju se postavlja pitanje njihove koordinacije i integracije djelovanja na različitim hijerarhijskim (okomitim) i funkcionalnim (vodoravnim) razinama.

Kulturni identitet je koncept koji je u prostorima ovog projekta koji put bio prije čimbenik suprotstavljanja nego element razvoja, no iskustva programa inicijative Zajednice pod imenom Leader su potvrdila kako kulturna baština može predstavljati onaj katalizator na kojem se može utemeljiti proces lokalnog razvoja. U svakom slučaju teritorijalni identitet može biti "višestruk" obzirom na prisutnost različitih društvenih grupacija i sustava javnih i privatnih interesa koji se izražavaju na tom području.

S obzirom na ovaj posljednji aspekt neophodno je identificirati sustav odnosa među subjektima zainteresiranim za razvoj teritorija i suočiti ih na način da to dovede do izjašnjavanja o razlozima sukoba i o ciljevima koji zajednički dijele. Identificiranje bitnih stakeholdersa na teritoriju koji je u pitanju, njihovih

zajedničkih ciljeva i njihovih stajališta glede osnovnih problema razvoja posebno učinkovito u djelotvornom uzajamnom suprotstavljanje i u raspoznavanju problema koji zahtijevaju dodatna produbljivanja.

Uspostavljanje matrice bitnih stajališta poput one koja je prikazana na tablici 1 može potpomoći vizualizaciju osnovnih strateških opcija, stvarnih ili mogućih saveza (ili sukoba). Tablica može biti upotpunjena pomoću dodavanja bodova u svaku rubriku (pojednostavljeno od 1 do 5 zvjezdica) obzirom na povećani interes stakeholdersa za ovaj specifičan problem.

Tablica 1: Matrica problema zainteresiranih subjekata

| Stakeholderi (akteri) | Problemi teritorija u obradi | | | | | |
|-----------------------|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| A | ** | **** | *** | * | * | |
| B | **** | * | ** | * | ** | |
| C | * | * | ** | ***** | **** | |
| D | * | *** | ** | * | ***** | |
| E | * | ** | **** | * | * | |
| F | *** | * | * | * | * | |
| | | | | | | |

Elementi procjene teritorijalnog kapitala

Projekt čija je zadaća izučavanje mogućnosti lokalnog razvoja ne može izbjeći procjenjivanje cjeline materijalnih i nematerijalnih elemenata prisutnih na teritoriju. Koncept "teritorijalnog kapitala" se mijenja obzirom na iskustva Leader programa i njegova procjena je u biti temeljna faza putanje koja vodi do otkrivanja i vrednovanja teritorijalnih potencijala.

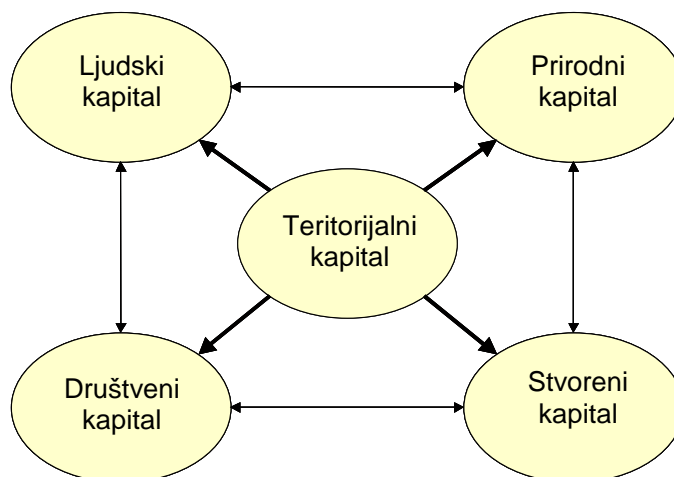
Teritorijalni kapital se sastoji od elemenata koji čine bogatstvo teritorija bilo u obliku prirodnih resursa ali isto tako i obzirom na iskustva i kulturu (*know-how*) kao i na unutrašnje i vanjske društvene odnose teritorija. Pri tome se ne radi o jednom statičnom odnosu, odnosno o fotografiji trenutne situacije, već se zahtijeva vremenska analiza koja preko poznavanja povijesti shvaća sadašnjicu i tako ocrta alternative za budućnost.

Procjenjivanje teritorijalnog kapitala omogućava odabir najprimjerenijih načina za njegovo unapređivanje i na taj način stvaranje dodatnih vrijednosti teritorija. Ovaj rezultat se može postići putem odabira određenih ključnih čimbenika na kojima treba temeljiti i razraditi projekt razvoja.

Ponovno otkrivanje naslijeđa i malo korištenih resursa, procjenjivanje lokalnih osobitosti i posebnosti ili čak stvaranje novih mogućnosti polazeći od povijesti ili obnavljajući samo su dio mogućih putova koje treba istražiti i valorizirati u sklopu projekta..

Procjenjivanje teritorijalnog kapitala zahtijeva identifikaciju nekih njegovih komponenata. Njih se može raspoznati rastavljajući teritorijalni kapital na četiri čimbenika: prirodni kapital, ljudski kapital, društveni kapital i umjetni – stvoreni kapital.

Slika 2: Čimbenici teritorijalnog kapitala



- *Prirodni kapital* čine prirodni resursi, biološka raznolikost, pejzaž, tlo, mogućnost apsorpiranja organske tvari i plodnost, hidro-geološka ravnoteža, vode i sl.
- *Društveni kapital* čini sustav lokalnih institucija (formalnih i neformalnih), administrativni sustav, propisi i običaji, odnosi vlasništva i uporabe, oblici sudjelovanja i organizacije, sustavi poduzeća i ekonomskih djelatnosti, tržište i odnosi s vanjskim svijetom.
- *Ljudski kapital* predstavlja saznanja, iskustvo, kultura i identitet, obrazovanje, sposobnost inicijative, demografski sastav stanovništva, zdravlje itd.
- *Umjetni – stvoreni kapital* na koncu čine strojevi, pogoni, infrastrukture, načini korištenja tla, nivo podijele dobara itd.

Četiri kapitala su međusobno čvrsto isprepleteni: na kakvoći njihovih odnosa se temelji vrijednost pejzaža, mjeri se lokalni razvitak, određuje kakvoća života, slika i vizija teritorija, završno se osigurava sposobnost privlačnosti i konkurentnosti lokalnog sustava. Naravno da, obzirom na bilo koji kapital, pozitivne čimbenike koji potiču društveno-ekonomski razvoj teritorija prate i negativne vrijednosti koje se predstavljaju kao prepreke razvoja, odnosno problemi koje treba riješiti planom.

Primjeri ovog tipa prirodnog kapitala su: bespravna izgradnja i zagađujuće tvornice; za društveni kapital: organizirani kriminal i etnička diskriminacija; za ljudski kapital neprimjereno školstvo, povratak nepismenosti i prisutnost neprimjernih patologija; za umjetni kapital: pomanjkanje infrastruktura ili tehnološka zaostalost.

Zajedništvo ovih čimbenika omogućava ocrtavanje teritorijalnog profila i zasnivanje analize snaga i slabosti, iz kojih trebaju proizići strategije razvoja. Posebno učinkovito sredstvo analize takozvanih matrica SWOT (Strength, Weakness, Opportunity and Threats) kojima se evidentiraju (tablica 2) su sljedeći aspekti:

- *Točke snage* (Strength): povoljni uvjeti za realizaciju i uspjeh projekta,
- *Slabe točke* (Weakness): koje odgovaraju nepovoljnim uvjetima,
- *Primjerenost* (Opportunities): buduća događanja koja, ukoliko se potvrde, mogu potpomoći dobar uspjeh projekta,
- *Opasnosti* (Threats): buduća događanja, koja suprotno, otežavaju njegov uspjeh.

Tablica 2: Pojašnjenje ključnih faktora razvoja teritorija

| Ključni faktori razvoja | Točke snage (+) i slabosti (-) | Povoljnosti (+) i opasnosti (-) |
|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| A | + | - |
| B | - | + |
| C | + | + |
| D | + | - |
| E | + | + |
| F | - | + |
| | | |

Obrada strateških smjernica

Metode koje dopuštaju odabir mogućih strategija lokalnog razvoja oslanjaju se na prethodno navedeno i mogli bi ih sažeti u:

- statičku i dinamičku analizu društveno ekonomskih obilježja;
- identifikaciju ključnih tema i katalizatora;
- integraciju i koordinaciju zainteresiranih subjekata i akcija.

U ovom kontekstu postoji vrijedan analitički instrumentarij koji pomaže programeru predlažući vrlo racionalan pristup obradi planskih dokumenata.

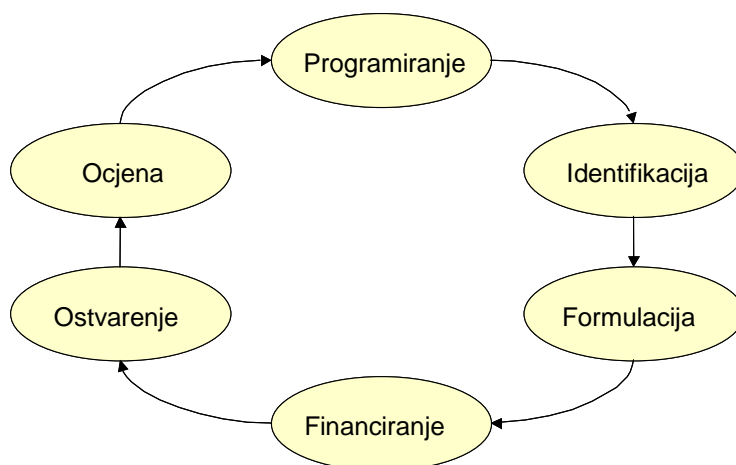
Ovo se posebice odnosi na metodologiju *Project Cycle Managementa* koji predstavlja već utvrđeni pristup u području teritorijalnih projekata i planiranjima javnih zahvata.

Ovaj projektni ciklus je osmišljen u šest faza (slika 4) koje dovode do izrade integriranog teritorijalnog projekta. Faze su sljedeće:

- **programiranje**, odnosno definiranje osnovne informativne slike koja omogućava spoznaju osnovnih problemi i mogućnosti područja s ciljem da se ustanove osnovni ciljevi;
- **identifikacija** ideja i akcija putem uključivanja mogućih korisnika i svih onih koji su, u različitim ulogama, zainteresirani za razvoj područja;
- **formuliranje** i artikulacija ideja projekta, procjenjujući njihovu ostvarivost i održivost, dajući im jasan dokumentacijski oblik (važeci list projekta) tražeći moguće izvore financiranja;
- **financiranje**, što znači da projekt mora zadovoljiti zadane potrebe od strane različitih lokalnih, nacionalnih i internacionalnih institucija koje sudjeluju u financiranju;

- **ostvarenje**, u ovoj fazi projekt postaje izvršan i operativan što zahtijeva specifikaciju postupaka i ostvarenje neophodnih ugovornih sredstava;
- **ocjena**, sam projekt mora sadržavati modalitete i indikatore koji dozvoljavaju ocjenu ex-ante, in itinere i ex-post definiranih zahvata; ovi podaci moraju biti korišteni u svrhu povećavanja iskustvene i spoznajne osnove koja će se koristiti u okviru izvršavanja projekta a isto tako i za aktiviranje sličnih projekata na istom teritoriju ili u drugim područjima.

Slika 3: Faze ciklusa upravljanja projektom



Prednost ove metode je nedvojbeno u usmjeravanju pažnje planera na stvarne potrebe teritorija putem stalnog i intenzivnog uključivanja zainteresiranih subjekata. Snaga ovog postupka je upravo u tome formulira programske dokumente po međunarodnim standardima, uključujući sve bitne čimbenike. Prihvatanje ove metode osigurava i transparentnost odluka i načina obavljanja projektni odabiri.

Tri osnovna principa o kojima se mora voditi računa u ovom projektom postupku su:

- **važnost** akcije koja se poduzima za stvarne potrebe stanovništva (što znači da su zanemareni zahvati koji su možda važniji za interese pojedinačnih društvenih komponenata, ali se ne uklapaju u okvir općih interesa);
- **ostvarljivost** zahvata u teritorijalnom kontekstu i stvarna mogućnost postizavanja programiranih rezultata (iz ovog aspekta treba izbjeći pristup, tipičan za brojna neuspješna iskustva iz prošlosti, koja su bila usredotočena na posebne radove na velikim infrastrukturnim zahvatima i pokriveni vanjskim kapitalom, već treba tražiti jeftinije inicijative koje se oslanjaju na unutrašnje resurse (četiri osnovne) i na sudjelovanje institucijskih i društvenih što moguće raznovrsnijih komponenata);
- **održivost** shvaćena kao dosljedna i primjerena upotreba teritorijalnih resursa i kao sklonost primijeni pozitivnih i negativnih iskustava za slijedeće projekte.

Jezgra ovog projektog pristupa je takozvani *Local Framework Approach* koji se sastoji od nekoliko instrumenata analize, a svi dobiveni podaci se sjedinjuju u matricu definiranu kao *Logframe* koja daje sažetak logičnog procesa koji dovodi do formuliranja strateških linija:

Tijekom Radionice ovakvi instrumenti će biti uvedeni i primijenjeni od strane sudionika koji će tako imati načina da aktivno izrade svoje projektne prijedloge.

Koordinacija zahvata na teritoriju

Metodološki prijedlozi prikazani ovim dokumentom namijenjeni su izradi operativnog dokumenta koji sadržava paket koordiniranih zahvata za primjenu na teritoriju, u koji treba uključiti i zahtjeve politike koja dolaze od samih stakeholders-a, sređujući je i usuglašavajući s lokalnim strategijama ali u suglasju i s onima globalnima. Zamisao je upravo dodavanje programskom dokumenta koji definira i koordinira strategije spisak lista zahvata koje sadrže osnovne informacije potrebne za definiranje pojedinačnih izvedbenih projekata.

Normalno da obzirom na uvjete izvedbe pilot projekta World Bank "Framework for a Regional Development Vision" za dvije županije i na vremensku ograničenost kao i ograničenu mogućnost produblivanja, nije realno težiti da se dokument kompletira svim detaljima tijekom trajanja Radionice.

U svakom slučaju cilj je razviti prihvaćenu i tehnički utemeljenu analizu mogućnosti razvoja dvaju područja u svrhu omogućavanja dodatnih produblivanja i definiranja operativnih strategija.

Pomoću ovog dokumenta biti će moguće dodijeliti jednom zajedničkom subjektu koji djeluje u ograničenom prostoru, ulogu koordiniranja i prikupljanja lokalnih zahtjeva, uključujući i povezujući generalne strategije prostora s onima pojedinačnih subjekata.

Prednosti jednog ovakvog pristupa su mnogobrojne. Veća je koncentracija zahvata na teritoriju; manji kontrast između lokalnih i generalnih strategija; dijele se zajednički interesi; uključuju se zahvati na nivou poduzeća i teritorija, ali i između raznih sektora i sektorskih politika.

Da bi do ovoga došlo potencijalnom korisniku mora biti korisnije da se uključi nego da se samostalno postavlja i to je moguće maksimaliziranjem financijskih mogućnosti koje predviđaju postojeći mehanizmi, kao što će to biti opširnije opisano u nastavku.

Ovaj instrument programiranja treba definirati jedno javno ili privatno tijelo koje treba imati sljedeća obilježja:

- operativnu sposobnost na određenom prostoru koji je značajan obzirom na promatrani teritorij, što znači da ne smije biti ni preveliki ni premali;
- mora već biti ustrojen na teritoriju imajući na raspolaganju vlastite ljudske i materijalne resurse, za koje ne treba tražiti nikakvo dodatno financiranje;
- imati specifične sposobnosti u ostvarivanju zahvata na tom prostoru;
- mora posjedovati sredstva spoznajne sposobnosti i programiranja;
- imati mogućnost samostalnog trošenja i sposobnost sufinanciranja projekata koje treba uskladiti s vlastitim resursima, s javnim i privatnim resursima prisutnim na teritoriju, a isto tako i s ostalim resursima (i u ovom slučaju javnim i privatnim) koje proistječu iz vanjskih izvora obzirom na navedeno područje.

Prioritet bi trebao biti dan već oformljenim tijelima (županijama, zajednicama općina, zavodima parkova i sl.) ali se mora predvidjeti i osnivanje privremenih udruga i zadruga između zavoda i/ili poduzeća, kao što je to već postignuto i ostvareno putem stimulacija politika Europske zajednice (kao npr. Grupacije Lokalne Akcije (GAL) i instituti iz Programa Inicijativa Europske zajednice LEADER.

Funkcije koje ovakav subjekt mora izvršavati u ovom smislu ne tiču se samo formuliranja dokumenta Plana, već iznad svega:

- animacije na teritoriju i kapilarnog širenja informacija u svrhu stimuliranja programiranja prostora;
- tehničke potpore projektiranju i direktnog vođenja nekih projekata;
- povremenih procjena *in itinere* ostvarenja zahvata i kontrole *ex post* njihovih rezultata.

Odobranje određenih predloženih projekata, kao i njihova provjera i kontrola tijekom provedbene faze, ostaje nadležnost javnih poduzeća, koja u svakom trenutku mogu koristiti podatke sakupljene od strane koordinatorskog tijela, koje je obavezno spremno izvijestiti o pojavi problema.

Projektima pojedinačnih korisnika prihoda mogu se pridružiti poprečni projekti prethodno izravno prikazani od strane koordinatora i usmjereni na najbolje ostvarenje predložene strategije; projekti o kojima govorimo mogu se ticati, u pojednostavljenom primjeru, formiranja i valorizacije tradicionalnih i kvalitetnih proizvoda, ponovnog sređivanja zemljišta, službi tehničke pomoći, financijskog inženjerstva, šumskih odredbi, zaštite ruralnog naslijeđa, upravljanja vodama, ambijentalnih kontrola.

Plan se, ravnopravno s bilo kojim drugim zahtjevom za financiranje, mora podvrgavati kriterijima odabira EU kao i onim međunarodnima kojima se mogu pridodati neki specifični elementi s ciljem da garantira postizanje jedne određene kritičke mase, kao primjerice:

- broj pridruženih zahtjeva i obim pokrenutih resursa mora postići minimalan nivo;
- kvota vlastitih financijskih resursa mora biti iznad jednog određenog praga;
- broj uključenih subjekata mora biti reprezentant onih koji su i sveukupno prisutni u regiji.

Sklop dokumenta Plana mogao bi biti sljedeći:

- motivacije zbog kojih se predstavlja paket projekata;
- generalni i specifični ciljevi područja;
- značaj područja za širi teritorij;
- značaj izvršnog tijela u području; značaj izvršnog subjekata obzirom na ukupnost subjekata;
- organigram subjekta koordinatora;
- prikaz strategija i usklađenosti sa nacionalnim i internacionalnim strategijama;
- re-epilogativni prikaz projekta i resursa;
- spisak projekata.

Da bi radilo na način koji potvrđuje prednost prikazivanja paketa zahtjeva a ne pojedinačnih zahtjeva zavodima za financiranje, mogu se pretpostaviti sljedeći poticaji:

- maksimalna pomoć pojedinačnim projektima;
- premašaj maksimalne pomoći u posebnim slučajevima koje predviđaju propisi Europske zajednice;
- dodatno financiranje koje je proporcionalno vlastitim dodatnim resursima koje je investirao subjekt koordinatore;
- definicija prioriteta u pomoću stupnjevanja.

Prihvatanje ovog pristupa za pristup javnim resursima je u skladu s principima novih programiranja i strategijama Europske zajednice; mogućnost da zajednica subjekata može predložiti paket koordiniranih akcija s jedne strane omogućava koncentriranje resursa, i postizanje dohvatljivih rezultata, a s druge stimulaciju unutrašnjeg nadmetanja među područjima za pristup javnim financiranjima koji mogu poboljšati sposobnosti projektiranja i učinkovitost zahvata. Još jedna, ne manje bitna prednost, je upravo u trajnom i kapilarnom saznanju o su-financiranim inicijativama koje se odvijaju na teritoriju.

Za ostvarivanje jednog ovakvog projekta neophodno je ustanoviti subjekte koji mogu sačinjavati koordinacijsku skupinu. Po našem mišljenju treba se raditi o jednom isključivo tehničkom tijelu koji obuhvaća profesije s specifičnim poznavanjem teritorija i istaknutim organizacijskim i projektantskim sposobnostima. Primjerice skupina određenog broja osoba (5-7) može biti oformljena od tehničara iz teritorijalnih uprava, od lokalnih slobodnih profesija, od stručnjaka za planiranje.

Ovako oformljena skupina mora formalizirati strategije koje su ustanovljene u Strateškom planu, ostvarujući jedan dokument ovako ustrojen:

- sinteza osnovnih ciljeva i pod-ciljeva koje se namjerava postići u kratkom-srednjem periodu (od 1 do 7 godina);
- modaliteti postizanja ciljeva odnosno definicija strateških crta teritorija i analiza usklađivanja obzirom na iznad-teritorijalne strategije (država, EZ, WB);
- definicija procesa selekcije, kontrole, nadgledanja projekata;
- (procjenjivanje *ex-ante*, *in itinere*, *ex-post*);
- sinoptički prikaz projekata, podijeljen po tipologijama, područjima zahvata, lokalizacija i uključeni subjekti;
- budžet fizičkih i financijskih resursa i kronogram s detaljima vremena razvoja;
- analitički popis projektnih zadataka.

Traženo zalaganje od ovih subjekata je vremenski trajno bilo pri praćenju objavljivanja natječaja za pristupanje financiranju bilo pri povremenom nadgledanju prikazanih projekata. Skupina koordinacije posebice će imati i zadatak da ustanovi probleme i teškoće koji se mogu pojaviti pri izvedbi i mora naći primjerena rješenja. Primjerice razvoj nekih projekata iziskuje izdavanje odobrenja i/ili dozvola (npr. sanitetskih, građevinskih, u skladu s radnim propisima, itd.) i u ovakvim slučajevima je odlučujuće izravno poznavanje kompetentnog ureda ili zadužene osobe.

Važno je naglasiti da su ugovorne stane javne uprave i primatelji pomoći među kojima se, samim činom podnošenja molbe, uspostavlja formalna obaveza; a među ostalim korisnicima i ostalim subjektima koji obnašaju ulogu koordinatora i tehničke potpore postoji odnos suradnje koji nije obavezno plaćen. U stvari troškovi koji se odnose na obavljanje širenja ideje, tehničke potpore, formacije, kontrole i nadgledavanja mogu iznaći dodatno financiranje iz istih izvora koji potpomažu ostale projekte; što znači da isti moraju biti organizirani u obliku projekta i prikazani među makro projektima.

Uloga koordinacijske skupine je samo djelomično slična onoj Grupi Lokalne Akcije koja djeluje u okviru Leader programa utoliko što, dok se ova posljednja izravno brine o financiranju projekta, prva obnaša ulogu posrednika između ponude i potražnje teritorijalne politike.

Osnovni čimbenik o kojem treba voditi računa u radu koordiniranja i potpomaganja projekta je mogućnost uspostavljanja odnosa akcija na način da se postignu one sinergije koje dopuštaju da se prošire učinci na teritoriju i lokalnoj ekonomiji. Povezanosti među akcijama nisu baš uvijek pojašnjene u programskim dokumentima što znači da o samim skupinama koordinacije ovisi stvaranje veza od slučaja do slučaja: npr. jedan projekt o valorizaciji tipičnih proizvoda može naći jedan valjan izlaz u formiranju agrarno-turističke mreže, a ova se potom može uključiti u održavanje putova i staza i u pripremu ilustrativnog materijala.

Postoji bezbroj primjera i dobro je naglasiti da je ova točka možda bitnija za integriranom pristupu kojeg se predlaže nego što to izgleda. Međusobna povezanost projekata može biti osnova mreže odnosa na kojima se temelji razvoj jednog teritorija: ukoliko se ne ostvari ovaj mehanizam, lokalizmi i osobne koristi će prerasti zajedničke interese i ciljeve.

ZAKLJUČCI

Povijest programiranja i ekonomskog planiranja pokazuje da ne postoji jedinstvena receptura koja vrijedi za sve teritorije i za sve faze razvoja: ne postoji jedan model koji bi nadmašivao ostale po svojoj djelotvornosti, fleksibilnosti i sposobnosti uspjeha. Iskustva poučavaju da bilo koji pokušaj unošenja kompleksnosti stvarne situacije u unutrašnje okvire tvrdih planerskih shema uvijek izaziva suprotan učinak. Ovo saznanje je bilo stalno prisutno tijekom izrade ovog dokumenta, stoga on i ne želi biti vodič kojeg treba od riječi do riječi slijediti kako bi se pomogao razvoj područja koja su predmet proučavanja.

Radi se u biti o jednom metodološkom pristupu koji omogućava analizu čimbenika za pripremu jednog teritorijalnog projekta putem racionalnog i integrativnog pristupa. Mogući su i drugačiji pristupi, isto tako učinkoviti, kao i ostala sredstva i uspješne metodologije koje nisu obrađene ovim dokumentom. S druge

strane nijedna metodologija ne može biti garancija uspjeha jednog projekta već može samo doprinijeti povećanju njegove čvrstoće i potpunosti.

Osnovno pitanje nije dakle u izboru načina kojima se objašnjava proces planiranja, već u odluci o poboljšavanju stanja obzirom na trenutnu situaciju.

U ovom kontekstu, upotrebljavajući jednu metaforu koja je tako draga planerima, nije ni moguće ni razumno za jednog šahistu predvidjeti unaprijed sve poteze koji bi ga doveli do pobjede, već treba u svakom potezu djelovati razumom: sustavno ispitujući snažne točke (*Strength*) i slabe točke (*Weakness*) koje su posljedica prethodnih poteza i promjena situacija od prilike do prilike određeni mimo poteza protivnika da bi se postigla situacija u svoju korist.

U uvjetima ograničenosti podataka jedna optimistička strategija bi bila neprimjerena. U ovim slučajevima ograničene racionalnosti (*bounded rationality*) primjereniji je jedan zadovoljavajuće ponašanje (*satisficing behaviour*). Prvo, ne praviti pogreške: Zatim, se dodaje sposobnosti procjene postignutih pozicija i mogućih strateških prednosti (*Opportunities*) ili nedostataka (*Threats*) koji mogu biti rezultat prvog poteza. Ovaj treba biti proučen kako bi garantirao jednu novu poziciju, bolju od prethodne ne samo u općenitom obliku, već i u odnosu na unesene promjene vezane za poteze i odabire protivnika. U kontekstu ograničenih podataka, jakog utjecaja nesigurnosti i slučajnosti (*chance*), temeljno je zadržati visoku fleksibilnost, tj. mogućnost promptnih ispravaka vlastitih grešaka i iskorištavanja prilika koje nudi protivnik izbjegavajući njegove zamke.

Prvi potez je dakle motiv Plana.

BIBLIOGRAFIJA

- A. Arzeni, E. Chiodo, F. Sotte (2001), "Parco del Conero – Piano Pluriennale Economico-Sociale. Schede d'Intervento e procedure attuative", *Quaderni del Parco*, n. 10. (zbirka "Quaderni del Parco" je dostupna na web-adresi: <http://www.econ.unian.it/strutture/dipecon/ricerca/quaderni.htm>).
- Commission Européenne (1999). *Evaluer les programmes socio-économiques. Principales techniques et outils d'évaluation*. Collection MEANS, Vol. 3. Luxembourg: EUR-OP.
- Commission Européenne (1999). *Evaluer les programmes socio-économiques. Solutions techniques pour évaluer dans un cadre de partenariat*. Collection MEANS, Vol. 4. Luxembourg: EUR-OP.
- Commission Européenne (1999). *Evaluer les programmes socio-économiques. Evaluation transversale des impacts sur l'environnement, l'emploi et les autres priorités d'intervention*. Collection MEANS, Vol. 5. Luxembourg: EUR-OP.
- Commissione Europea – Direction Générale de l'Agriculture (1999), *Evaluation des programmes de développement rural (2000-2006) cofinancés par le Fonds européen d'orientation et garantie agricole. Lignes directrices*, Bruxelles.
- G. De Rita, A. Bonomi, *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Bollati-Boringhieri, 1998.
- European Commission, *Joint Relex service for the Management of Community Aid to non-Member Countries* (1999), Project Cycle Management Training Handbook, ITAD Ltd., Brussels
- European Commission (2000), *Evaluating EU Expenditure Programmes. A guide to Intermediate ad ex post Evaluation*, Bruxelles.
- European Commission (1996), *Concrete Steps towards Best Practices across the Commission*, Communication to the Commission by Mr. Liikanen and Mrs Gradin, in agreement with the President, Bruxelles.
- Luciano Monti (1996), *I fondi strutturali per la coesione europea*, Edizioni SEAM, Roma.
- Osservatorio Europeo LEADER (1998), "La competitività territoriale. Costruire una strategia di sviluppo territoriale alla luce dell'esperienza LEADER", in *Innovazione in ambiente rurale*, Quaderno n. 6 – Fascicolo 1, Bruxelles.
- Franco Sotte (2000), "Verso il PPES del Conero. Bilancio dell'analisi preliminare e linee del programma economico", *Quaderni del Parco*, n. 1, (zbirka "Quaderni del Parco" je dostupna na web-adresi: <http://www.econ.unian.it/strutture/dipecon/ricerca/quaderni.htm>)
- Stefano Vaccari (1999), *Politica comunitaria strutturale e programmazione nazionale*, Edizioni SEAM, Roma.

