

Urbana politika kao dio regionalne politike u Europskoj uniji i Hrvatskoj

*Ivana Juras Anić**

UDK 35.071.55(497.5:4EU)
352.07(497.5:4EU)

Pregledni znanstveni rad / review scientific paper

Primljeno / received: 4. 8. 2011.

Prihvaćeno / accepted: 11. 5. 2012.

Urbana politika obuhvaća mjere promicanja urbanog razvoja i urbane obnove. Analiza reforme regionalne politike Europske unije pokazuje i promjene njezine politike prema gradovima. Premda se od početaka Europske zajednice urbana politika ne spominje, Europska komisija je kroz različite modele (Urban Pilot Project i URBAN inicijativu) pokrenula rješavanje problema gradova. Na temelju iskustava iz tih programa nastala je urbana pravna stečevina (*acquis urbain*). To je rezultiralo s tzv. *urban mainstreaming* u financijskoj perspektivi Europske unije 2007.–2013. Urbane mjere postale su dio operativnih programa država članica odnosno njihovih regija. Pokušava se utvrditi imaju li gradovi (naročito veliki gradovi) neko značenje u regionalnoj politici Hrvatske, kroz analizu Strategije regionalnog razvoja i županijskih razvojnih strategija kao temeljnih dokumenata kojima su predviđeni osnovni smjerovi razvoja čitave zemlje odnosno pojedinih županija.

* Ivana Juras Anić, Ministarstvo financija Republike Hrvatske (Ministry of Finances, Republic of Croatia, e-mail: ivana.juras@mfin.hr)

Ključne riječi: gradovi, urbana politika, regionalna politika, kohezijska politika, urbana pravna stečevina (*acquis urbain*), *urban mainstreaming*, županijska razvojna strategija

1. Uvod

Važan dio javne politike Europske unije (EU) regionalna je politika, politika koja je usmjerena na smanjenje društvenih i gospodarskih razlika koje postoje između država članica odnosno regija država članica. Kroz prikaz reforme regionalne politike vidljive su i promjene politike EU prema gradovima. Premda ugovori kojima su utemeljene Europska zajednica (EZ) odnosno EU ne sadržavaju pravnu osnovu za urbanu politiku, Europska komisija (EK) već je dugi niz godina aktivna na polju urbanog razvoja i urbane obnove.¹ Započevši s Urban pilot-projektima u razdoblju 1989.–1993., koje su u razdoblju 1994.–2006. slijedile dvije generacije Inicijative EZ pod nazivom URBAN programi pomoći urbanim sredinama s poteškoćama u razvoju, danas postoji *urban mainstreaming*. U programskom razdoblju 2007.–2013. preporuke i načela prijašnjih urbanih programa ugrađeni su u propise o strukturnim fondovima² i Strateške smjernice Zajednice o koheziji³ što im omogućuje da budu sastavni dijelovi operativnih programa država članica odnosno njihovih regija. Danas u EU postoji urbana pravna stečevina (*acquis urbain*). Nastala je na temelju iskustava stečenih u provedbi prethodnih inicijativa EZ i programa koji su imali cilj urbani razvoj i urbanu obnovu europskih gradova te na načelima koja su

¹ Europska urbana politika ne postoji kao jedinstvena politika, urbana politika je u domeni država članica pa bi trebalo govoriti o europskim urbanim politikama. No, u radu je riječ o ulozi EU kroz djelovanje EK na rješavanje problema koji su zajednički svim europskim gradovima, pa se govori o urbanoj politici EU u jednini.

² Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999. /EC Regulation No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the ERDF, Official Journal L 210/1 od 31. 7. 2006.

³ Community Strategic Guidelines on Cohesion – dokument EK koji predstavlja najznačajniji dokument regionalne politike EU. U njemu se razrađuju tematski prioriteti financiranja unutar pojedinog strateškog cilja.

za integriranu politiku urbanog razvoja utvrdili europski ministri zaduženi za urbani razvoj u Leipziškoj povelji o održivim europskim gradovima.⁴

Urbana pravna stečevina predstavlja određenu zajedničku metodologiju za održivi urbani razvoj, a podrazumijeva:

- razvoj vizije grada koji izlazi izvan okvira pojedinog projekta i smješta grad u njegov regionalni kontekst;
- integrirani međusektorski pristup (horizontalna i vertikalna koordinacija);
- nove instrumente urbanog upravljanja, s naglaskom na veću odgovornost lokalnih aktera te jaka lokalna i regionalna partnerstva;
- usmjeravanje resursa i sredstava prema jasno odabranim ciljnim područjima koji će imati trajne učinke;
- kapitaliziranje na znanju, razmjeni iskustava i *know-how*;
- praćenje napretka (evaluacijama ex-ante, mid-term i ex-post služeći se utvrđenom skupinom kriterija i pokazatelja).

U radu se analiziraju promjene u regionalnoj/kohezijskoj politici EU od 1970-ih do financijske perspektive 2007.–2013. Utvrđuje se značenje gradova, naročito velikih gradova⁵ u regionalnoj politici Hrvatske, kroz analizu Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske i županijskih razvojnih strategija.

2. Razvoj urbane politike u okviru europske regionalne politike

Analiza reforme regionalne politike EU (Đulabić, 2007; Vojnović, 2008) pokazuje i promjene njezine politike prema gradovima. Iako se regional-

⁴ Leipzig Charter on Sustainable European Cities prihvaćena je na neformalnom ministarskom sastanku o urbanom razvoju i teritorijalnoj koheziji u Leipzigu 24. i 25. svibnja 2007. Tom je poveljom zacrtan idealni model europskog grada 21. stoljeća te su dogovorene zajedničke strategije urbanog razvoja. Povelja poziva EK da gradove postavi u središte politike financiranja s obzirom na to da oko 80% stanovništva Europe živi u gradovima.

⁵ Veliki gradovi utemeljeni su 2005. kao jedinice lokalne samouprave koje su gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika. Isti pravni položaj dobili su i gradovi središta županija.

na politika usmjerava na regije,⁶ europski gradovi suočavaju se s nizom problema, a snažni gradovi znače i snažne regije. Zato je došlo je do promjene u razmišljanju država članica da je urbani razvoj isključivo pitanje nacionalne politike, pa tako danas postoji urbana pravna stečevina, koja je nastala na temelju iskustava stečenih u provedbi inicijativa EZ koje su imale cilj urbani razvoj i urbanu obnovu europskih gradova.

Regionalna politika EU u zadnjih pedesetak godina prošla je nekoliko faza, što se najbolje vidi kroz razvoj financijskih instrumenata, odnosno instrumenata pomoći EZ. Danas su financijski instrumenti regionalne i kohezijske politike poznati kao strukturni fondovi i Kohezijski fond.

O razvoju regionalne politike kao važnom području javne politike EU može se govoriti od sredine 1970-ih. Kao rezultat proširenja EZ iz 1973. na inicijativu Velike Britanije, koja se suočila s problemima svojih industrijskih regija, 1975. osnovan je ERDF – Europski fond za regionalni razvoj. To je bio multisektorski fond namijenjen financiranju infrastrukture, a podržavao je investicije namijenjene otvaranju novih radnih mjesta, naročito kod malih i srednjih poduzetnika, te služio financiranju manjih lokalnih razvojnih projekata. Glavna svrha bila je smanjiti regionalne razlike. Isključivu kontrolu nad njim imale su države članice. Prema sustavu kvota države članice imale su pravo na određeni iznos sredstava i same su donosile odluke koje će projekte i u kojim područjima financirati. U tom razdoblju početaka regionalne politike EU, od 1975. do 1988., nigdje se ne spominje urbana politika, urbani razvoj, urbana obnova ili nešto slično.

U financijskom razdoblju 1988.–1993. fondovi su doživjeli velike promjene. Ulaskom Španjolske, Portugala i Grčke teritorij i broj stanovnika EZ se povećao, a BDP smanjio.

Godine 1986. potpisan je Jedinstveni europski akt koji je modificirao Rimski ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici (EEZ). On je pravna osnova za stvaranje jedinstvenog unutarnjeg tržišta, a gospodarska i socijalna ko-

⁶ Pod regijama se misli na NUTS II područja. Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku (NUTS) hijerarhijski je sustav klasifikacije teritorija EU unutar nacionalnih, regionalnih ili administrativnih granica zemlje. NUTS se koristi kao statistička osnovica za prikupljanje, razvitak, usklađivanje i promicanje regionalne statistike. Sadašnji sustav dijeli teritorij EU, a time i teritorij svake države članice, na pet razina; tri osnovne razine NUTS I, NUTS II i NUTS III te na još dvije dodatne razine LAU 1 i LAU 2 (prije NUTS IV i NUTS V, LAU – Local Administrative Units). Na toj su osnovi formirane statističke regije, regionalne i subregionalne jedinice. Prilikom njihova formiranja potrebno je pored osnovnog kriterija broja stanovnika uvažiti kriterije homogenosti statističkih jedinica, prirodno-geografske raznolikosti, povijesne tradicije, a potencijalno i neke dodatne kriterije. Osnovni uvjet za NUTS II regije jest da imaju između 800.000 i 3.000.000 stanovnika.

hezija postavljeni su kao jedan od ciljeva EZ. Uvodi četiri osnovna načela u upravljanje sredstvima strukturnih fondova (koncentracija sredstava, dodanost, programiranje i partnerstvo). Kroz njihovu primjenu osnažena je važnost institucija EZ, a u cjelokupni proces programiranja i provedbe strukturnih fondova uključili su se različiti akteri regionalne politike. To se financijsko razdoblje također smatra početkom razvoja urbane dimenzije u okviru europske regionalne politike.

Godine 1991. EK je predložila izmjene Ugovora o osnivanju EZ tako da se Komisiji stavi u nadležnost i bavljenje urbanom problematikom. Zbog žestokog otpora tadašnjih država članica prijedlogu urbana se dimenzija regionalne politike pokušala osloniti na razne inicijative Zajednice. Pokušni urbani projekti (Urban Pilot Projects, UPP; 1989.–1999.)⁷ prvi su pokušaji uspostave urbane politike. Premda je London dao poseban poticaj pokretanju UPP (Tofarides, 2003), pokretanje UPP u direktnoj je vezi s reformom strukturnih fondova 1988. Naime, neki od europskih gradova mogli su se koristiti sredstvima iz ERDF-a jer su bili u regiji koja je potpadala pod tadašnji Cilj 1 ili Cilj 2. U to doba Cilj 1 bio je usredotočen na razvoj i strukturne reforme regija koje su tada zaostajale za europskim prosjekom, a Cilj 2 usredotočio se na pomoć regijama koje su se suočile s uništenom industrijom odnosno industrijskom proizvodnjom. Iz sredstava ERDF-a u razdoblju 1989.–1993. došlo je do obnove industrijskih gradova sjeverne Engleske, Škotske i Walesa. Velika Britanija u tom je prvom periodu dobila ogromna sredstva za ostvarenje Cilja 2 za koji su se mnoga područja kvalificirala zbog visoke nezaposlenosti i industrijskog pada. Međutim, postojali su i gradovi, kao London, koji nisu ispunjavali uvjete za dodjelu financijskih sredstava, premda su određeni dijelovi grada vapili za tim novcem. London je bio bogat grad s dijelovima koji se bore sa siromaštvom, a kriteriji za dodjelu sredstava iz ERDF-a nisu obuhvaćali vrlo specifične probleme urbane bijede i siromaštva nekih četvrti Londona, kao i nekih drugih gradova. Srezana potrošnja i ograničeni rast poreza potaknuli su lokalnu vlast da potraži dodatne izvore financiranja, a potencijalni izvor bila su sredstva europskih fondova.

⁷ UPP su značajan pomak u razvoju urbane politike. Njihov je cilj bio otvoriti put mnogobrojnim projektima urbane obnove. U razdoblju 1990.–1993. EK je inicirala 33 UPP-a koji su implementirani u 11 zemalja članica. U srpnju 1997. EK je odobrila drugu fazu pokušnih programa – Urban. Od 503 prijedloga koji su pristigli od lokalnih vlasti odabrano je 26 projekata iz 14 država članica (tada sve države članice, osim Luksemburga) koji su trebali biti financirani u razdoblju srpanj 1997. – prosinac 1999. Projekti su bili uglavnom usredotočeni na gospodarski razvoj u područjima sa socijalnim problemima, zaštitu okoliša u sklopu gospodarskih ciljeva, revitalizaciju povijesnih jezgri i iskorištavanje tehnoloških bogatstava gradova.

Slučaj Londona zanimljiv je i zbog povijesti sukoba na relaciji države i lokalne zajednice 1980-ih, za vrijeme konzervativne vlade. London je bio politički podijeljen na 33 jedinice. Postojala su dva odvojena saveza, dominantno laburistički Savez gradskih vlasti Londona (ALA) te konzervativni Savez londonskih općina (LBA). ALA je pokušavala da se dobiju sredstva za Cilj 2 i za dijelove Londona za razdoblje 1989.–1993. Konzervativna vlada nije poduprla zahtjev te je delegacija laburista (ALA) izravno stupila u vezu s tadašnjim glavnim povjerenikom za regionalnu politiku EK (Bruce Millan, Britanac). Koncept partnerstva proizašao iz reforme strukturnih fondova dopuštao je, čak i poticao, dijalog između EK i regionalnih/lokalnih aktera. U okviru regionalne politike Komisija je mogla uspostavljati dijalog s regionalnim/lokalnim akterima, a da pritom ne naruši odnose s vladom države članice. Millan je predložio eksperiment vezan uz Uredbu Vijeća (EEZ) br. 4254/1988. čijim je člankom 10. bila propisana mogućnost da se sredstava ERDF-a upotrijebe za financiranje studija i pilot-projekata. Tako je kao urbani pokusni projekt (UPP) u razdoblju 1990.–1993. Londonu dodijeljeno čak 5,1 milijuna ekija (ECU),⁸ za pronalaženje novih načina borbe sa siromaštvom pojedinih dijelova inače bogatih gradova.⁹ Tim je potezom EK priznala probleme siromašnih područja bogatih gradova ili regija. Usmjeravanje na pojedine dijelove grada bio je novi aspekt regionalne politike Opće uprave za regionalnu politiku koja je dotad promatrala regije samo kao cjeline.

Istovremeno, Komisija je u okviru UPP dodijelila 4 milijuna ekija i za Marseille zato što nije mogla napraviti iznimku samo u slučaju Londona. Program je za period 1990.–1993. proširen i obuhvatio je 33 projekta u zemljama članicama, čime je ERDF dodijelio ukupno 101,04 milijuna ekija. U srpnju 1997. EK je odobrila drugu fazu UPP-a, s ciljem potpore inovaciji u urbanoj obnovi i planiranju, u okviru šire politike promocije gospodarske i socijalne kohezije. Ni Londonu ni Marseilleu nisu odobrena sredstva u drugoj fazi.

U financijskom razdoblju 1994.–1999. provedena je druga reforma strukturnih fondova. Europska unija uspostavljena je 1992. Ugovorom iz Maastrichta, u kojem se ističe i gospodarska i socijalna politika te se uspostavlja

⁸ Europska monetarna jedinica, preteča eura, umjetna valuta uvedena 1978., služila je kao sredstvo rezerve i plaćanja europskih centralnih banaka te kao standard za potraživanja i obveze u Europskom monetarnom sustavu (EMS).

⁹ U Londonu je obuhvaćeno osam četvrti s populacijom 25.000–50.000, odnosno ukupno oko 330.000 stanovnika. Financirala se prenamjena garaža u male radionice i poticanje malog poduzetništva, usavršavanje namijenjeno etničkim manjinama i dr.

Kohezijski fond. Namijenjen je financiranju infrastrukturnih projekata na razini država članica (ne na razini regija) koje imaju BDP niži od 90% europskog prosjeka. Uvodi se načelo učinkovitosti, kroz praćenje i vrednovanje regionalne politike, te se pokušavaju utvrditi stvarni učinci pomoći EU. Poboljšava se proces programiranja uvođenjem obveze izrade nacionalnih razvojnih planova. Temeljem teksta za raspravu *Prema urbanoj agendi u Europskoj uniji* iz 1997.¹⁰ EK je krajem 1998. u dokumentu *Održivi urbani razvoj u Europskoj uniji: okvir za akciju* postavila temelje za urbanu politiku.¹¹ U tom razdoblju pokrenuta je i Inicijativa URBAN I (1994.–2006.).¹²

Velika reforma strukturnih fondova iz 1999. bila je odgovor na najveće proširenje EU. Gradovi dobivaju sve veću ulogu u regionalnoj politici. Započeta je druga faza Inicijative URBAN, URBAN II i Urban Audit II. U okviru Cilja 2 (gospodarska i društvena konverzija područja koja se suočavaju sa strukturnim poteškoćama) u tom je razdoblju dio sredstava bio namijenjen urbanim područjima koja se suočavaju sa strukturnim problemima.

Za programsko razdoblje 2007.–2013. vodeća načela Inicijative URBAN integrirana su u okviru kohezijske politike (*mainstreaming*), omogućavajući integraciju različitih sektorskih politika u svim europskim gradovima u kontekstu Lisabonske strategije. Države članice mogle su nastaviti s primjenom integriranog pristupa inicijativa URBAN te ulagati u male i velike gradove preko *mainstream* programa kohezijske politike budući da je prepoznato da su urbana područja pokretači ekonomskih promjena i

¹⁰ Dokument je bio osnova za pokusni projekt Urban Audit I, kojim se pokušalo sakupiti sve relevantne statističke podatke kojima bi se pokazalo snage i slabosti europskih gradova.

¹¹ Više o pet razdoblja razvoja urbane dimenzije u EU u: Van der Berg et al., 2004.

¹² UPP su slijedile dvije generacije programa u okviru Inicijative URBAN koji su bili najutjecajnija mjera EU u poticanju i širenju znanja i inovacija u urbanom razvoju i obnovi. Cilj Inicijative bio je osmisliti i provesti inovativne strategije obnove gradova svih veličina ili zapuštenih četvrti u većim gradovima, a poticao se rast spoznaja i razmjena znanja i iskustva održive urbane obnove i razvoja. Inicijative URBAN I i II omogućile su praktičnu primjenu integriranog pristupa u oko 200 gradova, usredotočivši se na fizičku obnovu zapostavljenih gradskih četvrti, razvoj lokalnog gospodarstva, mjere za očuvanje okoliša, mobilnosti i javnog prostora, zaposlenost lokalnog stanovništva te inicijative u kulturi. Od 1994. do 1999. Inicijativa URBAN I financirala je programe u 118 urbanih područja s oko 3,2 milijuna ljudi s ukupno 900 milijuna eura. Projekti su se usredotočili na obnovu infrastrukture, otvaranje radnih mjesta, borbu protiv socijalne isključenosti i unapređenje zaštite okoliša. Od 2000. do 2006. Inicijativa URBAN II nastavila je pružati potporu europskim gradovima u potrazi za najboljim strategijama razvoja i obnove, ulažući ukupno 730 milijuna eura u održivu gospodarsku i socijalnu obnovu u 70 urbanih područja diljem Europe.

ključni element europskog regionalnog razvoja. To se vidi i kod pripreme operativnih programa za razdoblje 2007.–2013. za korištenje sredstvima iz ERDF-a.¹³ Odredbom čl. 8. Uredbe ERDF otvorena je mogućnost da se unutar ciljeva kohezijske politike podrže projekti urbanog razvoja radi rješavanja problema gospodarske, socijalne i ekološke prirode koji utječu na urbana područja (tvz. operacije tipa URBAN). U dokumentu EK *Priopćenje Komisije o politici kohezije i gradovima* (Communication, 2006) predlaže se jačanje urbane dimenzije i koncentriranje sredstava fondova da bi se izbjeglo njihovo raspršivanje na male projekte. Ističe se da su se gradovi suočili s dvostrukim izazovima: kako poboljšati konkurentnost, a u isto vrijeme ispuniti socijalne potrebe ljudi uz očuvanje okoliša.

Komisija, svjesna različitosti odnosno kompleksnosti problema europskih gradova, u Strateškim smjernicama Zajednice o koheziji navodi da programi koji se fokusiraju na urbana područja mogu imati različite oblike:

- Postoje aktivnosti koje ističu gradove kao pokretače regionalnog razvoja. Takvim je aktivnostima cilj poboljšanje konkurentnosti: unapređivanje poduzetništva, inovacija i razvoja usluga te povećanje privlačnosti gradova;
- Druge aktivnosti koje imaju cilj isticanje unutarnje kohezije u urbanim područjima tako da se poboljša kvaliteta života u zane-marenim četvrtima (poboljšanje infrastrukture, očuvanje i razvoj povijesnog i kulturnog nasljeđa);
- Treće, postoje aktivnosti kojima je cilj unapređivanje uravnoteženog, policentričnog razvoja EU razvijanjem urbanih mreža na nacionalnoj razini i na razini Zajednice. Za njegovo postizanje treba na pravi način umrežiti gradove i u fizičkom (infrastruktura, informacijska tehnologija, itd.) i u ljudskom smislu (promoviranje suradnje, itd.).

EK u smjernicama navodi i čitav niz područja u kojima treba djelovati da bi gradovi postali generatori europskog razvoja, kohezije i stabilnosti:

- učiniti gradove atraktivnijima unapređenjem usluga javnog prijevoza, uslužnih djelatnosti, životne i radne sredine i kulture;
- ojačati veze između urbanih, ruralnih i prigradskih područja;

¹³ »Na temelju iskustva i snaga prepoznatih u URBAN inicijativi Zajednice ... održivi urbani razvoj trebao bi se ojačati uključivanjem mjera iz urbanog područja u operativne programe koji se sufinanciraju iz ERDF-a i pri tome treba obratiti pozornost na inicijative za lokalni razvoj i zapošljavanje te njihov potencijal za promicanje inovativnosti.« Uvodna izjava 9 Uredbe br. EK 1080/2006.

- osnažiti ulogu gradova kao središta rasta, promicati poduzetništvo, inovativnost i gospodarstvo temeljeno na znanju te pomagati malim i srednjim tvrtkama;
- promicati mreže za razmjenu iskustva i dr.

EK je 2008. analizirala svih 316 operativnih programa ERDF-a svih triju ciljeva kohezijske politike (EC, 2008). To je prva slika, ograničena na programe koji se sufinanciraju iz ERDF-a, o tome kako su različiti aspekti urbanog razvoja usvojeni u programskom razdoblju 2007.–2013. u državama članicama. Na temelju analize utvrđene su tri skupine urbanih mjera koje se financiraju iz ERDF-a:

1. Mjere kojih je cilj obnova siromašnih i zapuštenih gradskih četvrti izravno su nasljeđe programa koji su se provodili kroz URBAN, slijede integrirani pristup i usmjerene su na zapostavljene gradske sredine.
2. Mjere održivog urbanog razvoja u tematskim poljima kao što su povećana konkurentnost, inovacije, zapošljavanje, fizička obnova urbanih područja i gradskih jezgra, poboljšanje gradske infrastrukture poput prijevoza i tretmana otpadnih voda, kao i uvjeti stanovanja u novim zemljama članicama. Nazvane su mjerama za promociju urbanog razvoja s obzirom na određene urbane probleme: one ne slijede uvijek cjeloviti (integrirani) pristup ili se odnose samo na jedan određeni sektorski problem, tj. nisu nužno usredotočene na zapostavljene urbane četvrti te se odnose na gradsku razinu.¹⁴
3. Mjere kojima je cilj promovirati uravnoteženiji, policentrični razvoj uključuju umrežavanje gradova i povezivanje gospodarski jakih gradova i drugih urbanih područja, malih i srednje velikih gradova.

Jedan od ključnih zaključaka u analizi važan i za Hrvatsku jest da se u skladu s različitim povijesnim nasljeđem i strukturama urbane politike na nacionalnoj i regionalnoj razini provedba odgovarajućih urbanih programa, projekata i mjera znatno razlikuje među državama članicama. Od preko

¹⁴ Svrstane su u nekoliko kategorija: mjere za povećanu konkurentnost i ulogu gradova u inovativnosti i stvaranju novih radnih mjesta; mjere za fizički oporavak urbanih sredina, pogotovo za obnovu gradskih središta i zapuštenih bivših industrijskih zona (*brown-field*); mjere razvoja i poboljšanja urbane infrastrukture (npr. gradski prijevoz, postupak pročišćavanja otpadnih voda, socijalna i kulturna infrastruktura); mjere provedene prema posebnim uvjetima iz Uredbe ERDF o izgradnji stanova u novim zemljama članicama.

300 OP-ova kohezijske politike koji se financiraju iz ERDF-a u razdoblju 2007.–2013. oko 3% ukupnih planiranih investicija EU namijenjeno je urbanom razvoju (oko 10 milijardi eura). U usporedbi s regijama koje su obuhvaćene ciljem regionalne konkurentnosti i zapošljavanja, tri puta više novca uložiti će se u gradove obuhvaćene ciljem konvergencije, a otprilike jedna trećina OP-ova unutar cilja europske teritorijalne suradnje bavi se upravljanjem urbanim područjima kao što su međugranične aglomeracije, transnacionalni urbani sustavi i unapređivanje teritorijalnog upravljanja.

Pritom postoje velike razlike između starih i novih država članica jer nove imaju malo iskustva u integriranom urbanom razvoju i/ili nisu u prošlosti imale korist od inicijative URBAN. To je osobito vidljivo u mjerama tipa URBAN koje slijede načela te inicijative. Dok više od 50% svih regija regionalne konkurentnosti i zapošljavanja predviđa neku vrstu operacija URBAN (sve su u starim državama članicama), samo oko 35% konvergentnih regija spominje tu mogućnost (nove države članice). Analiza je pokazala da mjere urbanog razvoja u novim državama članicama imaju snažnu tendenciju prema sektorskom ulaganju, i u financijskom i u općem pristupu.

Pregled reforme politike regionalnog razvoja EU pokazuje da se od sredine 1990-ih kroz program URBAN promoviralo kreiranje i primjena integriranog modela razvoja grada koji se temelji na lokalnom partnerstvu.

Još od Leipziške povelje ističe se da složeni problemi urbanih područja zahtijevaju kompleksna i cjelovita međusektorska rješenja. Ta povelja ističe da su u sklopu politike integriranog urbanog razvoja za jačanje konkurentnosti europskih gradova ključne strategije: stvaranje i osiguravanje visokokvalitetnih javnih prostora; modernizacija infrastrukturnih mreža; poboljšanje energetske učinkovitosti; proaktivna inovacijska i obrazovna politika. Upravo se integriranim pristupom nastoje uskladiti dugoročni planovi različitih sektora koji utječu na gradove odnosno njihove stanovnike. U osmišljavanju međusektorskih projekata i programa važno je osigurati sudjelovanje lokalne zajednice i javnosti. Na temelju dobrih iskustava iz programa URBAN, EK je za programsko razdoblje 2007.–2013. načela tog programa ugradila u kohezijsku politiku EU (*urban mainstreaming*), što je otvorilo prostor za integraciju različitih sektorskih i tematskih politika u svim gradovima Europe u kontekstu Lisabonske strategije. U prijedlozima dokumenata EK za financijsko razdoblje 2014.–2020. još se jače ističe značenje gradova, odnosno urbane dimenzije u kohezijskoj politici.¹⁵

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1

3. Urbana politika u okviru hrvatske regionalne politike

U Hrvatskoj je regionalna politika prošla put od marginalizacije, nerazumijevanja razlike između regionalizacije i regionalne politike, sredstva za političko prepucavanje do razumijevanja regionalne politike kao sredstva za privlačenje novca iz fondova EU. Do 2009. kad je donesen Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (ZRR) regionalna se politika provodila putem nekoliko tzv. regionalnih zakona,¹⁶ no ovdje je važnija regionalna politika nakon 2009. (Đulabić, 2011: 346–372; Golub, 2011).

3.1. Strategija regionalnog razvoja i partnerska vijeća statističkih regija

Hrvatska je vlada početkom lipnja 2010. donijela Strategiju regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2011.–2013.¹⁷ U Strategiji ističe da regionalna struktura BDP-a jasno upućuje na najvažnija geografska područja u pogledu razine gospodarskih aktivnosti – najviši udio u nacionalnom BDP-u 2005. ostvario je grad Zagreb (32,3%), a slijedile su Splitsko-dalmatinska i Primorsko-goranska (po 8,2%), Istarska (6,2%), Zagrebačka (5,6%) i Osječko-baranjska županija (5,2%). Upravo su najveći gradovi, Split, Rijeka i Osijek, kao gospodarska središta i polovi rasta u zemlji, smješteni u tim županijama. Županije s najmanjim udjelom u nacionalnom BDP-u bile su Požeško-slavonska (1,3%), Virovitičko-podravska (1,4%) i Ličko-senjska (1,1%) – na njihovim područjima nema jakih gradova. Navode se i velike razlike u veličini, broju stanovnika i gustoći naseljenosti županija, općina i gradova, pri čemu oko 70% stanovništva živi u gradovima, a 30% u općinama.

U Strategiji se ističe i važnost partnerskih vijeća statističkih regija. Premda Strategija navodi da u radu tih vijeća sudjeluju predstavnici jedinica područne (regionalne) samouprave, velikih gradova, gospodarskih subjekata, sindikata i udruga civilnog društva s područja statističke regije koji se bave poticanjem društvenog i gospodarskog razvoja, s naglaskom da

¹⁶ Zakon o područjima posebne državne skrbi, Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o otocima, Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara.

¹⁷ Zakonom je propisano da se planski dokumenti politike regionalnog razvoja donose sukladno razdoblju trajanja Strategije vladinih programa.

treba voditi brigu o snažnijem uključivanju predstavnika velikih gradova, pokazalo se da su veliki gradovi samo malim dijelom uključeni u partnerska vijeća. Naime, ZRR propisuje da se detaljna pitanja osnivanja, sastava, djelokruga i načina rada partnerskih vijeća uređuje uredbom koju donosi Vlada. Uredba o osnivanju partnerskih vijeća statističkih regija donesena je u ožujku 2010. Njome su osnovana tri partnerska vijeća: Partnersko vijeće za Središnju i Istočnu (Panonsku) Hrvatsku, Partnersko vijeće za Sjeverozapadnu Hrvatsku i Partnersko vijeće za Jadransku Hrvatsku.¹⁸

3.2. Županijske razvojne strategije

Zakonom o regionalnom razvoju postavljen je pravni temelj za izradu planskih dokumenta regionalnog razvoja. To su Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske i županijske razvojne strategije odnosno strategija razvoja Grada Zagreba (ŽRS). ŽRS su planski dokumenti kojima se određuju osnovni smjerovi razvoja – ciljevi i prioriteti županije pripremljeni u skladu s načelom partnerstva i suradnje. Ti planski dokumenti pripremaju se sukladno Pravilniku o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija, također za trogodišnje razdoblje.

Prema Strategiji, jedan od ciljeva ŽRS jest i postizanje konsenzusa svih relevantnih nacionalnih, regionalnih i lokalnih partnera o razvojnim potrebama županije (u gospodarskom razvoju, zapošljavanju i edukaciji, infrastrukturi, okolišu, lokalnom, urbanom i ruralnom razvoju, rješavanju

¹⁸ U čl. 6. Uredbe propisan je sastav partnerskih vijeća i razdoblje trajanja imenovanja članova partnerskih vijeća – četiri godine. Predviđeno je imenovanje triju predstavnika tadašnjeg Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, od kojih je ministar predsjednik svih partnerskih vijeća. Partnersko vijeće za Jadransku Hrvatsku ima 46 članova, od toga 16 članova koji dolaze iz tijela državne uprave, 9 predstavnika gospodarskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva te 21 član s regionalne i lokalne razine (župani, gradonačelnici, načelnici, direktori agencija i sl.), od toga 3 predstavnika iz velikih gradova (Rijeka, Šibenik, Dubrovnik). Partnersko vijeće za Sjeverozapadnu Hrvatsku ima 43 člana, od toga 16 članova koji dolaze iz tijela državne uprave, 9 predstavnika gospodarskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva te 18 članova s regionalne i lokalne razine, od toga 3 predstavnika velikih gradova (Zagreb, Čakovec, Koprivnica, s time da Zagreb ima dodatna dva člana jer ima i status županije). Partnersko vijeće za Središnju i Istočnu (Panonsku) Hrvatsku ima 48 članova, od toga 16 članova koji dolaze iz tijela državne uprave, 9 predstavnika gospodarskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva te 23 člana s regionalne i lokalne razine, od toga dva predstavnika velikih gradova (Osijek i Vukovar).

siromaštva i socijalne isključenosti). ŽRS mora služiti kao osnova za pregovaranje, usklađivanje i financiranje aktivnosti koje definira.

Proces strateškog planiranja razvoja na županijskoj razini započeo je provedbom programa CARDS 2001. (komponenta Demokratska stabilizacija). Inicijativa za izradu prvih regionalnih operativnih programa (ROP)¹⁹ pokrenuta je od Europske komisije. ŽRS je predviđena kao logičan nastavak ROP-ova. Iskustva stečena u ROP-ovima bila su dragocjena u pripremi županijskih razvojnih strategija koje se izrađuju ili su već usvojene.

Osnovni smjerovi razvoja županije trebaju biti u suglasju s ciljevima i prioritetima razvoja utvrđenim u Strategiji regionalnog razvoja RH.²⁰

Jedno od obveznih poglavlja u svim ŽRS je poglavlje 8. u kojem županija mora navesti i obrazložiti svoju politiku prema posebnim područjima, odnosno politiku prema potpomognutim područjima, otocima, ruralnim i urbanim područjima, prekograničnoj suradnji i drugim pitanjima, ovisno o posebnosti županije.

U CARDS 2002 projektu *Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj* (2003.–2005.), koji je s još nekim projektima prethodio donošenju ZRR-a, urbana dimenzija u ŽRS jasnije je prepoznata i istaknuta. Dokumentom *Smjernice za izradu županijskih razvojnih strategija* izrađenom u okviru tog projekta između ostalog je previđen i okvirni sadržaj ŽRS:

- a) Dugoročna razvojna strategija.
- b) Uskladenost i poveznica s nacionalnim prioritetima (iz nacionalnog razvojnog plana i pojedinačnih planova ministarstava, kao i iz glavnih sektorskih strateških dokumenata na državnoj razini (npr. Nacionalna strategija upravljanja otpadom).
- c) Poglavlja o tome što županija mora učiniti interno da bi postigla svoje strateške ciljeve u pojedinim područjima (područja s razvojnim poteškoćama, urbana područja – veliki gradovi, otoci).

¹⁹ U državama članicama EU termin ROP koristi se za operativni program NUTS II regije kojim se definira korištenje strukturnih instrumenata za njezin razvoj.

²⁰ Prema Pravilniku, ŽRS moraju imati i poglavlja koja se odnose na analizu stanja, swot analizu, viziju i strateške ciljeve, prioritete i mjere, politiku županija prema posebnim područjima, financijski plan, provedbu, praćenje i izvješćivanje te dodatke. Postoje dva dodatka: 1. Rezultati konzultacija s partnerskim vijećem tijekom izrade ŽRS te opisi kako će oni biti uključeni u praćenje provedbe i 2. Izvješće o prethodnom vrednovanju ŽRS (ex-ante evaluacija). Čl. 6. Pravilnika propisuje da se radi provedbe ŽRS donosi akcijski plan za provedbu strategije, a čl. 7. da se radi informiranja javnosti te podizanja svijesti o ulozi i značenju ŽRS donosi komunikacijska strategija.

- d) Poglavlja o tome što županija mora učiniti eksterno da bi postigla svoje strateške ciljeve sa susjednim županijama (u okviru šire regije) te s prekograničnim regijama.

Takvo isticanje urbane dimenzije u ŽRS nije usvojeno u ZRR ni u podzakonskim propisima.

3.3. Analiza uključenosti urbane problematike u županijskim razvojnim strategijama

Analizirane su sve ŽRS dostavljene Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva na ocjenu sukladnosti,²¹ bez razvojne strategije Grada Zagreba koja nije dostavljena. Analiza je usmjerena na poglavlje u kojem je obrađena politika županija prema posebnim područjima, pa i prema urbanim područjima.

3.3.1. Jadranska Hrvatska

Istarska županija. Poglavlje se bavi potpomognutim područjima, ali navodi da je u gradu Pazinu kao županijskom središtu osnovan Trgovački sud i Visoka poslovna škola, čime se otvaraju nove perspektive razvoja. Nadalje, navodi da iako je Istarska županija jedna od najrazvijenijih županija u Hrvatskoj, dio jedinica lokalne samouprave znatno zaostaje u razvoju. Kako su praktično sve ŽRS na neki način istaknule ruralni razvoj, u tome ni Istarska županija nije iznimka. Urbana dimenzija spominje se u kontekstu »stihijske urbanizacije« te, kao i u Dubrovačko-neretvanskoj županiji, u kontekstu kulturne baštine.

Dubrovačko-neretvanska županija u svojoj se ŽRS u dijelu koji se odnosi na posebne politike županije isključivo usredotočila na rangiranje jedinica lokalne samouprave prema indeksu razvijenosti.²² Istaknuto je da župani-

²¹ Županija prije usvajanja ŽRS Ministarstvu dostavlja Prijedlog strategije, Dodatke, Akcijski plan i Komunikacijsku strategiju na ocjenu usklađenosti sa Strategijom regionalnog razvoja RH. Iako je rok za donošenje županijskih razvojnih strategija propisan Pravilnikom – šest mjeseci od dana usvajanja Strategije regionalnog razvoja RH u lipnju 2010., do srpnja 2011. u Ministarstvo je dostavljeno 20 županijskih razvojnih strategija (sedam iz Jadranske Hrvatske, osam iz Panonske Hrvatske i pet iz Sjeverozapadne Hrvatske).

²² ZRR uvodi novi model odnosno pristup ocjenjivanju i razvrstavanju teritorijalnih jedinica prema stupnju razvijenosti. Određivanje slabije razvijenih područja razvoj kojih se posebno potiče (potpomognuta područja, čl. 26.) provodi se na lokalnoj i na županijskoj razini (prije isključivo na lokalnoj razini). Prepoznaje se da je lokalna razina u nekim slu-

ja nema razvijene programe poticanja razvoja određenih područja, ali da ipak postoje primjeri pojedinačnih mjera usmjerenih na pojedina područja (otoci). Strateškog promišljanja o razvoju npr. grada Dubrovnika ili o Dubrovniku kao generatoru razvoja županije i njegovu značenju u Jadranskoj regiji u ŽRS nema. Dubrovnik se spominje u kontekstu obrazovanosti, naročito s obzirom na aktivnost Sveučilišta u Dubrovniku, spominje se i značajna razlika proračuna grada Dubrovnika i drugih jedinica lokalne samouprave, kao i urbano značenje stare povijesne jezgre.

S obzirom na zemljopisne karakteristike *Ličko-senjske županije* nije se moglo očekivati da će se posebno baviti urbanom politikom.

U strategiji *Primorsko-goranske županije* navode se tri karakteristična područja: priobalno, goransko i otočno. Županija u svojim provedbenim aktivnostima ima mjera usmjerenih na sva tri područja, a naročito za posebna područja Gorskog kotara. Urbana dimenzija spominje se u kontekstu urbanističkog planiranja, negativne graditeljske urbanizacije te u kontekstu kulturne baštine.

U razvojnoj strategiji *Šibensko-kninske županije* žarište poglavlja o posebnim područjima na ruralnim je područjima. Ističe se da u podjeli ruralnih područja prema kriterijima OECD-a²³ ta županija spada u pretežno ruralne te da je jedna od deset županija u kojima je više od 50% teritorija kategorizirano kao područje posebne državne skrbi. Osim područja posebne državne skrbi, navodi se da županija ima izrazito nerazvijene otoke, što još više otežava provođenje mjera ravnomjernog razvoja svih krajeva županije. Županija je za oba područja izradila posebne strategije razvoja: *Održivi ra-*

čajevima preniska za vođenje učinkovite regionalne politike. Nadalje, pored identificiranja područja s razvojnim poteškoćama, kategoriziranje stupnja razvijenosti obuhvaća sve teritorijalne jedinice. Takav se pristup temelji na suvremenom shvaćanju regionalne politike koja, premda koncentrirana na najmanje razvijena područja, potiče razvoj cjelokupnog državnog teritorija. Proširenje kategorizacije na sve jedinice omogućuje još kvalitetnije uređenje ključnog pitanja razine regionalnih razvojnih poticaja. Izravnim povezivanjem razine regionalnih razvojnih poticaja s razinom razvijenosti dobiva se kvalitetni okvir poticanja razvoja svih jedinica u skladu sa stupnjem njihove razvijenosti. Vlada je na temelju Uredbe o indeksu razvijenosti u srpnju 2010. donijela Odluku o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti koja je stupila na snagu 1. siječnja 2011. Prema indeksu regionalne razvijenosti u I. skupinu jedinica područne (regionalne) samouprave ulaze jedinice koje zbog vrijednosti indeksa razvijenosti (manja od 75% hrvatskog prosjeka) imaju status potpomognutih područja, a jedinice lokalne samouprave imaju status potpomognutog područja ako su svrstane u I. skupinu (vrijednost indeksa razvijenosti manja od 50% prosjeka) odnosno u II. skupinu (vrijednost indeksa razvijenosti između 50% i 75% hrvatskog prosjeka).

²³ Prema tim kriterijima ruralno područje je ono koja ima gustoću naseljenosti manju od 150 stanovnika po km².

zvoj otoka Šibensko-kninske županije i *Potencijali i ograničenja budućeg razvoja područja posebne državne skrbi Šibensko-kninske županije*.

U ŽRS *Zadarske županije* obrađena su potpomognuta, ruralna, prekogranična i minski sumnjiva područja. I Zadarska županija spada u pretežno ruralnu županiju; ruralnih područja ima najviše na prostoru otoka i u zaleđu županije. Ističe se da se županija mora angažirati na oživljavanju područja s iznimnim razvojnim potencijalom. S obzirom na zemljopisni položaj, tj. činjenicu da graniči s dvjema državama, županija prepoznaje razvojnu priliku u prekograničnoj suradnji. Gotovo četvrtina površine županije bila je nakon Domovinskog rata onečišćena minama. Zadarska županija je, uz Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Sisačko-moslavačku i Karlovačku, jedna od najzagađenijih minama. Još uvijek je, prema procjenama Hrvatskog centra za razminiranje, minirano ili minski sumnjivo oko 62 km² površine Zadarske županije.

Prijedlog ŽRS *Splitsko-dalmatinske županije* (do srpnja 2011. nije bio usvojen) navodi posebna područja koja su definirana Zakonom o područjima od posebne državne skrbi i Zakonom o otocima, kao i potpomognuta područja iz Odluke Vlade. Kao politiku županije prema posebnim područjima navodi brzo povezivanje otoka s kopnom unutar Programa razvoja gospodarstva; sufinanciranje Programa razvitka seoskog prostora unutar Programa razvoja ribarstva i ruralnog područja te razvoj etno-eko sela unutar Programa razvoja turizma i pomorstva. Također, navodi i prekogranične programe u kojima županija sudjeluje, a kojima je jedan od ciljeva poticanje razvoja ruralnog i/ili otočnog područja.

3.3.2. *Sjeverozapadna Hrvatska*

U svojoj ŽRS *Međimurska županija* također je naglasila problematiku ruralnih područja jer se u Strategiji ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2008.–2013. čitava županija ubraja u značajno ruralno područje. Značajno su ruralna ona područja gdje 15–50% stanovništva živi u ruralnom području. Iz toga je razloga 2009. usvojena Strategija ruralnog razvoja Međimurske županije koja se bavi posebnostima ruralnog područja te određuje politiku Međimurske županije kroz preporuke i mjere za sektor poljoprivrede, turizma i društvenu uključenost. Obradila je i pogranična područja, kao i potpomognuta područja (navedeno je da se 14 od 25 jedinica lokalne samouprave svrstava u potpomognuta područja). ŽRS ističe da »Međimurska županija zastupa decentralizirani pristup razvoju odnosno razvoj županije kao cjeline, a ne pojedinih (centralnih) dijelova«. Stoga je i Statutom županije određeno da se usklađuju interesi jedinica lokalne samouprave i poduzimaju aktivnosti

radi ravnomjernog gospodarskog i društvenog razvitka općina i gradova u sastavu županije i županije kao cjeline.

ŽRS *Koprivničko-križevačke županije* obrađuje potpomognuta, ruralna i prekogranična područja. Ravnomjeran razvoj cijelog područja županije definiran je i Statutom iz 2002. (čl. 14.).²⁴

U ŽRS *Krapinsko-zagorske županije* obrađuje se samo njezina politika prema područjima posebne državne skrbi.

Varaždinska županija fokusirala se u poglavlju 8 isključivo na potpomognuta područja. Urbana dimenzija spominje se u kontekstu zaštite okoliša (istaknuto je da su mjere za zaštitu okoliša županije, kao npr. unapređenje kakvoće okoliša urbanih sredina, usklađene s Nacionalnom strategijom zaštite okoliša), zatim u kontekstu ruralnog razvoja gdje navodi da analiza stanja jasno pokazuje kako su ruralna područja u Varaždinskoj županiji slabije razvijena od urbanih. Ističe da je bitno povezati urbani i ruralni turizam. Kao jednu od mjera za ostvarivanje cilja uravnoteženog regionalnog razvoja i održivog razvoja Varaždinske županije navodi i održivo prostorno planiranje. Varaždin je nositelj koncentracije stanovništva i gospodarsko-razvojne infrastrukture pa se smatra da je zbog toga potrebno uspostaviti policentričan model prostornog razvitka sa snažnijom afirmacijom srednjih i malih gradova. ŽRS ističe da je potrebno pripremiti integralne programe revitalizacije urbanih i ruralnih naselja i integralne programe održivog razvoja, predložiti provedbene instrumente i osigurati informacijsku potporu aktivnosti prostornog planiranja i uređenja prostora.

I Zagrebačka županija je to poglavlje nazvala *Politika Zagrebačke županije prema područjima posebne državne skrbi*. Urbana dimenzija naglašena je u aspektu zaštite okoliša. Kao jedna od slabosti ističe se nedovoljna briga o unapređenju razine urbaniteta (kvalitete urbanog i prirodnog okruženja). To je preslikano u Strateškom cilju 3. Poboljšati infrastrukturu i kvalitetu života kao prioritet 3.3. Visoka kvaliteta urbanog i prirodnog okruženja. Ističe se i unutar razvojnih problema prometa kao problem pojačanog pritiska na prirodne resurse zbog blizine velikog urbanog centra (Zagreba) i nedovoljna kvaliteta suradnje s gradom Zagrebom u rješavanju zajednič-

²⁴ »Županija usklađuje interese i poduzima aktivnosti radi ravnomjernog gospodarskog i društvenog razvitka gradova i općina u sastavu Županije i Županije kao cjeline. Svoje zadaće Županija ostvaruje pripremom i donošenjem programa razvitka pojedinih djelatnosti i mreže infrastrukturnih objekata od osobitog značenja za Županiju, poticanjem izrade i provedbe projekata kojima se taj razvitak ostvaruje, javnim i stručnim raspravama o pojedinim inicijativama i prijedlozima te drugim oblicima konzultacija i usklađivanja stanovišta stručnih tijela, gradova i općina na području Županije o pojedinim razvojnim pitanjima.«

kih prometnih rješenja i razvojnih problema. Urbana dimenzija spominje se kao i kod ostalih županija u kontekstu kulturne baštine. Spominje se da je potrebno: »planirati uređenje i urbano definiranje nedovršenih i degradiranih prostora s ciljem ispravne prezentacije kulturne baštine«. U gospodarstvu županije istaknut je problem povećanja jaza u razvijenosti između razvijenijih dijelova koji čine prsten oko Grada Zagreba i dijelova na rubu županije, kao i problem jaza između urbanih i ruralnih područja.

3.3.3. Panonska Hrvatska

U ŽRS *Bjelovarsko-bilogorske županije* u fokusu su isključivo potpomognuta i ruralna područja. Izdvojeno je samo pet gradskih naselja u kojima je prema popisu živjelo 47.268 (33%) stanovnika, prema čemu je ova županija daleko ispod hrvatskog prosjeka.

U ŽRS *Brodsko-posavske županije* obrađena su potpomognuta, ruralna, pogranična i minska sumnjiva područja. U dijelu koji se odnosi na ruralna područja naglašeno je da cijelo područje županije, osim gradova Slavenskog Broda i Nove Gradiške, pripada ruralnom području te da županija nizom mjera i aktivnosti s državne i s regionalne razine nastoji utjecati na razvoj svih jedinica lokalne samouprave u ruralnim područjima.

U svojoj Strategiji *Karlovačka županija* u poglavlju 8 naglašava da politika županije prema područjima posebne državne skrbi nadopunjava programe s državne razine i daje dodatne poticaje razvoju jedinica lokalne i mjesne samouprave. Također se ističe da zbog specifičnog položaja i gospodarske razvijenosti županija ne dijeli poticaje po kriteriju manje ili veće razvijenosti, već sredstva usmjerava svim jedinicama lokalne samouprave i gospodarskim subjektima ravnomjerno, uvažavajući njihove potrebe i posebnosti, s krajnjim ciljem da se pomogne ranjivim skupinama, poduzetnicima u pokretanju poljoprivredne proizvodnje, obrta, jedinicama lokalne samouprave, izgradnju komunalnih kapaciteta i sl. i na taj način pridonese i razvoju područja od posebne državne skrbi, koja trebaju veću pomoć od drugih. Urbana dimenzija u pravilu je povezana s problematikom ruralnih područja te županije. Na nekoliko se mjesta napominje da ruralna naselja zbog depopulacije propadaju, dok je jedan broj naselja zahvaćen urbanizacijom. Ističe se značenje dobre prometne i komunikacijske povezanost ruralnih i urbanih područja.²⁵ U okviru Strateškog cilja 1. (Oživljavanje

²⁵ »Postojeća dobra prometna povezanost ruralnih i urbanih područja predstavlja dobru osnovu za daljnji razvoj zastarjele i nerazvijene cestovne i željezničke infrastrukture, što je preduvjet postizanju uravnoteženog razvoja svih područja Županije.«

ruralnog prostora i uravnotežen razvoj svih područja županije), unutar Prioriteta 1. – Razvoj ruralnog prostora jedna je od mjera izjednačavanje kvalitete života ruralnih područja prema onoj u urbanim područjima i zaustavljanje procesa depopulacije.

U razvojnoj strategiji *Osječko-baranjske županije* jako je dobro prepoznato da je pored definiranih prioriteta i razvojnih ciljeva županije potrebno voditi računa o dodatnim mjerama koje će pridonijeti ujednačenom razvoju svih područja u županiji. Navodi se da je potrebno naći model koji angažira sve ključne sektore koji će u najkraćem mogućem roku pridonijeti razvoju, a koji će: podići opću razinu razvijenosti županije (povećanje ukupne zaposlenosti i kvalitete života); povećati dinamiku ukupnog razvoja, a posebno gospodarski razvoj; poticati gospodarstvo utemeljeno na poljoprivrednoj proizvodnji i prehrambenoj industriji, kao i razvoj ruralnog turizma po načelu »generalnog proizvoda« (ekoproizvodi, meso i mesne preradevine, vino, smještaj); utjecati na uspostavljanje razvojne ravnoteže svih područja županije i uspostaviti partnersku, razvojnu, multidisciplinarnu suradnju s lokalnim i regionalnim jedinicama i unutar Hrvatske i u regiji; aktivno sudjelovati u gradnji komunalne infrastrukture te prometne povezanosti unutar županije i prema van, prema usuglašenim kriterijima, te voditi brigu o načelima održivog razvoja uz korištenje svih postojećih i razvijanje novih resursa.

Ističe se da je cijela *Požeško-slavonska županija* ruralno područje, odnosno da devet gradova i općina na području županije imaju gustoću stanovništva manju od 150 stanovnika na km² zbog čega se klasificiraju kao ruralna područja, a da se jedino grad Požega sa 210 stanovnika na km² svrstava u urbana područja. Također su obrađena potpomognuta, pogranična i minski sumnjiva područja.

U poglavlju politike prema posebnim područjima *ŽRS Sisačko-moslavačke županije* ističe problematiku ruralnih, pograničnih i potpomognutih područja.

Virovitičko-podravska županija u poglavlju 8 obradila je ruralna područja, što je i logično budući da spada u pretežno ruralno područje Hrvatske. Navodi se da županija izdvajanjem značajnih sredstava iz svojeg proračuna za razvoj ruralnog područja, naročito u sektoru obrazovanja i poticanja poljoprivredne proizvodnje, vodi brigu o ujednačenom ruralnom razvoju. Također, obradili su pogranična područja budući da županija cijelom dužinom rijeke Drave graniči s Mađarskom. Spomenuta su i potpomognuta područja, budući da čitava županija kao i određeni broj jedinica lokalne

samouprave ima status potpomognutog područja. Naglašava se da županija zastupa decentralizirani pristup razvoju, razvoj županije kao cjeline te ravnomjerni gospodarski i društveni razvitak općina i gradova. U poglavlju Strategije *Stanovništvo i naseljenost* navode da je u Virovitici, Slatini i Pitomači 2001. živio 32.221 stanovnik, što čini 34,50% ukupnog broja stanovnika, te da ta gradska naselja predstavljaju centre urbanizacije i osobito su važna za županijski razvoj. Spominje se i agencija za regionalni razvitak Virovitičko-podravske županije (VIDRA) čiji je jedan od zadataka izrada programa i projekata za urbanu i ruralnu sredinu putem sustava poduzetništva.

U Strategiji *Vukovarsko-srijemske županije* navodi se da politika prema posebnim područjima podrazumijeva realiziranje dodatnih napora u poticanju razvoja određenih područja županije koji zbog različitih razloga zahtijevaju posebnu brigu. To su oni dijelovi županije koji iz različitih ekonomskih, geografskih, prirodnih ili nekih drugih razloga bilježe znatne poteškoće u postizanju odgovarajućeg stupnja društveno-gospodarskog razvoja odnosno kod kojih postoji visok stupanj osjetljivosti i rizika za uspješan razvoj zbog ograničavajućih čimbenika (geografske izoliranosti, prisutnosti državne granice, itd.). Kao posebna područja navode se potpomognuta područja te ruralni i pogranični karakter županije pa se ističe: »upravo zbog izrazito ruralnog karaktera Županije, nositelji razvojne politike na županijskoj razini namjeravaju u budućnosti veću pažnju posvetiti jačanju konkurentnosti glavnih urbanih centara (Vinkovci, Vukovar, Županja) s ciljem povećanja kvalitete življenja, zadržavanja visokoobrazovanog stanovništva te privlačenja novih stanovnika. Stoga će upravo projekti koji pridonose realizaciji navedenih ciljeva biti označeni kao prioritetni.«

Iz pregleda poglavlja županijskih razvojnih strategija koja se bave analizom politike županije prema posebnim područjima (otoci, ruralna, potpomognuta, prekogranična područja, županijska urbana središta) vidi se da gradovi nisu prepoznati kao generatori razvoja županija odnosno da je naglasak na ruralnom razvoju.

Postavlja se onda logično pitanje koja je uloga velikih gradova u Hrvatskoj, osim što im je dana mogućnost obavljanja poslova koje obavlja županija. Budući da je kriterij za veliki grad 35.000 stanovnika (tu su i županijska središta pa isti status ima i Pazin s 8.630 stanovnika), postavlja se pitanje postoji li razlika između četiri jaka urbana centra (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek) i nekog velikog grada kao što je npr. Krapina s 12.479 stanovnika (niti 80 km udaljena od Zagreba).

Kriterij za članstvo u europskoj mreži gradova EUROCITIES,²⁶ koju čini više od 140 gradova u 30 europskih država, jest veličina i značenje grada, koji je regionalni centar u pravilu bar s 250.000 stanovnika. Broj stanovnika ne može biti isključiv kriterij za određivanje je li riječ o velikom gradu, međutim prvo se treba utvrditi što se želi postići podjelom na velike i male gradove, odrediti njihove različite funkcije te ih uključiti u planiranje politike regionalnog razvoja županije i statističke regije u kojoj se prostorno nalaze kao i cijele Republike Hrvatske.

4. Zaključak

Iz prikaza reforme europske regionalne politike vidljive su promjene politike EU prema gradovima. Premda regije (NUTS II) predstavljaju osnovne jedinice prema kojima se usmjerava regionalna politika, EK je prepoznala da se europski gradovi suočavaju s nizom problema te da snažni gradovi omogućavaju snaženje regija. Zbog izazova s kojima se suočavaju europski gradovi došlo je do promjene u razmišljanju država članica prema kojem je urbani razvoj isključivo pitanje nacionalne politike. Zato je na temelju iskustava stečenih u provedbi inicijativa Zajednice koje su imale cilj urbani razvoj i urbanu obnovu europskih gradova nastala urbana pravna stečevina. Nerješavanje urbanih problema i nedostatak općeg razumijevanja politike urbanog razvoja na europskoj razini ugrozilo bi ostvarivanje ciljeva zacrtanih Lisabonskom strategijom. Tijekom protekla dva desetljeća u EU je donesen velik broj važnih političkih dokumenata, inicijativa i programa Zajednice za potporu urbanoj obnovi, inovacije u urbanoj politici te razmjenu iskustava i dobrih praksa. Te inicijative i programi uglavnom su bili usredotočeni na četiri politička cilja:

- jačanje ekonomskog prosperiteta i stope zaposlenosti u gradovima;
- promocija jednakosti, socijalne inkluzije i obnove urbanih središta;
- očuvanje i unapređenje urbanog okoliša radi postizanja lokalne i globalne održivosti;
- doprinos dobrom urbanom upravljanju i prenošenju ovlasti na lokalne zajednice.

²⁶ www.eurocities.eu

U EU je prepoznato da se u središtu uspješnih regija nalaze uspješni gradovi. Danas mnogi gradovi usko surađuju s vlastima svoje regije radi formiranja gradova-regija. Smatra se da uspješan regionalni razvoj podrazumijeva jačanje suradnje gradova s ostatkom regije. Sve se više prepoznaje potreba za promicanjem suradnje, dijaloga i partnerstva između različitih razina vlasti, organizacija i ljudi zaduženih za provedbu politike. Uzajamni odnos grad-regija temelji se na vjerovanju da okolna područja nude resurse koji su pokretači gospodarskog rasta unutar urbanih područja, od čega i ta okolna područja također imaju koristi.

Važnost urbane dimenzije u okviru regionalne politike nešto je što bi i Hrvatska trebala primijeniti u svom promišljanju regionalnog razvoja. S obzirom na raspravu o promjenama u administrativnom ustroju zemlje (broj općina i gradova odnosno županija) te o promjenama statističkih regija (NUTS II), važno je znati iskustva država članica EU, naročito novih država članica o značenju urbane dimenzije u regionalnom razvoju. Ne želeći umanjiti važnost ruralnog razvoja, ni različite mjere koje su namijenjene ruralnim područjima, hrvatski gradovi (bez obzira na to zvali se velikim gradovima ili nekako drugačije) moraju biti pokretači razvoja županija i statističkih regija. Premda u Strategiji regionalnog razvoja RH postoje neke naznake o ulozi velikih gradova, veliki gradovi u praksi ne postoje. Osim što im je Zakonom o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave proširen djelokrug, iz razvojnih strategija vidi se da im nije pridijeljena uloga generatora razvoja županija.

Literatura

- Đulabić, V. (2007) Regionalizam i regionalna politika. Zagreb: Društveno veleučilište
- Đulabić, V. (2011) Utjecaj institucionalnog okvira regionalne politike na regionalnu samoupravu. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Golub, A. (2011) The Influence of Europeanization on Regional Policy Challenges for Croatia. Master Thesis. Zagreb: Faculty of Political Science, University of Zagreb
- Tofarides, M. (2003) Urban Policy in the European Union. Ashgate
- Van der Berg, L., E. Braun, J. Van der Meer (2004) National Urban Policies in the European Union. European Institute for Comparative Urban Research and Erasmus University Rotterdam
- Vojnović, M. (2008) Strukturni fondovi Europske unije i IPA – Instrument pretprijetupne pomoći. Hrvatska javna uprava 8(2): 367–393

Pravni i drugi izvori

- Communication (2006) Communication from the Commission to the Council and Parliament: Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions SEC (2006) 928 Brussels, 13. 7. 2006. COM(2006)385 final
Council Decision of 6 October 2006 on Community Strategic Guidelines on Cohesion, OJ L 291/11, 21. 10. 2006.
- Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.
- Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Fund
- Council Regulation (EC) 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS)
- EC (2008) Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007–2013)
- EC (2009) Promoting Sustainable Urban Development in Europe – Achievements and Opportunities
- EC (2010) The urban dimension in European Union policies 2010. – Introduction and Part 1
- EC (2010) The Urban Dimension in Other Policies of the European Union – Part 2 EC (1997) Communication from the Commission: Towards an urban agenda in the European Union Brussels, 6. 5. 1997 COM(97)197 final
- EC Regulation No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the ERDF, Official Journal L 210/1, 31. 7. 2006.
- EU Ugovori (2008) Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C115/1, 9. 5. 2008.
- Leipzig Charter on Sustainable European Cities
- Lisabonska strategija, <http://eur-lex.europa.eu>
- MMTPR (2006) Izvješće o završetku provedbe projekta CARDS 2002: Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj. Zagreb, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka
- MRRŠVG (2009) Nacrt prijedloga Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske. Zagreb: Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva
- MRRŠVG (2010a) Rješenje o osnivanju i imenovanju članova Partnerskog vijeća za Sjeverozapadnu Hrvatsku. Zagreb: Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (Kl. 011-01/09-02/07, ur. br. 538-01-10-98 od 25. 8. 2010.)

MRRŠVG (2010b) Rješenje o osnivanju i imenovanju članova Partnerskog vijeća za Jadransku Hrvatsku. Zagreb: Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (Kl. 011-01/09-02/07, ur. br. 538-01-10-99 od 25. 8. 2010.)

MRRŠVG (2010c) Rješenje o osnivanju i imenovanju članova Partnerskog vijeća za Središnju i Isočnu (Panonsku) Hrvatsku. Zagreb: Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (Kl. 011-01/09-02/07, ur. br. 538-01-10-97 od 25. 8. 2010.)

Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku – NKPJS, NN 35/07

Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija, NN 53/10

Pravilnik o upisniku upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, agencija i drugih pravnih osoba osnovanih s ciljem učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja, NN 53/10

Pravilnik o ustrojavanju i vođenju Središnje elektroničke baze razvojnih projekata, NN 66/10

Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011.–2013., Vlada, 4. 6. 2010.

Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development Declaration, Toledo, 22 June 2010

Ugovor o EZ (2002) Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, Official Journal of European Communities, 24. 12. 2002.

Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst

Uredba o indeksu razvijenosti, NN 63/10

Uredba o osnivanju partnerskih vijeća statističkih regija, NN 38/10

Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01, 125/08, 36/09

Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08

Zakon o otocima, NN 34/99, 149/99 – Uredba o dopuni, 32/02, 33/06

Zakon o obnovi i razvoju grada Vukovara, NN 44/01, 90/05, 80/08, 38/09

Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 44/96, 57/96, 124/97, 78/99, 73/00, 87/00, 127/00, 94/01, 88/02, 26/03 – pročišćeni tekst, 42/05, 90/05

Zakon o područjima od posebne državne skrbi, NN 86/08, 61/11

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 153/09

Županijske razvojne strategije

Bjelovarsko-bilogorska županija, http://www.bbz.hr/Portals/0/Sadrzaj/PDF/Strategija_BBZ.pdf

- Brodsko-posavska županija, http://www.bpz.hr/_Data/Files/strategija_sve.pdf
- Dubrovačko-neretvanska županija, http://edubrovnik.org/Razvojna_strategija_2011_2013.pdf
- Istarska županija, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, kl. 910-04/11-01/89; ur. br. 538-04-2/0048-11-1 od 5. 5. 2011.
- Karlovačka županija, http://www.kazup.hr/images/dokumenti/zupanijska_razvojna_str_11-13.pdf
- Koprivničko-križevačka županija, http://www.kckzz.hr/user_content/documents/Zupanijska_razvojna_strategija.pdf
- Krapinsko-zagorska županija, http://www.kzz.hr/SADRZAJ/DOKUMENT/01557733/KZZ_Strategija_razvoja_Prijedlog.pdf
- Ličko-senjska županija, <http://www.licko-senjska.hr/images/stories/dokumenti/ZRS.pdf>
- Međimurska županija, http://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice_skupstine_2011/13/RSMZ_2011_2013.pdf
- Osječko-baranjska županija, <http://www.obz.hr/hr/pdf/strategija/2011/%C5%BDupanijska%20razvojna%20strategija%20Osje%C4%8Dko-baranjske%20%C5%BEupanije%202011.%20-%202013.pdf>
- Požeško-slavonska županija, <http://www.pszupanija.hr/dokumenti/ured-zupana/ostali-dokumenti.html>
- Primorsko-goranska županija, <http://www2.pgz.hr/doc/razvojna-strategija/strategija.doc>
- Sisačko-moslavačka županija, http://www.simora.hr/images/stories/zrs_11_03_2011.pdf
- Splitsko-dalmatinska županija, <http://www.rera.hr/Portals/0/docs/%C5%BDRS%20SD%C5%BD%20za%20pro%C4%8Delnike.pdf>
- Šibensko-kninska županija, <http://www.rra-sibenik.hr/dokumenti/2011/Razvojna-strategija/Razvojna%20strategija%20ŠKŽ.pdf>
- Varaždinska županija, <http://www.varazdinska-zupanija.hr/images/stories/2010/pdf/zupanijska-razvojna-strategija.pdf>
- Virovitičko-podravska županija, <http://www.vpz.com.hr/wp-content/uploads/2010/08/ZRS-VPZ.pdf>
- Vukovarsko-srijemska županija, <http://www.vukovarsko-srijemska-zupanija.hr/>
- Zadarska županija, <http://www.zadarska-zupanija.hr/dokumenti/raz.pdf>
- Zagrebačka županija, http://www.zagrebacka-zupanija.hr/static/files/misc/skupstina/glasnik11_2011_strategija_2011_2013.pdf

URBAN POLICY AS A COMPONENT OF REGIONAL
POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND
IN CROATIA

Summary

*Urban policy consists of the measures for promoting urban development and urban reconstruction. An analysis of the reform of the European Union's regional policy has also shown changes in European policy towards cities and towns. Although urban policy was not explicitly mentioned in the beginnings of the European Community, the European Commission has started to solve urban problems through different models (Urban Pilot Project and URBAN Initiative). The experiences from these programmes are the basis of *acquis urbain*, which in turn resulted in urban mainstreaming in the financial programmes of the European Union for the period 2007–2013. Urban support measures have become part of the operational programmes of the Member States and their regions. The author has tried to establish whether towns (and particularly large towns) are of any importance in the Croatian regional policy by analysing the Strategy of Regional Development and development strategies of individual counties. These are the basic documents that contain the main development paths of Croatia and its counties respectively.*

Key words: *cities, towns, urban policy, regional policy, cohesion policy, *acquis urbain*, urban mainstreaming, county development strategy*