
Sanja
MALEKOVIĆ

OSLONAC NA
RAZVITAK “ODOZDO” I
LOKALNE RAZVOJNE
INICIJATIVE – MOGUĆA
OPCIJA ZA RAZVITAK
SELA U HRVATSKOJ?

Rad se temelji na sagledavanju novog pristupa prilikom razmatranja rješenja za društveni i gospodarski razvitak sela u Hrvatskoj. Pristup je zasnovan na konceptu “razvitak odozdo” koji se u protekla dva desetljeća pojavio kao odgovor na nesposobnost centralnih vladinih institucija da djelotvorno rješavaju socio-ekonomske probleme područja koja zaostaju u razvitku u globalnim okvirima.

U radu se razmatra značaj, prednosti i mogućnosti primjene pristupa razvitku “odozdo” u Hrvatskoj, uloga partnerstva, značenje i uloga subjekata lokalnog razvitka, kao i osnovnog instrumenta lokalnog razvitka – lokalnih razvojnih agencija.

Sagledava se nekoliko primjera primjene lokalnih razvojnih inicijativa u ruralnim područjima zemalja koje su suočene sa sličnim problemima gospodarskog i društvenog razvitka kao i Hrvatska.

Konačno, razmatraju se mogućnosti primjene ovakva koncepta društveno-ekonomskog razvitka na primjeru hrvatskih sela.

Termin “područje koje zaostaje u razvitku” preuzet je iz stručne literature, kao i terminologije iz strukturne politike EU. Razvitak sela razmatra se u kontekstu ruralnog razvitka, s obzirom na to da se na razini EU, kao i u svim zemljama članicama, razvitak sela razmatra u sklopu jedne od osnovnih kategorija područja koja zaostaju u razvitku – tj. ruralnih regija.

Lokalni ekonomski razvitak podrazumijeva i društveni i ekonomski razvitak s obzirom na to da se promatra kao interdisciplinarni fenomen koji objedinjuje i ekonomsku i socijalnu i kulturološku komponentu – koje su od presudna značenja za razvitak regija koje zaostaju.

NOVI PRISTUP U RAZMATRANJU PITANJA DRUŠTVENOG I GOSPODARSKOG RAZVITKA

S procesom globalizacije, u protekla dva desetljeća uslijedilo je slabljenje institucionalne efikasnosti države, što je popratno uvjetovalo promjene u pristupu razvojnim pitanjima u smislu pomaka u smjeru lokalno-utemeljenih razvojnih inicijativa. U takvim okolnostima ne začuđuje popularnost izreka kao što su “globalno ali lokalno” (*global but local*) ili “globalni izazov - lokalni odgovor” (*global challenge - local response*).

Na tradicionalno, institucionalizirano, hijerarhijsko i administrativno vođenje regionalne politike velik se broj zagovornika novijih pristupa referira u smislu razvitka “odozgo” (“development from above”, “top-down” ili “center-down approach”).

Otpori prema ovakvu načinu razmišljanja učestali su nakon osamdesetih, kad se, osim ostalog, pokazalo da efekt “širenja/prokapljanja” razvitka (“trickle down effect”) neće uslijediti iz razvijenih u nerazvijena područja. Promijenjene okolnosti i spoznaja da centraliziran pristup “odozgo” više nije sposoban da se kao jedini sustav suoči sa sve većim i kompleksnijim razvojnim pitanjima, te da mobilizira financijske resurse za rješavanje tih problema, potaknuli su razvitak alternativnog pristupa, koji bi, uz tradicionalne mjere i instrumente, koristio i nove.

Promjena je imala za posljedicu predlaganje alternativnog pristupa/koncepcije regionalnom razvitku - “*razvitak odozdo*” (development “from below” ili “bottom - up” approach) tijekom osamdesetih godina. Sazrela je svijest da su, u okolnostima smanjenih mogućnosti prelijevanja bogatstva, te u uvjetima kad su se i vlade i velika poduzeća zatekli u poteškoćama, pretpostavke za uspješnost oblika gospodarskog razvitka “odozgo” postale izuzetno ograničene. U takvim prilikama smatralo se da će i razvojne inicijative morati dolaziti “odozdo” - iz znanja, motivacije, povjerenja i snaga koje stoje na raspolaganju lokalnim razinama.

Alternativna koncepcija razvitka “odozdo” stekla je izuzetno velik broj poklonika u protekla dva desetljeća. Na to su zacijelo utjecala vrlo uspješna iskustva s lokalnim razvojnim inicijativama u velikom broju zapadnoeuropskih, ali i drugih zemalja, kao i niz razvojnih inicijativa, programa i projekata orijentiranih na lokani razvitak, a za koje je dobivena potpora od Europske komisije, OECD-a, Ujedinjenih naroda i ostalih međunarodnih tijela i institucija. Temelj te koncepcije bio je endogeni pristup razvitku, a njegovu stvaranju pogodovalo je pojavljivanje autonom-

nih razvojnih obrazaca u manje razvijenim regijama, kao posljedice spoznaje o neefikasnosti prethodnog pristupa razvitku "odozgo". Novi pristup daje prednost "sudjelovanju" pred birokratskom administracijom, decentralizaciji na manje jedinice pred tehnokratskim gigantizmom te upravljanju razvitkom s lokalne razine.

Sve izraženija svijest o nefleksibilnosti centralne razine ubrzala je trend prema lokalnim, autohtonim, te "lokalno ukorijenjenim" resursima i razvojnim inicijativama. Promijenjene okolnosti u svjetskim razmjerima istaknule su potrebu za lokalnom mobilizacijom, koja je, kako u tržišnim gospodarstvima, tako i u gospodarstvima bivših centralno-planskih zemalja, proizvod institucionalnog vakuuma upravljanja (Stöhr, 1992.), u okviru kojega su lokalne zajednice "zaglavljene" između anonimne i u pravilu nefleksibilne uloge države s jedne, te dinamičnog procesa gospodarskog restrukturiranja, s druge strane.

Novi pristup sadrži i novi središnji element – on ističe dinamični, nelinearni, interdisciplinarni i multidimenzionalni karakter svakog razvojnog procesa. Drugim riječima, uslijedilo je saznanje da se uspješna strategija regionalnog razvitka može provoditi "odozdo", uzimajući u obzir "identitet" svake pojedinačne regije. Pod identitetom podrazumijevaju se specifičnosti i individualnosti što karakteriziraju stanovito područje. Dakako, identitet uključuje i socio-kulturne faktore koji su sve značajniji. Jer, svaka je lokalna/regionalna cjelina slučaj za sebe, što znači da ih je teško komparirati.

Naime, samo gospodarstvo tek donekle utječe na promjenu prostorne strukture, a sve je izrazitije prožimanje kulture i politike. Upravo ti sve naglašeniji socio-kulturni korijeni uvelike utječu na nove razvojne tokove. Društvenim faktorima razvitka i ulozi tradicionalnih vrijednosti daje se prednost, a razvitak se promatra i izvan (samo) gospodarskog napretka.

Veća pozornost regionalnom identitetu, tradiciji, ponašanju i samom okruženju ističe važnost samog "lokaliteta", tj. razvitka lokalne zajednice, u okviru koje se mobiliziraju interni razvojni resursi regija. U tim okolnostima, "mjesto" ili "lokalitet" više se ne promatraju kao fizički prostor ili regija u geografskom smislu nego kao kompleks događaja i procesa što se odvijaju između ljudi, kao društveno-ekonomski prostor u okviru kojeg su razvijeni ili bi se mogli razviti zajednički gospodarski interesi, kulturni identitet, te identitet same lokalne zajednice.

Definirati opseg ili uspostaviti teoretske sponne lokalnog s regionalnim razvitkom u širem smislu do sada je rijetko tko pokušavao. "Lokalno utemeljen razvitak" znači

lokalno potaknut gospodarski napredak, tj. one inicijative i akcije koje potiče i podupire stanovništvo regionalne ili podregionalne jedinice. Riječ je o specifičnu obliku regionalnog razvitka u okviru kojega je ključna uloga endogenih ili lokalnih čimbenika. Kad je riječ o lokalnom razvitku, inicijative i akcije usmjerene su više na lokalno stanovništvo nego na velika poduzeća ili vlade, te na ljudski, umjesto fizički kapital i infrastrukturu. U ovakvu pristupu sve se češće koriste pojmovi “*lokalno ukorijenjen*” pristup razvitku (“*grass roots*” approach), “*endogeni razvitak*” i “*endogeni resursi*”¹. Obilježje ovakva pristupa je sve izraženije usmjeravanje pozornosti na “samoga sebe”, na “samo-pomoć”, lokalnu samoupravu i autonomiju u odnosu spram okruženja. Te su tendencije rezultat naglašene potrebe za smanjivanjem prethodne *vanjske* koordinacije i nadzora, kao i glasnih zahtjeva za ostvarivanjem upravo suprotnih tendencija – uzimanje nadzora i upravljanja društvenim nagodbama i interakcijama te partnerskim umrežavanjem svih subjekata na koje se odnose pitanja lokalnog razvitka.

Spoznaja da su faktori koji utječu na regionalni i lokalni razvitak nepokretni (fizička i lokalna gospodarska te ostala infrastruktura, umijeća radne snage, lokalno tehnološko i organizacijsko znanje i dr.) naglasila je važnost lokalnih i regionalnih karakteristika i faktora razvitka koji dolaze “iznutra”, tj. iz same regije. Drugim riječima, izrazito je istaknuta usmjerenost na unutarnje resurse, znanje, inicijative, subjekte i dinamiku lokalne zajednice, te na sposobnost te zajednice da djelotvorno iskoristi svoje razvojne resurse. Ovako postavljena teorija omogućuje da se uzimaju u obzir i tzv. “objektivni” ili “tvrđi” faktori (različite vrste lokacijskih prednosti²) i “subjektivni”, “meki” ili “neopipljivi” faktori (znanje, umijeća, kreativnost, tradicionalni mentalitet, običaji, socijalne pogodnosti i kohezija, informacije, poslovna kultura, organizacijska i lokalna poduzetnička sposobnost, ugodno fizičko i društveno okruženje, kulturni sadržaji, javne usluge koje privlače kvalificirane ljude i sl.)³. Riječju, na važnosti sve više dobivaju kulturni uvjeti i način života.

Unatoč velikom broju znanstvenika i “praktičara” (nosilaca ekonomske politike na nižim razinama upravljanja) koji su prihvatili osnovne postavke novog načina razmišljanja, alternativni pristup lokalnom i regionalnom razvitku “odozdo” potaknuo je velik broj rasprava, pa i određenih sumnji u mogućnost njegove primjene u prevladavajućim međunarodnim okolnostima. Tri najčešće spominjana uzroka za ovakvo nepovjerenje bila su:

- 1) *gospodarski razlozi* – strah da je većina lokalnih gospodarstava premala, s nedostatnim resursima i ekonomija-

ma obujma, koje bi im mogle omogućiti da se prilagode procesu međunarodnog gospodarskog restrukturiranja;

- 2) *politički razlozi* - dvojba da moć lokalnih i regionalnih razina nije dovoljna u usporedbi s prevlasti velikih multinacionalnih poduzeća, međunarodnih financijskih institucija, pa i nacionalnih vlada;
- 3) *pomanjkanje informacija* o postojanju, a pogotovo uspješnosti efektivnih lokalnih ili regionalnih razvojnih inicijativa u proteklim desetljećima (Stöhr, 1992.).

Čini se da je glavni razlog sumnji vezano za spomenuti pristup upravo (navodna) odsutnost konkretnih dokaza o postojanju, uspjehu ili neuspjehu lokalnih/regionalnih razvojnih inicijativa. Stöhr tu okolnost objašnjava činjenicom da uspjeh naprosto nije privukao dovoljnu medijsku pozornost, kao što nisu privukle pozornost ni klasične znanstvene zajednice koja je u segmentu razvojne politike u protekla dva desetljeća sklonija deduktivnim pristupima učenja, utemeljenim na generaliziranim pravilima i modelima. Potrebno se pokazalo uvođenje upravo induktivnog procesa učenja na temelju praktičnih iskustava. Uostalom, i sam Stöhr tvrdi da "ono što moramo znati o regijama i regionalnim promjenama u manjoj će mjeri proizaći iz postojećih pristupa nego li iz pristupa koji su još uvijek u procesu nastajanja".

U okolnostima kad ne postoji adekvatna nova teorija razvitka, zadnjih nekoliko godina, postoje nova razmišljanja o razvojnim problemima, kao i način na koji se vrednuju i prikazuju razvojni fenomeni. Dok su problemi, prouzročeni općim cikličnim depresijama, rješavani kvantitativnim mjerama centralne vlade (ekspanzija vanjskog tržišta, deficitno trošenje, projekti javnih radova i sl.), da bi današnji problemi regija koje zaostaju u razvitku mogli biti riješeni, potrebne su decentralizirane i kvalitativne mjere za društveni i gospodarski razvitak.

Pristup razvitku "odozdo" uklapa se u novi način na koji se promatraju razvojni problemi u socio-gospodarskom razvitku.

Naglasak na endogenom razvitku

U novom pristupu regionalnom razvitku naglašena je decentralizacija. Time je potaknut razvitak lokalnih zajednica i regija kako bi one u većoj mjeri bile osposobljene za kontrolu nad vlastitom sudbinom, za djelotvorniju konkurenciju u svjetskim okvirima. Međutim, decentralizacija regionalne politike, prostorno planiranje i osposobljavanje lokalnih zajednica da se "*endogeno*" razvijaju mora biti po-

praćeno i uravnoteženim regionalnim "kontrolnim mehanizmom".

Pod endogenim potencijalom podrazumijevaju se faktori koje regije stavljaju na raspolaganje razvojnom procesu, kao što su to fizički i prirodni resursi, transportna i komunikacijska infrastruktura, akumulirani fizički i ljudski kapital i dr.

S obzirom na područje koje se ovdje razmatra, **endogeni razvitak podrazumijeva:**

- mogućnost da se transformira društveno-ekonomski sustav određenog područja poticajima "iznutra",
- sposobnost da se reagira na vanjske izazove,
- sposobnost za specifične oblike društvene regulative na lokalnoj razini, koji bi pridonijeli ovakvu razvitku.

Endogeni razvitak pridaje novo značenje ulozi javnih i lokalnih tijela i institucija, lokalnoj gospodarskoj politici, te oblicima suradnje i vezama između lokalnih aktera. Takav pristup podrazumijeva novu ulogu prostora u gospodarskom razvitku, te važnost pojedinih povijesnih, kulturnih i institucionalnih specifičnosti.

Endogeni razvitak ne podrazumijeva "zatvoreno gospodarstvo" iako mnogi radovi o toj temi ističu važnost ekspanzije unutarnjeg tržišta, koje bi trebalo obuhvaćati lokalnu proizvodnju, rješavati specifične probleme područja i zadovoljavati osnovne potrebe lokalnih zajednica.

U okviru endogenog razvitka, lokalna je zajednica – sa svojim specifičnim socio-kulturnim, političkim, gospodarskim, tradicijskim i drugim karakteristikama, dobila novo značenje, kao što ga dobivaju i regije koje nisu u tradicionalnom smislu "centralne".

U tom kontekstu nije neobično što velika urbana središta gube na privlačnosti, a raste vrijednost fizičkom i društvenom okruženju malih gradova, ruralnih predjela i sredina u kojima postoje povoljni ambijentalni, kulturni i drugi uvjeti za rad i život. Ovakve spoznaje bitno su narušile tradicionalne teorije centra i periferije, koje – pogotovo ona "rustikalna" (Torre, 1992.) verzija teorije polova rasta – više ne odgovaraju suvremenim modelima razvitka, jer su sve manje sposobne da protumače pojavu novih oblika lokaliziranih proizvodnih sustava. Naime, pokazalo se da je dobra ili loša uloga stanovitih sektora u različitim regijama uvelike bila uvjetovana određenim *lokalnim* uvjetima razvitka pojedinih sektora, a ne eksternima, koji su bili "preneseni izvana".

Upravo povezanost pojma endogeni razvitak s pitanjima što se odnose na razvitak lokalne zajednice, gospodarske, kulturne, političke, tradicionalne i druge faktore razvitka područja koja zaostaju, na ulogu javnih i privatnih

lokalnih tijela i institucija, na veze između lokalnih gospodarskih subjekata – čini ga jednim od polazišta u razmatranju novog pristupa regionalnom razvitku.

Osnovne postavke endogenog razvitka prihvatljive su kad je riječ o novom poimanju razvitka. Međutim, dio kritika što se odnose na previše izražen i jednostran oslonac isključivo na faktore koji stoje na raspolaganju u samoj regiji i lokalnoj zajednici, ipak upozorava da je potrebno pažljivo balansiranje egzogenog i endogenog pristupa. Naime, iako su zaista brojna iskustva u svijetu pokazala da je poželjna manja ovisnost o vanjskim faktorima, njih je svakako potrebno uzimati u obzir, ali uz davanje naglašene važnosti endogenim faktorima. To se pokazalo poglavito opravdanim i preporučljivim kad je posrijedi poticanje razvitka ljudskih mogućnosti i institucionalne infrastrukture, rješavanje socijalnih problema, kulture i sl.

Lokalni ekonomski razvitak

Lokalni ekonomski razvitak utemeljen je na prethodno obrazloženom novom pristupu razvitku. To je proces transformacije lokalnog gospodarstva i šireg društvenog okruženja radi prevladavanja poteškoća. Lokalni ekonomski razvitak teži poboljšanju uvjeta života stanovništva kroz aktivnost zasnovanu na izgradnji konsenzusa između različitih društvenih i gospodarskih lokalnih tijela (javnih i privatnih), a s krajnjim ciljem iskorištavanja i daljnjeg razvitka endogenih resursa područja.

U okviru pojma “lokalni ekonomski razvitak”, pojam *lokalni* podrazumijeva utemeljenost na endogenom potencijalu, promoviranje optimalnog korištenja lokalnih razvojnih kapaciteta i uspostavljanje sustavnih spona s nacionalnom razinom. Pojam *ekonomski* podrazumijeva utvrđivanje mogućnosti razvitka gospodarstva uz potporu poduzetničkim inicijativama i olakšavanjem pristupa tržištu. Konačno, pojam *razvitak* podrazumijeva poboljšavanje kvalitete života stvaranjem uvjeta za zapošljavanje i stvaranje dobiti.

Lokalni ekonomski razvitak može se razmatrati u smislu snažnog “alata” – poglavito u područjima koja najviše zaostaju u razvitku – pomoću kojega je moguće stvaranje lokalnog foruma u okviru kojega postojeći i potencijalni razvojni akteri (često suprotstavljenih interesa) mogu razvijati zajedničko razumijevanje u odnosu na razvojne probleme te imati koristi temeljem rezultata zajedničke suradnje. U tom smislu, riječ je o strateškom okviru za promoviranje gospodarskog okruženja u područjima koja zaostaju, neovisno o tome je li riječ o ruralnim, urbanim, pla-

ninskim ili otočnim područjima, onima sa zalazećom industrijom ili drugim zaostalim područjima. To je okvir za umrežavanje širokog raspona lokalnih javnih i privatnih institucija i organizacija, ali i pojedinaca, koji su usredotočeni na razvitak gospodarstva onih područja na kojima djeluju.

"Lokalna dimenzija" ima strateški značajnu ulogu u oživljavanju društveno-ekonomskog razvitka. Lokalno stanovništvo utvrđuje zajedničke ciljeve i prioritete razvitka, a to omogućuje naklonost okruženja. Lokalni ekonomski razvitak (LER) olakšava utvrđivanje prednosti zajedničkih mehanizama pomoću kojih je moguće realizirati zajedničke interese i razvojne prioritete.

Lokalni ekonomski razvitak posljedica je sljedećih osnovnih temeljnih saznanja:

- razvitak "odozgo" (iniciran pretežno s centralne razine) pokazao se neuspješnim u rješavanju kompleksnih razvojnih problema stanovitog područja;
- najbolje znanje o lokalnim razvojnim problemima, potrebama, resursima, lokalnom razvojnom potencijalu, kao i lokalnoj motivaciji za promoviranje promjena je na lokalnoj razini;
- od presudnog je značenja da lokalna zajednica vidi svoju ulogu u budućnosti, ima svoju viziju razvitka, svoje razvojne ciljeve, te da sudjeluje u njihovoj provedbi.

Takav pristup ima ulogu svojevrsnog "katalizatora" u razvitku područja koja zaostaju s obzirom na to da:

- olakšava dijalog, pomaže prilikom razvitka kulture partnerstva i uključivanja raznih aktera⁴ u proces donošenja odluka kroz poticanje utvrđivanja prioriteta od općeg interesa (postizanje konsenzusa). Štoviše, potiče podizanje razine javne svijesti, osnažuje lokalno orijentirane kapacitete i pridonosi uspostavi sinergije kroz aktivnosti umrežavanja (s obzirom na činjenicu da se rješenja ne mogu postići u okolnostima izolacije),
- uvodi lokalnu dinamiku u nacionalni i međunarodni kontekst i obrnuto (kroz integriranje lokalnih razvojnih prioriteta u nacionalne planove i programe razvitka).

Polazeći od spomenutog pristupa, lokalni ekonomski razvitak prije svega je usmjeren na sljedeće:

- a) korištenje lokalnih prirodnih i drugih razvojnih resursa i potencijala,
- b) stvaranje uvjeta za pristup financijskim mogućnostima,
- c) poboljšavanje kvalitete ljudskih resursa na području koje zaostaje u razvitku,
- d) razvitak infrastrukture i usluga s ciljem podizanja efikasnosti gospodarskih aktivnosti (fizička, tj. javna, ali i

gospodarska podupiruća infrastruktura: savjetodavno-informativne i druge institucije za potporu gospodarskim aktivnostima).

Provedba spomenutoga zahtijeva organizirane i koordinirane napore kao i tehničke kapacitete za promoviranje gospodarskog razvitka, stvaranje dohotka i nove zaposlenosti – kako bi ponudila alternativna rješenja za podmirivanje potreba lokalnog stanovništva. To je moguće samo onda ako se skrene pažnja na osnovno načelo lokalnog ekonomskog razvitka – javno-privatnom partnerstvu, s obzirom na to da ono:

- omogućava društvenu stabilnost,
- rezultira većim odjekom, time olakšavajući jednakomjeran pristup lokalnog stanovništva koristima od lokalnog ekonomskog razvitka,
- pomaže u realizaciji adekvatnog okvira na lokalnoj i regionalnoj razini, koji izražava prioritete i potrebe lokalnog stanovništva,
- pridonosi osuvremenjivanju i podizanju efikasnosti lokalne javne administracije,
- potiče brzinu i fleksibilnost u donošenju odluka, kao i provedbe projekata lokalnog ekonomskog razvitka.

Naglasak na partnerstvu

Partnerstvo je jedan od osnovnih principa i lokalnog i regionalnog razvitka. Suradnja svih subjekata razvitka, tj. sudionika na stanovitom području pridonosi decentralizaciji, čime se poboljšava upravljanje razvitkom područja, jačanju opredijeljenosti, odgovornosti, motiviranosti, samo-inicijativnosti i spremnosti na promjene, poboljšanju kvalitete života, smanjuje nejednakost u raspodjeli prihoda, omogućava holistički, tj. cjelovit pristup razvitku, jača pregovaračku moć lokalne zajednice (tj. aktera), olakšava lokalnoj zajednici/akterima da sami preuzmu odlučivanje o svom razvitku u svoje ruke, omogućava konsenzus oko bitnih razvojnih odluka, olakšava utvrđivanje ciljeva i prioriteta, olakšava mobiliziranje financijskih i drugih razvojnih resursa, olakšava integriranje lokalnog i regionalnog razvitka u razvojne planove i programe na centralnoj razini, omogućava bolju koordinaciju postojećih resursa i pristup međunarodnim razvojnim programima (najveći dio njih kao uvjet pretpostavlja razvijen princip partnerstva, ujedno i jedan od osnovnih principa regionalne politike EU, bez kojega nije moguć pristup strukturalnim i drugim fondovima).

Partnerstvo olakšava i pritisak na nosioce odlučivanja (prijedlog podupiru svi ključni akteri/subjekti na lokalnoj

razini, a ne samo pojedinci) i omogućava sinergiju u iniciranju, provedbi, praćenju i vrednovanju razvojnih programa. Ono povećava raspon ekonomskih i društvenih mogućnosti i izbora, sukladno željama lokalnog stanovništva.

Princip partnerstva je naročito značajan za područja koje zaostaje u razvitku kao što je to ruralna sredina s obzirom na to da olakšava zbližavanje malobrojnog seoskog stanovništva i efikasnije upravljanje oskudnim razvojnim resursima. Također, njegova provedba u ovakvoj sredini značajna je stoga što poboljšava protok ionako vrlo oskudnih informacija, skreće pažnju na zanemarene kategorije seoskog stanovništva, olakšava pronalaženje rješenja za specifične probleme sela te ionako vrlo otežan i usporan pristup sredstvima, instrumentima i razvojnim programima koji su dostupni na centralnoj razini. S obzirom na to da seosko stanovništvo u izoliranim uvjetima nema dovoljnu pregovaračku moć – partnerstvo je koristan "alat" za podizanje razine te moći i olakšava lobiranje za potrebe društveno-gospodarskog razvitka sela.

Iz obrazloženog je vidljivo kako je načelo partnerstva u tijesnoj vezi s lokalnim ekonomskim razvitkom područja koje zaostaje u razvitku. Štoviše, nije moguće razmatrati jedno odvojeno od drugoga. Također, s obzirom na to da je riječ o jednom od ključnih načela regionalne politike Europske unije, ali i regionalnih politika razvijenih tržišnih gospodarstava u cijelosti, njegova primjena u zaostalim područjima kao što su sela je i opravdana, i nužna. Jer, ako na razvitak sela treba gledati holistički, te težiti uravnoteženu održivu razvitku, kako bi selo u suvremenim uvjetima globalizacije moglo opstati, razvijati se, onda se pojedine inicijative, akcije, razvojni programi i mjere što se primjenjuju ne mogu provoditi izolirano, od strane izdvojenih pojedinaca ili skupina. Samo zajednička suradnja svih postojećih ili potencijalnih aktera u samom području koje zaostaje, ili u širem okruženju danog područja, može rezultirati efektom sinergije, koja će biti korisna seoskim kućanstvima i reflektirati se na oživljavanju seoskog gospodarstva.

OSNOVNI SUBJEKTI LOKALNOG RAZVITKA

U lokalnom ekonomskom razvitku subjekti su najvažniji. A to su lokalni "akteri". To su sudionici koji su relevantni za iniciranje i provedbu lokalnog društvenog i gospodarskog razvitka. Lokalni akteri su u osnovi pojedinci ili predstavnici relevantnih lokalnih vladinih i nevladinih institucija, poslovnog okruženja, neprofitnih institucija i drugih regionalnih i nacionalnih tijela koji zastupaju određeno područje. U pravilu su to osobe s vrlo izraženom

motivacijom, sposobnošću, inicijativom i znanjem o lokalnom razvitku – što im omogućava da promoviraju promjene i iniciraju lokalne razvojne aktivnosti i inicijative, čime pridonose cjelokupnom društvenom i gospodarskom lokalnom razvitku. Na lokalne subjekte ili aktere ponekad se referira i u smislu lokalnih "praktičara" ili "inicijatora" i sl.

Uloga lokalnih aktera u svekolikim fazama lokalnog razvitka je od strateškog značenja, s obzirom na to da poznaju osnovna obilježja, potencijal, probleme i razvojne potrebe područja u kojem djeluju. U tom smislu su osnovno društveno, gospodarsko i institucionalno tkivo, sposobno utvrditi prioritete i pronaći najprikladnija rješenja za lokalni razvitak.

Osnovne kategorije lokalnih aktera su:

Lokalne vlade, u ulozi političkih tijela odgovornih za:

- utvrđivanje novih razvojnih mogućnosti; definiranje ekonomskih razvojnih prioriteta,
- upravljanje lokalnim resursima,
- prosljeđivanje informacija,
- horizontalnu koordinaciju i suradnju (s drugim institucijama na lokalnoj razini),
- vertikalnu koordinaciju i suradnju (s institucijama na regionalnoj i centralnoj razini),
- lobiranje za potrebe područja koje predstavljaju,
- promoviranje inicijativa sa svrhom privlačenja ulaganja i financijskih resursa u područje,
- praćenje i vrednovanje uspješnosti ključnih razvojnih programa.

Predstavnici centralne vlade na lokalnoj razini

Posebno su važni u smislu efikasna mobiliziranja financijskih resursa, predstavljanja centralne razine kao i fizičke nazočnosti u samom području.

"Samonikle"⁵ (grass-roots) i privatne institucije

Značajne su s obzirom na njihovu ulogu zastupanja potreba posebnih kategorija stanovništva te pristup prilikom iznalaženja mogućih rješenja od općeg interesa za područje na kojemu djeluju.

Na lokalnoj razini djeluje i niz drugih kategorija aktera koje mogu pridonijeti društveno-ekonomskom razvitku područja na kojemu djeluju, kao što su primjerice:

- pravni predstavnici područja,
- pojedinci iz društvenog, političkog, kulturnog ili vjerskog okruženja,

- predstavnici poduzetničkih centara, lokalnih poduzetnika, udruga, poljoprivrednih zadruga i sl.

Među raznim vrstama aktera važno je izdvojiti dvije skupine:

- 1) aktere koji nisu dio bilo kakve organizacije, tj. nisu organizirani, i
- 2) vladine i ostale organizacije koje su u stanovitoj mjeri institucionalizirane.

Prva skupina podrazumijeva samo zaposlene aktere i na njih se često referira u smislu neformalnog sektora.

Ključni akteri često ne dolaze iz skupina koje se tradicionalno smatraju promotorima lokalnih vlada – lokalna uprava ili značajniji poduzetnici. Umjesto njih, sve je češća pojava da se "nekonvencionalni" inicijatori (lokalni intelektualac, umirovljeni poduzetnik, učitelj, svećenik i sl.) javljaju kao vodeći "neformalni" inicijatori. To je u prvom redu karakteristično za ruralna područja. Oni su gospodarski, a ponekad i društveno, angažirani u aktivnostima koje su najbliže lokalnom stanovništvu i njegovim potrebama (kulturi, tradiciji i običajima). Ovakvi lokalni akteri ili inicijatori moraju vjerovati kako je moguće oblikovati vlastitu sudbinu. Nužno je da upoznaju vlastitu lokalnu sredinu u širem okruženju, te da imaju određenu viziju njezine budućnosti. Visokim stupnjem lokalne interakcije i suradnje lokalnih "aktera", te svih subjekata koji su neposredno ili posredno uključeni u proces lokalnog razvitka, moguće je olakšati primjenu potrebnih mjera te realizaciju ovakve vizije.

Svojim angažmanom i akcijama akteri pridonose podizanju zaposlenosti i stvaranju boljih uvjeta života na svom području, i jačaju lokalnu pregovaračku poziciju prema centralnoj vladi i međunarodnim organizacijama. Ovo proturječi uspostavljenoj klasičnoj ekonomskoj razvojnoj doktrini koja ovisi pretežito o instrumentima centralne makro politike i ne obazire se na prostorne, društvene i strukturne uvjete u okviru kojih djeluje pojedinac (Stöhr, 1992.).

Radi utvrđivanja svih ključnih aktera na stanovitom području koje zaostaje u razvitku, uobičajeno je da se izradi pregled svih prisutnih spomenutih kategorija aktera (i državnih i nedržavnih, i institucionalnih i pojedinaca). Pregled bi trebao biti slika osnovnih funkcija, djelokruga rada i interesa svakog aktera, što može biti od višestruke koristi prilikom provedbe lokalnih razvojnih inicijativa. Naime, takav pristup olakšava primjenu osnovnog principa lokalnog ekonomskog razvitka – partnerstva, tj. dijaloga ključnih subjekata razvitka. Ako lokalni akteri dobro poz-

naju osnovna obilježja područja na kojemu djeluju, i osposobljeni su za utvrđivanje prioriteta za najprikladnije akcije – moguće je pronaći rješenja za razvitak.

S obzirom na to da se procesi lokalnog ekonomskog razvitka ne mogu prepustiti spontanim mehanizmima rasta, važno je da lokalni akteri budu usmjereni ponajprije na sljedeće aktivnosti:

- a) razvitak ljudskih resursa, edukaciju i trening,
- b) proizvodnju utemeljenu na lokalnim resursima te na onu koja vrednuje lokalni potencijal,
- c) stvaranje uvjeta za pristup financijskim izvorima.

Podrazumijeva se da je potreban dobro organiziran i koordiniran napor kako bi spomenutim aktivnostima lokalne potrebe bile transformirane u ekonomsku vrijednost, radi gospodarskih aktivnosti za generiranje prihoda i novog zapošljavanja u ruralnom području.

OSNOVNI INSTRUMENT LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVITKA

Među značajnije lokalne razvojne inicijative, koje se ujedno smatraju instrumentima lokalnog/regionalnog razvitka, potrebno je izdvojiti sljedeće:

- aktiviranje lokalnih subjekata,
- razvitak ljudskih resursa (poticanje usvajanja novih znanja, umijeća i sposobnosti),
- razmjena informacija,
- poticanje poduzetništva,
- razvitak novih institucija,
- razvitak alternativnih zaposlenja,
- identificiranje novih razvojnih mogućnosti,
- podizanje sposobnosti postojećih gospodarskih subjekata za proizvodnju konkurentnih proizvoda.

Vidljivo je da s aspekta političkih mjera, lokalni razvitak stavlja u prvi plan ljudske resurse, ali je potrebno spomenuti kako je politika regionalnog razvitka, koja je usmjerena na razvitak ljudskih resursa, često znatno zahtjevnija od primjerice politike temeljene na razvitku fizičke infrastrukture ili prirodnih resursa. Riječ je o dugoročnom ulaganju, koje u razvijenim tržišnim gospodarstvima ima svoje korijene već u osnovnom obrazovanju.

Iskustvo je pokazalo da se među spomenutim lokalnim razvojnim inicijativama, osim znanja, posebna važnost poklanja informacijama. Slabije razvijene regije, kao što su ruralna područja, osnovnu zapreku svom razvitku nalaze u neadekvatnu pristupu informacijama. Stanovnici manje razvijenih područja ne raspolažu potrebnim informacija-

ma o tome kako cjelokupni "sustav funkcionira" (Coffey, Polese, 1995.), kao ni o tome kako da dobiju pomoć iz postojećih programa i mjera politike. Stoga se ističe važnost lokalnih razvojnih institucija koje mogu imati strateški važnu ulogu u pribavljanju i diseminiranju informacija. U tom kontekstu značajnim se smatra:

- pristup postojećim lokalnim informacijama preko društvenih i institucionalnih mreža,
- relativna mobilnost relevantnih informacija preko formalnih i neformalnih kanala.

Lokalne razvojne agencije

Lokalne razvojne agencije osnovni su institucionalni instrument lokalnog razvitka. Uobičajeno je da se ovakve institucije različito nazivaju. Pretežito je riječ o agencijama koje se razlikuju organizacijski (privatne, državne, mješovite) i funkcionalno (jednofunkcionalne ili višefunkcionalne), ovisno o tome jesu li nadležne za opći razvitak ili određene ciljne aktivnosti, specifične grupe itd.

Sve izraženiji značaj ovog instrumenta u protekla dva desetljeća tumači se činjenicom da, kao prvo, vladino tijelo smješteno u glavnom gradu zemlje nema toliki interes niti motivaciju za razvitak određenog područja kao što ga imaju ljudi koji ondje žive. S druge strane, nadležno regionalno tijelo smješteno u području koje zaostaje u razvitku osjetljivije je na potrebe, probleme i mogućnosti tog područja nego li centralizirana administracija. U tom se smislu na postojanje takvih tijela gleda kao na instrumente regionalne politike.

Svaka od ovih institucija usmjerena je prema rješavanju specifičnih regionalnih razvojnih problema ovisno o problemima i potrebama područja u kojemu je locirana (urbano, ruralno područje, područje s izraženim padom industrijske proizvodnje i dr.).

Neovisno o kategoriji područja o kojem je riječ te o tome tko je inicirao stanoviti projekt za stanovito područje, važno je da se razvojni projekt provodi lokalno, uz blisku suradnju sa svim ključnim lokalnim subjektima, tj. akterima razvitka. Samo na taj način razvojni projekti mogu biti usklađeni s potrebama područja na koje se odnose.

Analize su pokazale da se ovakav "nadzor" u većini europskih zemalja, osobito u Velikoj Britaniji, Belgiji, Španjolskoj, Francuskoj, Italiji, skandinavskim zemljama i drugdje, uspješno provodi na lokalnoj razini, i to primarno u okviru lokalnih razvojnih agencija. Te agencije djeluju kao katalizatori šire mreže odnosa lokalne i centralne vlasti. Spomenute mreže pucaju ako nema takvih agencija.

Iskustvo zapadnoeuropskih regija je pokazalo da je ovakvo “vodstvo” države⁶ – pogotovo u obliku razvojnih agencija specifične namjene, zajedno s lokalnim subjektima – značajno u svim fazama provedbe projekata i programa lokalnog i regionalnog razvitka, upravo zbog poticanja i olakšavanja suradnje i dijaloga ključnih razina upravljanja.

Kako su problemi i odnosi složeni, lokalne razvojne aktivnosti ne treba promatrati u pojednostavljenim okvirima centralno-lokalnih ili javno-privatnih odnosa. Značajna je simultana priroda odnosa između velikog broja subjekata – kako državnih, tako i privatnih, što upućuje na prethodno isticanu potrebu razvitka pristupa umrežavanja⁷.

KORIŠTENJE VANJSKIH ISKUSTAVA ZA RAZVITAK HRVATSKIH SELA

Iskustva s primjenom pristupa razvitku “odozdo” i lokalnim razvojnim inicijativama su vrlo brojna u protekla dva desetljeća, naročito tijekom devedesetih godina. Uspješni rezultati postignuti su u svim zemljama Europske Unije, zemljama članicama OECD, ali i u brojnim zemljama u razvitku, u kojima su lokalni razvojni programi inicirani i podržani od strane multilateralnih razvojnih institucija – poglavito onih iz sistema UN.

Međutim, nisu sva iskustva u jednakoj mjeri poučna i primjenjiva za razvitak sela u Hrvatskoj. Primjerice, uspješni primjeri iz afričkih zemalja, te zemalja srednje Amerike (u kojima je ovakav pristup naglašeno zastupljen) u većoj su mjeri usmjerena na rješavanje elementarnih pitanja iz socijalne domene, izgradnju političkog dijaloga, ali i razvitak zadrugarstva i sl. S druge strane, lokalni razvitak u skandinavskim zemljama, te u Francuskoj, Njemačkoj, Austriji i drugim razvijenijim europskim zemljama usmjeren je na razvitak lokalnih inovativnih proizvodnih sistema, poticanje tehnološko inovativnog umrežavanja i dr.

Zanimljiva su, naravno, iako još ne tako brojna, iskustva zemalja Srednje i Istočne Europe s lokalnim razvojnim inicijativama koje su podržane kroz program PHARE i druge programe Europske Unije – u prvom redu u Poljskoj, Mađarskoj, Češkoj i Slovačkoj, a potkraj devedesetih već i u Bugarskoj i dr.

S obzirom na temu ovog rada, najzanimljivija su iskustva zemalja kao što su Portugal, Slovenija, Irska, Španjolska, ali i nekoliko razvijenijih europskih zemalja u kojima je oslonac na lokalni razvitak i njegove instrumente posebno naglašen posljednjih godina. Prve zemlje imaju sličnu

gospodarsku strukturu kao Hrvatska i suočene su s vrlo sličnim problemima regionalnog razvitka.

Brojna iskustva u većini regija spomenutih zemalja mogu poslužiti kao primjer za iniciranje sličnih razvojnih inicijativa u hrvatskim selima. Stoga i nije nužno imati novi (vlastiti) koncept ni pristup, nego valja učiti iz uspješnih, ali i neuspješnih iskustava nama geografski, gospodarski i kulturološki bliskih zemalja.

Među brojnim iskustvima treba spomenuti djelovanje Agencije za lokalni razvitak na području jugozapadnog Alenteja u Portugalu. Formirana još 1989., ta je institucija usmjerena na poticanje i podršku integralnog i participativnog gospodarskog, socijalnog i kulturnog razvitka te pružanje osnovnih savjetodavnih usluga poduzetnicima u regiji.⁸ Da bi ostvarila ciljeve, Agencija je usvojila pristup koji se temelji na prednostima regije, ali ne zanemaruje slabosti. Prednosti su poslužile kao osnova za širenje lokalnog gospodarstva, promoviranje lokalnih proizvoda i razvitak regije koja će biti privlačna strancima (iz zemlje i inozemstva). S druge strane, kako bi bile ublažene slabosti (ograničeni ljudski resursi, nepovoljni demografski trendovi, nerazvijeno poduzetničko okruženje i dr.), Agencija će poboljšati kvalificiranost stanovništva u regiji i revitalizirati društveni i gospodarski život na inovativnoj i održivoj osnovi – ponajprije stvaranjem uvjeta za profesionalni kadar i poduzetnike u regiji. Djelokrug rada Agencije su tri područja: 1) promoviranje poduzetničke kulture među mladima, 2) društveno-ekonomska mobilizacija lokalnih zajednica, 3) poticanje poduzetničkih inicijativa i 4) stvaranje alternativnih gospodarskih aktivnosti kroz proces eksperimentiranja (Roca, 1998.).

Drugi primjer uspješnog programa ruralnog razvitka je primjerice razvojni program doline Meža u sjeveroistočnoj Sloveniji, tj. postavljanje razvojne agencije: Aktiviranje lokalnog potencijala (ALP)⁹. U sklopu ALP-a postavljena su tri resursna centra, usredotočena na ključna područja razvitka lokalne zajednice. U prvom redu je uspostavljen Turistički informativni centar, koji pruža informacije i usluge za promoviranje turizma u regiji. Postavljen je i Centar za potporu poduzetništvu, koji pruža informacije i savjetodavne usluge onima koji tek počinju posao ili ga žele započeti. Konačno, osnovan je i razvojni centar za ljudske resurse, koji pruža obuku i druge usluge nezaposlenima, malim poduzetnicima, poljoprivrednicima i mladima koji su završili školovanje (Mešl, Tomšić, 1998.).

Niz aktivnosti pokrenuto je u okviru svake postavljene institucije, s već vrlo vidljivim rezultatima u turizmu, poduzetničkim djelatnostima i zapošljavanju mladih. S

obzirom na to da je zapošljavanje mladih, tj. pronalaženje alternativnog zaposlenja i ulaganje u razvitak ljudskih resursa ključni aspekt održiva razvitka hrvatskih sela, detaljniji uvid u iskustvo Slovenije mogao bi biti koristan.

Primjeri Irske također su zanimljivi Hrvatskoj – jer školovani mladi ostaju u ruralnim predjelima, a postoje i alternativna zaposlenja, podupire se gospodarska infrastruktura za poduzetničke aktivnosti, instrumenti za angažman domaćih i stranih investicija u ruralne predjele zemlje. Na ruralnom području u Irskoj vrlo uspješni razvojni projekti realizirani su u okviru potpore EU kroz programe LEADER I i LEADER II. Riječ je o jednom od ključnih programa EU u sklopu tzv. Inicijativa Zajednice (Community Initiatives), kojim se cilja na lokani razvitak u ruralnim regijama.

Spomenuti program provode lokalne grupe a prednijeva se lokalni pristup razvitku. Financijska potpora u okviru LEADER-a pruža se za slijedeće aktivnosti: tehničku pomoć ruralnom razvitku; provedbu i upravljanje lokalnim razvojnim projektima; profesionalno obrazovanje; razvitak ruralnog turizma kroz ekonomsku diversifikaciju ruralnog krajolika; razvitak malih poduzeća; vrednovanje i komercijalizaciju lokalnih poljoprivrednih, šumarskih i ribarskih proizvoda; očuvanje i poboljšanje okoliša i životnih uvjeta za seosko stanovništvo (obnova sela, kulturna kreativnost i difuzija, očuvanje i vrednovanje prirodnih resursa i krajolika, recikliranje i odlaganje smeća i dr.). (Oliveira Roca, 1998.)

Iako Hrvatska još uvijek nema pristup programu LEADER, stručnjaci iz Irske, koji su angažirani na provedbi tih programa, pokazali su spremnost da nam prenesu svoje iskustvo. Osim toga, u sklopu LEADER-a II podupire se razmjena i prijenos iskustva i znanja – što je omogućeno i partnerima koji ne dolaze iz zemalja članica. Ta iskustva potrebno je proučiti i razmotriti njihovu primjenjivost u Hrvatskoj.

Kao što je rečeno, zanimljiva su i iskustva razvijenijih europskih zemalja. Projekt *Cumbria Farm Link* zanimljiv je jer podrazumijeva pružanje konkretnih savjetodavnih usluga poljoprivrednicima a iniciran je uz potporu vlade Velike Britanije.

Sudionici inicijative predstavnici su i javnih i privatnih organizacija – i to i s centralne i lokalne razine (od predstavnika vladinih ureda, ključnih ruralnih savjetodavnih agencija, sindikata, Udruge zemljoposjednika, postojeće regionalne agencije i sl.).

Osnovne aktivnosti svode se na poboljšanje poslovnih sposobnosti poljoprivrednika u Engleskoj u četverogodi-

šnjem razdoblju. Savjetodavne usluge omogućene su poljoprivrednicima na način da im određeni savjetnici pružaju potporu u izradi inicijalnih analiza te poslovnih planova. U tom smislu postavljen je *Cumbria Farm Link* – kao dio regionalne institucije *Business Link* (usmjerene ponajprije na potporu poduzetnicima). Novost je u pristupu, koji podrazumijeva razmatranje poslovnih aspekata razvitka poljoprivrednog posla, u jednakoj mjeri kao i onih što se odnose na zaštitu okoliša ruralnog područja (Cole, McGuinness, 2002).

Naime, sudionici inicijative polaze sa stajališta da je “ruralna politika na raskrižju” (Lowe, Ward, 1998.). Vladin odgovor na recesiju je pomaganje procesa tranzicije poljoprivredne proizvodnje na seoskim gospodarstvima u pravcu post-proizvodne poljoprivrede, u okviru koje se poljoprivredna proizvodnja razmatra u širem kontekstu razvitka poljoprivredne proizvodnje i zaštite okoliša. S obzirom na to da je riječ o suvremenom pristupu, koji omogućava dobivanje značajne potpore EU razvojnih programa, razmatranje ovakva pristupa zanimljivo je i sa stajališta hrvatskog ruralnog razvitka i u sklopu hrvatske regionalne poljoprivredne politike i u sklopu politike zaštite okoliša.

Spomenuta uspješna vanjska iskustva imaju stanovita zajednička obilježja. S obzirom na njihovu moguću učinkost i primjenjivost u Hrvatskoj, valja ponajprije spomenuti sljedeća:

- prisutnost osjećaja pripadnosti, kohezije, samopoštovanja i odgovornosti od strane ključnih lokalnih aktera,
- aktivna uključenost lokalnog stanovništva i aktera u razvojno planiranje i odlučivanje o razvojnim smjernicama,
- izuzetno decentraliziran pristup razvitku, uz primjenu principa subsidijarnosti,¹⁰
- primjena pristupa razvitku sela “odozdo”, baziranog na lokalnim inicijativama i razvojnim resursima,
- široka uključenost partnera i institucija na regionalnoj i lokalnoj razini,
- potpora regionalne i centralne državne razine lokalnim akterima i lokalnim razvojnim inicijativama,
- aktiviranje svih raspoloživih lokalnih potencijala,
- usredotočenost na ljudske resurse u smislu osnovnog resursa razvitka,
- usmjerenost na razvitak lokalnih razvojnih agencija kao ključnog instrumenta za poticanje ruralnog razvitka,
- usredotočenost ponajprije na razvitak ljudskih resursa, poglavito mladih,
- prihvaćanje činjenice da rješenja neće ponuditi vlade, državni programi ili subvencije.

Već samo ovih nekoliko spomenutih obilježja potvrđuje da nije riječ o skupim "modelima" razvitka koji Hrvatskoj ne bi bili primjereni. A takvih je iskustava, naravno, bezbroj.

Sanja Maleković
**Oslonac na razvitak
"odozdo" i lokalne
razvojne inicijative –
moguća opcija za razvitak
sela u Hrvatskoj?**

MOGUĆNOSTI PRIMJENE KONCEPTA LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVITKA NA PRIMJERU HRVATSKIH SELA

Društvene i gospodarske okolnosti koje obilježavaju hrvatsko selo

Trenutno ne postoji politika razvitka sela u Hrvatskoj. Posljedica je to dijelom i činjenice da Hrvatska još nema svoju regionalnu politiku. Tu okolnost ne bi trebalo shvatiti u smislu opravdanja za izuzetno teško ekonomsko i demografsko stanje u velikom dijelu hrvatskih sela, u kojima demografsko izumiranje autohtonog stanovništva više nije slučajnost vezana za područje Gorskog kotara, Like, Žumberka i ostalih zaostalih područja, nego je postalo jedno od njegovih osnovnih obilježja.

Kreatori razvojne politike još uvijek ne raspolažu instrumentima. Koherentna regionalna politika, utemeljena na osnovnim načelima regionalne politike (koja se primjenjuju na razini Europske unije, kao i općenito u tržišnim gospodarstvima), ne bi smjela biti prepreka za primjenu niza mjera, te podržavanja akcija i razvojnih programa koji su rezultat niza već izrađenih strategija razvitka (prostornog uređenja, poljoprivrede, demografskog razvitka, turizma, malog gospodarstva, prometa, zaštite okoliša i dr.), ali i programa razvitka i aktivnosti koje su se i u uvjetima izrazito centralizirane razvojne politike poticale od strane pojedinih lokalnih aktera u hrvatskim ruralnim područjima proteklih godina.

Gospodarsko-socijalni uvjeti života, koji su teški, na hrvatskom selu nisu od jučer. Održavanje seoskog stanovništva na svojim gospodarstvima nije ugroženo samo na područjima koja su bila okupirana ili zahvaćena ratom, već je u jednakoj mjeri ugroženo u područjima koja nisu bila dotaknuta Domovinskim ratom – primjerice, cijelo područje uzduž granice sa Slovenijom, u kojemu područje Žumberka i dolina Čabranke više nisu izuzetak. Jer, i u pograničnim selima u hrvatskim razvijenijim županijama – Međimurskoj, Istarskoj, Krapinsko-zagorskoj i dr. uočljivi su vrlo izraženi dispariteti u gospodarskom razvitku. U ovom slučaju nije opravdano posezati za tvrdnjama da su u Sloveniji bili drukčiji uvjeti, potpora Europske Unije, primjena efikasne dugogodišnje regionalne politike i sl.

Naprосто su Slovenci drukčije poimali razvojne probleme i prioritete. Iskustvo Austrije, Njemačke, Irske, Portugala, a proteklih godina i Mađarske i Češke, pa i Slovenije, u razvitku sela, nije bilo tajna. Njihovo iskustvo s razvitkom seoskog turizma, biološkom proizvodnjom hrane, vraćanjem autohtonim djelatnostima, organizacijom gospodarskih ali i kulturnih i drugih oblika sajмова, kulturnih manifestacija, razvitkom školskih, rekreativnih i drugih specijaliziranih programa za mlade u ruralnim predjelima, stvaranje alternativnog zaposlenja (poglavito za žene i mlade), postupno uvođenje uslužnog sektora u sela i sl. – dostupno je svima, ali su ih očigledno počele koristiti samo neke zemlje. U takvim okolnostima, nije začuđujuće što primjerice s jedne strane granice niču vrlo uspješni rekreativni i lječilišni centri, te odmarališta, objekti seoskog turizma s vrlo inovativnim kulturnim, sportskim i drugim manifestacijama i programima i sl., dok s druge strane granice, u uvjetima istog razvojnog potencijala, nailazimo na naselja koja jedva da se mogu uvrstiti u kategoriju "selo" s obzirom na nedostatak osnovnih infrastrukturnih uvjeta (struja, opskrbljenost vodom, telekomunikacijska povezanosti, dr.); zapuštena su gospodarstva, pretežito je staračko stanovništvo, velik dio neobrađena tla (u krajevima za koje je teško povjerovati da su minirana) i sl.

Problematika hrvatskih sela naprosto nije bila ekonomska i politički dovoljno primamljiva nosiocima odlučivanja (upravo uslijed vrlo kratkoročne i nemaštovite razvojne politike). Ta problematika, na žalost, nije bila niti medijski dovoljno atraktivna, tako da je i onih malo vrlo uspješnih iskustava nekolicine neformalnih aktera, koji su u nepovoljnim okolnostima pokušavali utjecati na zaustavljanje negativnih trendova – ostalo nezapaženo široj javnosti, čak i onoj stručnoj. Time je izostao efekt prijenosa pozitivnih iskustava, učenja od drugih kao i efekt realiziranog partnerstva, tj. početnog umrežavanja ključnih aktera vezano za realizaciju razvojnih ciljeva od općeg i šireg interesa.

Podrazumijeva se da nisu sva hrvatska sela zahvaćena procesom odumiranja. Također, razumljivo je da je u selima koja su obnovljena nakon što su u agresiji bila razorena teško očekivati brojna uspješna seoska gospodarstva i osmišljenu ponudu seoskog turizma. Međutim, onaj mali broj samoodrživih sela, na žalost, tek je iznimka. A glede područja posebne državne skrbi, proces obnove stambenih objekata nije bio popraćen sustavnom potporom gospodarskim aktivnostima i onom malom broju lokalnih razvojnih inicijativa.¹¹ Za takvu potporu, na žalost, nije bilo niti osnove s obzirom na to da u Hrvatskoj još nije iz-

rađen cjelovit i koherentan sustav mjera za poticanje razvitka specifičnih kategorija područja koja zaostaju. U takvim okolnostima može se razumjeti i slab odaziv prognanika te izostanak njihova uspješnog uključivanja u poljoprivredne, poduzetničke i druge aktivnosti.

Mogući daljnji koraci

Nameće se pitanje je li primjena pristupa razvitku “odozdo” rješenje za pokretanje pozitivnih promjena na hrvatskom selu? Možda pitanje treba razmatrati i s druge strane. Je li Hrvatska zaista jedna od rijetkih zemalja u kojoj, zbog određenih razloga, nije moguće primjenjivati koncept koji se pokazao uspješnim kako u razvijenim, tako i područjima koja zaostaju na području cijele Europe, te sve više i u susjednim nam zemljama jugoistočne Europe i drugdje? Odgovori na spomenuta pitanja traže niz ozbiljnih istraživanja, koja bi morala rezultirati svojevrsnim akcijskim planom, tj. smjernicama i prijedlozima sustavnog modela potpornih mjera. Konceptualnu, ali i *policy oriented* osnovu za takav akcijski plan, temeljem kojeg bi trebala uslijediti provedba konkretnih razvojnih programa, trebalo bi razraditi tijekom izrade planirane Strategije regionalnog razvitka Hrvatske, koju je hrvatska vlada dužna realizirati prema planu implementacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU.

U okolnostima postojanja konsenzusa oko pristupa, tj. koncepta hrvatske regionalne politike, preporuke i rješenja za razvitak sela bila bi u stanovitoj mjeri jednostavniji zadatak. No, s obzirom na to da će proces osmišljavanja, utvrđivanja i prihvaćanja budućeg koncepta hrvatske regionalne politike¹² zacijelo potrajati, postoje ipak koraci koje je možda moguće inicirati već sada.

Primjerice, iako se lokalni procesi razvitka u Hrvatskoj odvijaju spontano, nicanje lokalnih razvojnih inicijativa/instrumenata potvrđuje da je ipak moguće kreirati i implementirati politiku za njihovo promoviranje. Temeljem iskustava u spomenutim zemljama, mjerama kojima se primjenjuje ta politika trebalo bi utjecati na promjene u smislu stvaranja povoljnog gospodarskog okruženja, produktivno koristiti lokalne potencijale i rješavati specifične probleme gospodarskog razvitka sela. Samo na taj način ta područja, koja najviše zaostaju, mogu imati koristi od uspostavljenih veza lokalnog gospodarstva i državne politike.

Lokalni razvitak treba razmatrati u smislu pomicanja središta pozornosti od onih koji upravljaju prema onima koji su u najvećoj mjeri pod utjecajem gospodarskih promjena. Riječ je o iniciranju procesa decentralizacije sustava

institucija i moći. Da bi mogle upravljati lokalnim razvitkom, lokalne vlade moraju imati dovoljno moći, nadležnosti, sposobnosti i umijeća, te financijske uvjete. Također, razvitak na području hrvatskih sela bit će moguće inicirati samo onda ako ciljevi njegova razvitka budu sukladni želji većeg dijela lokalnog stanovništva.

S obzirom na spomenuto, poticanje lokalnog razvitka sela u Hrvatskoj trebalo bi početi od:

- pronalaženja, animiranja, stvaranja i jačanja postojećih i potencijalnih lokalnih ekonomskih aktera,
- jačanja osposobljenosti i promoviranja daljnje specijalizacije ne samo vladinog, nego i nevladinog sektora, te neformalnih aktera, tj. postojećih i potencijalnih "inicijatora" planova i programa razvitka, te njihovo praćenje, provedbu i vrednovanje,
- pronalaženja načina da se olakšaju veze i suradnja s lokalnim, županijskim i tijelima na centralnoj državnoj razini – na iniciranju i provedbi razvojnih programa,
- uključivanja prisutnih lokalnih predstavnika vlasti u lokalne razvojne inicijative, aktivnosti i programe, kako bi bila postignuta ravnoteža između lokalnih prioriteta i ekonomskih potreba,
- uključivanja najugroženijih kategorija stanovništva u lokalne razvojne inicijative (mladih, te žena, ali i starijih osoba, poglavito onih osposobljenih za određene vještine),
- mobiliziranja svih raspoloživih resursa radi pokretanja poduzetništva u području u kojem one nisu uobičajene (razvitak seoskog i drugih oblika alternativnog turizma /vinske ceste, rekreativni, zdravstveni, vjerski i sl./; proizvodnja biološke hrane i dr.).

Već u početnoj fazi tih inicijativa i programa u seoskim područjima Hrvatske značajna je suradnja postojećih institucionaliziranih privatnih i javnih ekonomskih aktera i suradnja s neformalnim sektorom u širem području. Jedino na taj način mogu biti stvoreni uvjeti u kojima će svaki akter ili grupa aktera moći prilagoditi svoju ulogu i očekivanja procesima upravljanja društveno-gospodarskim razvitkom ruralnog područja u kojemu djeluje.

Iskustvo u područjima koja razvojno zaostaju u Europi pokazalo je da je orijentacijom na lokalni razvitak moguće zainteresirati lokalno stanovništvo za aktivnije sudjelovanje u gospodarskom, političkom, društvenom i kulturnom životu naselja. Polazi se od pretpostavke da je svrsishodnije alocirati lokalna sredstva u razvitak vlastitih resursa, te općenito u poboljšanje kvalitete života i rada u području koje izrazito zaostaje, čineći ga time privlačnijim lokalnom stanovništvu. Time je učinjen prvi korak u sprje-

čavanju odlaska mladih iz ruralnih u obližnja urbana područja, što je poglavito izraženo na primjeru sela s područja Žumberka, Like i Gorskog kotara, ali i Slavonije, Dalmacije i drugdje.

Podrazumijeva se da se lokalni razvitak određenog sela ili skupine sela brinu *isključivo* lokalno stanovništvo i uprave određene općine ili naselja, no na njega se ne može gledati kao na rješenje za sve gospodarske i društvene poteškoće dotičnog sela ili niza sela. On mora biti ugrađen u cjelovit okvir mjera gospodarske politike, koje će premašivati lokalne svrhe i lokalne sudionike. Jer, lokalni razvitak u Hrvatskoj ne podrazumijeva “deaktiviranje” viših razina upravljanja, kao ni pojednostavljenu decentralizaciju u smislu zamjene uprave i organizacije na centralnoj razini lokalnom, već razvijanje lokalne politike kako bi ona bila komplementarna državnoj politici i bila dio koordiniranog, integralnog pristupa, u interesu stvaranja samostalnijeg i snažnijeg lokalnog gospodarstva. Stvaranje uvjeta za ovakvo vitalno i samoodrživo gospodarstvo na području hrvatskih sela moguće je samo onda ako resursni inputi budu i s lokalne i s viših razina. U proteklom razdoblju ti su inputi izostali s obiju razina – dijelom zbog objektivnih okolnosti, napose u određenim područjima, dijelom iz nemara i nedovoljne motivacije da se promjene potaknu uz primjenu alternativnih koncepata i modela razvitka, koji koriste drugačije – često jednostavnije, ali učinkovitije i “jeftinije”, te lakše provedive instrumente i inicijative.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Europsko iskustvo s lokalnim ekonomskim razvitkom u protekla dva desetljeća potvrđuje da oslonac na “samopomoć”, “endogeni” pristup, lokalne razvojne resurse i inicijative ne znači zatvaranje u lokalne okvire. Naime, regije su već po svojoj definiciji otvorena gospodarstva i eksterni su faktori nezaobilazni. U tom smislu na primjenu pristupa “odozdo” i lokalnih razvojnih inicijativa na slučaju hrvatskih sela ne treba gledati kao na zamjenu za regionalnu, već kao njoj komplementarnu politiku. Isto tako, takav pristup nipošto nije nadomjestak za razvojnu politiku koju treba provoditi s centralne razine države nego kao njoj komplementaran pristup i politiku.

Primjena pristupa odozdo i lokalnih razvojnih inicijativa na području hrvatskih sela podrazumijeva određene promjene i potporu županijskih i lokalnih upravnih tijela. Da bi se djelotvorna potpora županijske i lokalne vlasti mogla ostvariti, potreban je niz preduvjeta, među kojima valja spomenuti slijedeće:

1. lokalni “akteri” morali bi biti voljni, motivirani i uvjereni da mogu utjecati na razvitak vlastite sredine, tj. morali bi biti uvjereni da nisu usamljeni u vlastitim naporima i inicijativama,
2. nužan je pristanak na promjene (lokalne i županijske uprave, te lokalnog stanovništva),
3. lokalna i županijska uprava i tijela morali bi biti osposobljeni za aktivno upravljanje gospodarskim i društvenim razvitkom,
4. bliska suradnja i protok informacija između postojećih individualnih i institucionalnih aktera je nužnost, jer se na taj način olakšava provedba razvojnih inicijativa.

Pristup razvitku “odozdo”, koji stavlja primarno težište na lokalno raspoložive resurse, lokalni potencijal, lokalne ljudske resurse i znanje, lokalne “aktere”, lokalno iniciranje razvojnih programa, lokalnu “uključenost”, koordiniranje i vrednovanje razvojnih programa – znatno bi olakšao vrednovanje, iskorištavanje i daljnji razvitak gospodarskih, društvenih, kulturnih i drugih tradicijskih specifičnosti hrvatskih sela, te na taj način potaknuo gospodarsko i društveno oživljavanje područja u Hrvatskoj koja toliko zaostaju da im prijeti nestanak. Efektivnije iskorištavanje i razvitak postojećih resursa omogućilo bi jačanje identiteta seoskih područja, koji je osjetno zanemaren tijekom razdoblja netržišnog gospodarstva, ali i u okolnostima poslijeratne obnove. Upravo zahvaljujući lokalnim razvojnim inicijativama usmjerenima na razvitak autohtonih djelatnosti, potporom tradicionalnim zanimanjima i manifestacijama, utjecalo se na razvitak identiteta cijelog niza ruralnih područja u nama gospodarski, tradicionalno, kulturno i na drugi način bliskim zemljama – Italiji, Njemačkoj, Austriji, Portugalu, Irskoj te drugdje.

Proces postizanja konsenzusa, samopouzdanja i socijalne kohezije, bez čega nema mogućnosti za opstanak, a za razvitak hrvatskih sela nipošto, počinje inicijativom s razine koja je bliža, prepoznatljivija i razumljivija osnovnom subjektu razvitka – u ovom slučaju svakom stanovniku seoskog područja, tj. pojedincu ili grupi pojedinaca koji su najviše motivirani da pridonesu promjenama, a i znaju najbolje koje su potrebe i tegobe seoskog stanovništva.

BILJEŠKE

¹ Misli se na razvitak i resurse koji potječu iz same regije, u usporedbi s tradicionalnim pristupom regionalnoj politici po kojemu je privlačnije resursa i investicija “izvana” imalo prioritet.

² Primjerice, radi se o faktorima kao što su: postojanje prometnih veza, raspoloživost i cijene energije, komunalna infrastruktura, komunikacijski sustav, prirodni resursi, pogodnosti za izobrazbu, raspoloživost

kvalificirane radne snage, troškovi radne snage, blizina potrošača i dobavljača, prisutnost promotivnih i konzalting poduzeća, osiguranost servisne mreže i drugi. Ovi faktori u svakom slučaju utječu na odluku o lokaciji poduzeća, ali sve više su nadopunjeni "subjektivnim" faktorima, koji imaju sve ključniji utjecaj na odluku o lokaciji poduzeća.

- ³ Upravo ovi subjektivni faktori duboko su ukorijenjeni u lokalnom društvu i odnose se na njegove strukturne karakteristike.
- ⁴ Misli se na pojedince ili predstavnike institucija i organizacija – vladinih, nevladinih, tj. privatnih ili javnih, te svih drugih institucija (udruge, zadruge, institucije podržavajuće instrukture i dr.) koje su uključene u društveno-ekonomski razvitak područja.
- ⁵ Misli se na institucije koje su spontano nikle na samom području na kojemu djeluju. Te su institucije "ukorijenjene" na području na kojemu djeluju s obzirom na njihov osnovni djelokrug rada: pronalaženje rješenja s obzirom na potrebe i probleme društvenog i gospodarskog razvitka lokalnog stanovništva.
- ⁶ Očito se ne radi o "vođenju" centralne razine u smislu poticanja hijerarhijskih odnosa, već o "vođenju" u smislu savjetodavne uloge i davanja potpore u zajedničkom poticanju onih razvojnih ciljeva koji su prioritetni za opće dobro određene regije ili lokalne zajednice. U tom se smislu od centralne razine očekuje da dade značajne ingerencije i puno povjerenje lokalnim čelnicima, subjektima i nosiocima razvitka.
- ⁷ Misli se na kompleksni sustav suradnje između institucija, tj. policy makera iz svih razina upravljanja (centralna, županijska, gradska, općinska), kao i na ključne predstavnike/subjekte raznih nevladinih, vojnih, financijskih i drugih institucija, koje mogu posredno ili neposredno utjecati na gospodarski razvitak određenog područja.
- ⁸ Detaljnije o ciljevima, strategiji i pojedinim aktivnostima agencije u: Roca, Zoran (1998.), *Positive Experiences in Increasing the Involvement of Young Men and Women in Rural Development in Portugal, Increasing the Involvement of Young Men and Women in Rural Development in Europe*, FAO, Rome.
- ⁹ Više o ALP-u u: Mešl, Mateja; Tomšić, Žale (1998.), *Positive Experiences in Increasing the Involvement of Young Men and Women in Rural Development in Slovenia, Increasing the Involvement of Young Men and Women in Rural Development in Europe*, FAO, Rome.
- ¹⁰ Ujedno i jedan od osnovnih principa regionalne politike na razini EU, prema kojemu se nižim razinama upravljanja prepuštaju sve nadležnosti i odgovornosti ukoliko je ta razina sposobna da ih preuzme na sebe.
- ¹¹ Indikativno je da su lokalne razvojne inicijative podržavane pretežno od strane inozemnih, te vrlo malog broja domaćih nevladinih organizacija i udruga. Umjesto politiziranja, u razloge tko je gdje i zašto podržao takvu inicijativu – korisnije bi bilo da su se "formalni" akteri uključivali u te akcije, te na taj način – temeljem naučenog – primjenjivali isto znanje i iskustvo u okviru svog djelokruga rada. Jer, ta iskustva nisu bila "skrojena" za potrebe Hrvatske, već su se pokazala uspješnim u nizu područja koja zaostaju u razvitku u slabije razvijenim regijama EU (Španjolska, Irska, Portugal, druge), zemljama u tranziciji te zemljama u razvoju – kroz razne oblike tehničke i financijske potpore u okviru sistema UN, te drugih multilateralnih razvojnih i financijskih organizacija.
- ¹² Bazirane na Strategiji regionalnog razvoja ili sličnoj vrsti dokumenta.

LITERATURA

- Agencias de Desarrollo Económico Local (1995.), *Una Red Centroamericana en camino*, UNOPS, Asociación Centroamericana de Comunicación, San Salvador.
- Cole, D., McGuinness, D. (2001.), Reviewing the Farm Business Advice Service: Lessons from the Cumbria Farm Link, Policy Review Section. *Regional Studies*, Vol. 35, No. 9, Brighton.
- La Estrategia del Desarrollo Local, *Una propuesta para combatir la pobreza, afianzar la democracia, promover el desarrollo económico sostenible y la equidad social*, (1998.), PDHSL/PROGRESS, Guatemala.
- Lazarte, A., Hofmeijer, H., Zwanenburg, M. (1999.), *Local Economic Development in Central America*, The PRODERE Experience, Geneva.
- Lowe P., Edwards, S., Ward, N. (2001.), *The foot and mouth crisis: issues for public policy research*, Centre for Rural Economy, University of Newcastle.
- Maleković, S. (2000.), *Rehabilitation and Social Sustainability, Operational Guide*, Initiative for Rehabilitation and Local Development Projects, UNOPS-RESS, Geneva.
- Maleković, S. (1997.), *Novi pristup regionalnom razvitku u Hrvatskoj*, Doktorska disertacija. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu.
- Maleković, S., Polić, M. et al. (1997.), *Razvoj pogranične zone prema Republiki Sloveniji, studija*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Mawson, J., Hall, S. (2000.), Joining It Up Locally? Area Regeneration and Holistic Government in England, Debates and Surveys. *Regional Studies*, Vol. 34, No. 1, Brighton.
- Mešl, M., Tomšič, Ž. (1998.), Positive Experiences in Increasing the Involvement of Young Men and Women in Rural Development in Slovenia, *Increasing the Involvement of Young Men and Women in Rural Development in Europe*, FAO, Rome.
- Roca Oliveira, Maria (1998.), Youth and Rural Development in Europe - Policy Issues and Responses in the EC, *Increasing the Involvement of Young Men and Women in Rural Development in Europe*, FAO, Rome.
- Roca, Z. (1998.), Positive Experiences in Increasing the Involvement of Young Men and Women in Rural Development in Portugal, *Increasing the Involvement of Young Men and Women in Rural Development in Europe*, FAO, Rome.
- Stöhr, W. (1992.), On the Theory and Practice of Local Development in Europe, u: *Global Challenge and Local Response*. New York: Mansell.
- Torre, A. (1992.), Technology and Innovation Within Localised Production Systems. Referat na skupu: *32 Regional Sciences Association Congress*, Louvain-La-Neuve.
- Webb, D., Collis, C. (2000.), Regional Development Agencies and the "New Regionalism" in England, Debates and Surveys. *Regional Studies*, Vol. 34, No. 9, Brighton.
- Willem, M. (2002.), Globalization, Regionalism and Labour Markets: Should We Recast the Foundations of the EU Regime in Matters of Regional (Rural and Urban) Development?, Debates and Surveys. *Regional Studies*, Vol. 36, No. 2, Brighton.