

# PROSTOR

# 28 [2020] 2 [60]

ZNANSTVENI ČASOPIS ZA ARHITEKTURU I URBANIZAM  
A SCHOLARLY JOURNAL OF ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING

SVEUČILIŠTE  
U ZAGREBU,  
ARHITEKTONSKI  
FAKULTET  
UNIVERSITY  
OF ZAGREB,  
FACULTY OF  
ARCHITECTURE

ISSN 1330-0652  
[https://doi.org/  
10.31522/p](https://doi.org/10.31522/p)  
UDK | UDC 71/72  
CODEN PORREV  
28 [2020] 2 [60]  
201-496  
7-12 [2020]

POSEBNI OTISAK / SEPARAT | OFFPRINT

ZNANSTVENI PRILOZI | SCIENTIFIC PAPERS

426-437 **BORIS IHAROŠ**  
**KRISTINA CAREVA**

ODRŽIVI URBANI RAZVOJ U KONTEKSTU  
MEHANIZMA INTEGRIRANIH  
TERITORIJALNIH ULAGANJA

PREGLED KRITERIJA, SUSTAV OCJENJIVANJA I  
ODABIRA JAVNIH PROJEKATA ZA EU FINANCIRANJE

PREGLEDNI ZNANSTVENI ČLANAK  
[https://doi.org/10.31522/p.28.2\(60\).16](https://doi.org/10.31522/p.28.2(60).16)  
UDK 711.122 (497.5) "20"

SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT  
IN THE CONTEXT OF INTEGRATED  
TERRITORIAL INVESTMENTS

CRITERIA, EVALUATION SYSTEM AND SELECTION  
OF PUBLIC PROJECTS FOR EU FUNDING

SCIENTIFIC SUBJECT REVIEW  
[https://doi.org/10.31522/p.28.2\(60\).16](https://doi.org/10.31522/p.28.2(60).16)  
UDC 711.122 (497.5) "20"



# Af





## BORIS IHAROŠ<sup>1</sup>, KRISTINA CAREVA<sup>2</sup>

<sup>1</sup>KUBIK PLUS D.O.O.  
HR – 10412 GORNJA LOMNICA, VELIKA GORICA, PETRA PRERADOVIĆA 3

<sup>2</sup>SVEUČILISTE U ZAGREBU  
ARHITEKTONSKI FAKULTET  
HR – 10000 ZAGREB, KAČICEVA 26  
biharos@kubikplus.hr  
kcareva@arhitekt.hr

PREGLEDNI ZNAJSTVENI ČLANAK

[https://doi.org/10.31522/p.28.2\(60\).16](https://doi.org/10.31522/p.28.2(60).16)

UDK 711.122 (497.5) "20"

TEHNIČKE ZNAJSTVI / ARHITEKTURA I URBANIZAM

2.01.02. – URBANIZAM I PROSTORNO PLANIRANJE

ČLANAK PRIMLJEN / PRIHVACEN: 28. 9. 2020. / 16. 12. 2020.

<sup>1</sup>KUBIK PLUS D.O.O.  
HR – 10412 GORNJA LOMNICA, VELIKA GORICA, PETRA PRERADOVIĆA 3

<sup>2</sup>UNIVERSITY OF ZAGREB  
FACULTY OF ARCHITECTURE  
HR – 10000 ZAGREB, KAČICEVA 26  
biharos@kubikplus.hr  
kcareva@arhitekt.hr

SUBJECT SCIENTIFIC REVIEW

[https://doi.org/10.31522/p.28.2\(60\).16](https://doi.org/10.31522/p.28.2(60).16)

UDC 711.122 (497.5) "20"

TECHNICAL SCIENCES / ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING

2.01.02. – URBAN AND PHYSICAL PLANNING

ARTICLE RECEIVED / ACCEPTED: 28. 9. 2020. / 16. 12. 2020.

# ODRŽIVI URBANI RAZVOJ U KONTEKSTU MEHANIZMA INTEGRIRANIH TERITORIJSKIH ULAGANJA PREGLED KRITERIJA, SUSTAV OCJENJIVANJA I ODABIRA JAVNIH PROJEKATA ZA EU FINANCIRANJE

## SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF INTEGRATED TERRITORIAL INVESTMENTS CRITERIA, EVALUATION SYSTEM AND SELECTION OF PUBLIC PROJECTS FOR EU FUNDING

INTEGRIRANA TERITORIJSKA ULAGANJA  
INTERDISCIPLINARNO VOĐENJE PROJEKTA  
ODRŽIVI URBANI RAZVOJ  
REGIONALNI RAZVOJ  
URBANA PODRUČJA

INTEGRATED TERRITORIAL INVESTMENTS  
INTERDISCIPLINARY PROJECT MANAGEMENT  
SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT  
REGIONAL DEVELOPMENT  
URBAN AREAS

Tema rada jesu javni projekti u Republici Hrvatskoj u sklopu mehanizma integriranih teritorijskih ulaganja Europske unije. Istraživanje je obuhvatilo kriterije, sustav ocjenjivanja i odabira projekata. Rad ukazuje na važnost teritorijalne kohezije te prikazuje ciljeve i prioritete regionalnog razvoja Republike Hrvatske u kontekstu regionalnih politika Europske unije. Prepoznato je da interdisciplinarno vođenje javnih projekata u etapi pripreme predstavlja temelj za održivi urbani razvoj.

This paper presents the public projects in Croatia in the context of EU integrated territorial investments. The research is focused on the criteria, evaluation system, and selection of the projects. It shows the importance of territorial cohesion and presents the goals and priorities of the regional development in Croatia in the context of the regional EU policies. It has been recognized that interdisciplinary management of public projects in the preparatory phase presents a foundation for sustainable urban development.

## UVOD

### INTRODUCTION

**E**uropski fondovi predstavljaju financijske instrumente koji podupiru provedbu zajedničkih politika Europske unije [EU]. Svojim ulaskom u EU 2013. godine Republika Hrvatska [RH] stekla je pravo korištenja sredstava iz europskih fondova.<sup>1</sup> Europske javne politike donose se na razdoblje od sedam godina i nazivaju se financijskim razdobljem (perspektivom). Trenutačno smo na samome kraju financijskog razdoblja 2014.-2020., unutar kojeg RH ima mogućnost korištenja 12,653 mlrd. €.<sup>2</sup> U proteklih šest godina financijskog razdoblja<sup>3</sup> od navedenoga nam je iznosa uspješno isplaćeno 3,965 mlrd. €, odnosno 31% dostupnih sredstava. Takav financijski učinak isplaćenih sredstava daleko je od europskog prosjeka<sup>4</sup> i dovodi nas na posljednje mjesto od svih 28 članica EU. Pozicija začelja i količina isplaćenih sredstava u ovome financijskom razdoblju potvrđuju činjenicu da se RH sporo prilagođava uvjetima EU.

Najznačajnija javna politika EU jest regionalna odnosno kohezijska politika, a osnovna joj je svrha jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije u regijama EU, kao i jačanje globalne konkurentnosti europskoga gospodarstva. Kohezijska je politika za svoje ishodište preuzela održivi razvoj, koji uključuje socijalne, ekonomske i okolišne aspekte. U samoj srži kohezijske politike nalazi se urbana dimenzija koja promiče provedbu integriranih strategija za održivi urbani razvoj. Za financijsko razdoblje 2014.-2020. EU je uvela

mehanizam integriranih teritorijalnih ulaganja [ITU mehanizam] kao jedan od alata za provođenje integriranih akcija na području održivoga urbanog razvoja. Putem ITU mehanizma, gradovi – pokretači lokalnoga razvoja – pripremaju javne projekte za građevine javne i društvene namjene. Kako bi ostvarili financijsku potporu EU, javni projekti moraju biti kvalitetno pripremljeni i usklađeni s regionalnom politikom EU, strategijom razvoja urbanoga područja, specifičnim ciljevima ITU mehanizma i kriterijima za odabir projekta, koji zajedno predstavljaju uvjete za financiranje javnih projekata.

Zbog navedene spore prilagodbe europskim uvjetima, RH je tek 2016. godine započela s uvođenjem priprema i stvaranjem preduvjeta<sup>5</sup> za provedbu ITU mehanizma. U tekucem je financijskom razdoblju za projekte održivoga urbanog razvoja putem ITU mehanizma dostupno 345,35 mil. € europskih sredstava. Od toga je RH do kraja 2019. godine isplaćeno tek 23,33 mil. €<sup>6</sup>, odnosno 6,75% dostupnih sredstava. Podatci su to koji zabrinjavaju i još jednom potvrđuju činjenicu da RH treba sustavno poraditi na promicanju održivoga urbanog razvoja i stvaranju preduvjeta za lokalni razvoj kroz ITU mehanizam, te otvaraju pitanje jesu li predloženi projekti dovoljno kvalitetno pripremljeni i održivi.

### EUROPSKE POLITIKE, REGIONALNI RAZVOJ I TERITORIJALNA KOHEZIJA

#### EUROPEAN POLICIES, REGIONAL DEVELOPMENT AND TERRITORIAL COHESION

Regionalna politika EU jedna je od najvažnijih zajedničkih politika EU<sup>7</sup>, koja je usmjerena na smanjenje društvenih i gospodarskih razlika, održivi razvoj i poboljšanje kvalitete života, a promiče ukupan ravnomjerni razvoj država članica i njihovih regija. Regionalna je politika ujedno i glavna investicijska politika EU s trećinom ukupnoga proračuna EU u iznosu

<sup>1</sup> Europski strukturni i investicijski fondovi [ESI 2014.-2020.]: Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond, Europski socijalni fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.

<sup>2</sup> Europska komisija, 2020.

<sup>3</sup> Razdoblje 2014.-2019.

<sup>4</sup> Europski prosjek dodijeljenih sredstava za 2019. iznosi 263,446 mlrd. €.

<sup>5</sup> RH je tek 2016. započela s osnivanjem partnerstva među gradovima, formiranjem urbanih područja i donošenjem strategija razvoja.

<sup>6</sup> Europska komisija, 2020.

<sup>7</sup> Zajedničke EU politike: regionalna (kohezijska) politika, urbana, socijalna, poljoprivredna, politika zaštite okoliša, pametna politika i dr.

<sup>8</sup> MRRFEU, Održivi urbani razvoj ITU mehanizam, 2018: 5

<sup>9</sup> Operativni programi jesu detaljni planovi u kojima države članice EU predviđaju koliko će sredstava iz EU

od 351,8 milijardi eura za financijsko razdoblje 2014.-2020. U sklopu mnogobrojnih reformi regionalne politike izdvaja se dio politike koji je usmjeren prema razvoju gradova. „Razlog naglaska i izdvajanja dijela politike koji se odnosi na gradove je činjenica da od početka ovog stoljeća više od polovice svjetskog (i europskog) stanovništva živi u gradovima. Kako je trend rasta gradova izrazito brz, trenutno čak više od dvije trećine europskog stanovništva živi u gradovima, a prema prognozama, već 2020. godine taj postotak će se povećati na 80%.“<sup>8</sup> S time u vezi, gradovi postaju pokretači gospodarskog i socijalnog razvoja, a zacrtane ciljeve regionalne politike nije moguće ostvariti bez teritorijalnog pristupa i suradnje s gradovima. Održivi urbani razvoj nalazi se u središtu regionalne politike EU i omogućava ravnomjeran razvoj urbanih područja koji se temelji na teritorijalnom (prostornom) pristupu te naglašava lokalne razvojne potencijale i inovativnost. Takav teritorijalni pristup podrazumijeva interdisciplinarnost i participaciju relevantnih dionika na lokalnoj i regionalnoj razini. Integrirana teritorijalna ulaganja predstavljaju europski odgovor na moderne izazove. „Integrirana teritorijalna ulaganja predstavljaju mehanizam koji se po prvi puta koristi u Europskoj uniji u razdoblju 2014.-2020. godine, a koji omogućuje integriranje sredstava iz različitih europskih fondova i operativnih programa<sup>9</sup> te ulaganje tih sredstava u aktivnosti kojima će se ojačati uloga gradova kao pokretača gospodarskog razvoja.“<sup>10</sup>

Regionalna politika daje okvire na temelju kojih EU rješava izazove teritorijalnog razvoja i pokreće potencijale teritorija na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i transnacionalnoj razini. Prema Teritorijalnoj agendi Europske unije 2020 [TA2020]<sup>11</sup>, teritorijalna je kohezija skup načela namijenjenih skladnom, ujednačenom, učinkovitom i održivom teritorijalnom razvoju. Osigurava jednake mogućnosti

fondova potrošiti i na koje će ih ciljeve usmjeriti tijekom jednogodišnjeg razdoblja.

<sup>10</sup> MRRFEU, 2020.

<sup>11</sup> Teritorijalna agenda Europske unije 2020. – Prema uključivoj, pametnoj i održivoj Europi različitih regija [TA2020] predstavlja politički okvir ministara nadležnih za prostorno planiranje i teritorijalni razvoj u suradnji s EK, a sastavni je dio kohezijske politike. Dogovorena je na neformalnom sastanku u Mađarskoj 19. svibnja 2011.

<sup>12</sup> Europska komisija, 2011: 4

<sup>13</sup> Strategija Europa 2020 jest desetogodišnja strategija (2020.-2030.) EU za rast i zapošljavanje.

<sup>14</sup> Europska komisija, 2011: 7-9

<sup>15</sup> Zakon o regionalnom razvoju RH, NN 147/14, 123/17, 118/18, str. članak 3

<sup>16</sup> Zakon o regionalnom razvoju RH, NN 147/14, 123/17, 118/18, str. članak 2, stavak 2

<sup>17</sup> Zakon o regionalnom razvoju RH, NN 147/14, 123/17, 118/18, str. članak 15, stavak 1

za građane i poduzeca, bez obzira na njihov smještaj, za najbolje moguće iskoristavanje njihovih teritorijalnih potencijala. Teritorijalna kohezija učvršćuje načelo solidarnosti u cilju promicanja konvergencije između gospodarstava bolje razvijenih teritorija i gospodarstava kojih je razvoj u zaostatku.<sup>12</sup> Ciljevi EU definirani u Strategiji Europa 2020<sup>13</sup> za pametan, održiv i uključiv razvoj mogu se postići u skladu s načelima teritorijalne kohezije. Ključni elementi za postizanje teritorijalne kohezije jesu uravnotežen teritorijalni razvoj i politike policentričnoga urbanog razvoja. Prema TA2020<sup>14</sup> utvrđeno je šest teritorijalnih prioriteta koji mogu pridonijeti Strategiji Europa 2020: promicanje policentričnoga i ujednačenoga teritorijalnog razvoja; poticanje integriranog razvoja u gradovima, ruralnim i specifičnim regijama; teritorijalna integracija u prekograničnim i transnacionalnim funkcionalnim regijama; osiguravanje globalne konkurentnosti regija temeljene na snažnim lokalnim gospodarstvima; unapređenje teritorijalne povezanosti za pojedince, zajednice i poduzeća; upravljanje i povezivanje ekoloških, krajobraznih i kulturnih vrijednosti regija.

#### **POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA REPUBLIKE HRVATSKE I INTEGRIRANA TERITORIJALNA ULAGANJA**

##### **POLICY OF REGIONAL DEVELOPMENT OF CROATIA AND INTEGRATED TERRITORIAL INVESTMENTS**




Regionalni razvoj u RH definiran je Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske [ZRR] kao dugoročni proces unapređenja održivoga gospodarskog i društvenog razvoja nekog područja koji se ostvaruje kroz prepoznavanje, poticanje i upravljanje razvojnim potencijalima tog područja.<sup>15</sup>

„Politikom regionalnog razvoja posebno se nastoji osigurati: povezanost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s prioritetima razvoja središnje razine te ciljevima kohezijske politike EU; potpora slabije razvijenim područjima za povećanje i optimalno korištenje vlastitog razvojnog potencijala otklanjanjem uzroka razvojnih teškoća; odgovarajuće mjere za ravnomjeran i održiv razvoj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u pograničnom području; poticanje teritorijalne suradnje te učinkovito korištenje sredstva strukturnih i investicijskih fondova Europske unije namijenjenih regionalnom i urbanom razvoju.“<sup>16</sup>

ZRR definira Strategiju razvoja urbanoga područja [SRUP] kao temeljni strateški dokument u kojem se određuju ciljevi i prioriteti razvoja za urbana područja.<sup>17</sup> Prema ZRR urbana se područja ustrojavaju kao: urbane

TABL. II. TRI URBANA PODRUČJA TRENUTAČNO USTROJENA U REPUBLICI HRVATSKOJ

TABLE II. THREE URBAN AREAS CURRENTLY ESTABLISHED IN CROATIA

Urbano područje	Broj gradova i općina	Razvojna vizija	Grafički prikaz prostorno-funkcionalne cjeline
Slavonski Brod	1 grad i 9 općina	Integralni razvoj koji podrazumijeva polifunkcionalno gospodarstvo uz održivo korištenje prostornih resursa, porast kvalitete života te tehnološki napredak i inovacije, obuhvatna je paradigma na kojoj će se temeljiti ukupni razvoj urbanoga područja Slavonskog Broda do 2020. godine. [Grad Slavonski Brod, 2016: 35]	
Pula	2 grada i 5 općina	Zelen, pametan i uključiv razvoj i rast urbanoga područja Pula [Grad Pula, 2017: 44]	
Zadar	2 grada i 13 općina	Integralni razvoj koji podrazumijeva polifunkcionalno gospodarstvo uz održivo korištenje prostornih resursa, porast životnog standarda, tehnološki napredak i inovacije u urbanom okolišu te poboljšanje sustava upravljanja razvojem, obuhvatna je paradigma na kojoj će se temeljiti ukupni razvoj urbanoga područja Zadar. [Urbanex d.o.o., 2016: 81]	

aglomeracije (Zagreb<sup>18</sup>, Split<sup>19</sup>, Rijeka<sup>20</sup> i Osijek<sup>21</sup>); veća urbana područja (gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika i nisu dijelovi urbane aglomeracije), te manja urbana područja (gradovi koji imaju manje od 35.000 stanovnika kojih središnja naselja imaju više od 10.000 stanovnika). Pritom gradovi mogu formirati sira urbana područja koja obuhvaćaju susjedne gradove i općine, a zajedno stvaraju prostorno funkcionalnu cjelinu<sup>22</sup> – urbanu aglomeraciju odnosno urbano područje. U Hrvatskoj su trenutno ustrojene gore navedene četiri urbane aglomeracije (Tabl. I.) i tri urbana područja: Slavonski Brod, Pula i Zadar (Tabl. II.).

U narednom razdoblju 2021.-2027. ustrojiti će se još sedam gradova koji, sukladno ZRR-u, ispunjavaju kriterije za veće urbano područje: Dubrovnik, Karlovac, Varaždin, Vinkovci, Sisak, Šibenik i Bjelovar.

„Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU-a [MRRFEU] nadležno je za provedbu politike regionalnog razvoja koja označava cjelovit i usklađen skup ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti usmjerenih na poticanje dugoročnoga gospodarskog rasta i ukupno povećanje kvalitete života u skladu s načelima održivoga razvoja dugoročno usmjerenog na smanjenje regionalnih razlika.”<sup>23</sup>

MRRFEU – u suradnji s Ministarstvom rada i mirovinskog sustava – zaduženo je za provedbu regionalne politike kroz ITU mehanizam te provodi mjere održivoga urbanog razvoja u RH. Za financijsko razdoblje 2014.-2020. mjere se provode u četirima urbanim aglomeracijama (Zagreb, Osijek, Rijeka i Split) te u trima urbanim područjima (Zadar<sup>24</sup>, Slavonski Brod<sup>25</sup> i Pula<sup>26</sup>). Gradovi – središta urbanih područja postaju partneri u provedbi ITU mehanizma i sudjeluju u ocjenjivanju kvalitete projekata kao posrednička tijela integriranih teritorijalnih ulaganja [ITU PT]. Financijska sredstva ITU mehanizma u ukupnom iznosu od 345,35 milijuna eura dodjeljuju se putem javnih poziva nadležnih ministarstava koja su usmjerena na ustrojena urbana područja (Graf. 1.).

RH provodi mjere održivoga urbanog razvoja putem ITU mehanizma u sklopu dvaju operativnih programa: operativni program Konkurentnost i kohezija [OPKK] te operativni program Učinkoviti ljudski potencijali [OPULJP]. Mjere se provode kroz tri tematska područja: Progressivni gradovi – gradovi kao pokretači održivoga i pametnoga gospodarskog rasta; Čisti gradovi – borba protiv klimatskih promjena, promicanje energetske učinkovitosti i zdravog okoliša; Uključivi gradovi – borba protiv siromaštva i podrška socijalnoj integraciji, te deset specifičnih ciljeva, od čega je

<sup>18</sup> Urbana aglomeracija Zagreb sastoji se od 11 gradova (Zagreb, Donja Stubica, Dugo Selo, Jastrebarsko, Oroslavje, Samobor, Sveta Nedelja, Sveti Ivan Zelina, Velika Gorica, Zabok i Zaprešić) te 19 općina (Bistra, Brckovljani, Brdovec, Dubravica, Gornja Stubica, Jakovlje, Klinča Sela, Kravarsko, Luka, Marija Bistrica, Marija Gorica, Orle, Pisarovina, Pokupsko, Pušća, Rugvica, Stubičke Toplice, Stupnik i Veliko Trgovišće).

<sup>19</sup> Urbana aglomeracija Split sastoji se od 6 gradova (Split, Kastela, Omis, Sinj, Solin i Trogir) te 7 općina (Dicmo, Dugi Rat, Dugopolje, Klis, Lecevice, Muc i Podstrana).

<sup>20</sup> Urbana aglomeracija Rijeka sastoji se od 4 grada (Rijeka, Kastav, Kraljevica i Opatija) te 6 općina (Cavle, Klana, Kostrena, Lovran, Mošćenicka Draga i Viškovo).

<sup>21</sup> Urbana aglomeracija Osijek sastoji se od 3 grada (Osijek, Belišće i Valpovo) te 16 općina (Antunovac, Bilje, Bizovac, Čeminac, Čepin, Darda, Erdut, Ernestinovo, Kneževi Vinogradi, Koska, Petrijevići, Punitovci, Sodalovci, Vladislavci, Vuka i Tordinci).

<sup>22</sup> Funkcionalno urbano područje, engl. *Functional Urban Area* [FUA]

<sup>23</sup> ĐOKIĆ, SUMPOR, 2017: 118

<sup>24</sup> Urbano područje Zadar sastoji se od 2 grada (Zadar i Nin) te 13 općina (Bibinje, Galovac, Kali, Kukljica, Novi-

pet specifičnih ciljeva iz OPKK<sup>27</sup> i pet specifičnih ciljeva iz OPULJP.<sup>28</sup>

Putem ITU mehanizma gradovi – pokretači razvoja pripremaju javne projekte za građevine javne i društvene namjene. Prema Zakonu o strateškim investicijskim projektima RH, javnim investicijskim projektom smatra se projekt kojeg je nositelj pravna osoba, no kojeg je osnivač RH ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>29</sup>

Prema Zakonu o prostornom uređenju, građevine javne i društvene namjene jesu građevine namijenjene obavljanju djelatnosti u području društvenih djelatnosti (odgoja, obrazovanja, prosvjete, znanosti, kulture, sporta, zdravstva i socijalne skrbi), radu državnih tijela i organizacija, tijela i organizacija lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima te udruga građana i vjerskih zajednica.<sup>30</sup>

Javni projekti koji se financiraju putem ITU mehanizma moraju biti usklađeni s europskom regionalnom politikom, strategijom razvoja urbanoga područja, ITU specifičnim ciljevima i kriterijima prihvatljivosti i odabira projekta. Dugoročno, svi javni projekti koji se planiraju financirati kroz ITU mehanizam izravno će doprinijeti lokalnom razvoju – gradovima koji se nalaze unutar ranije određenih urbanih područja. Razvoj gradova osigurat će gospodarska, društvene i ekološke ciljeve koji promiču održivi razvoj na teritoriju RH, a pritom podržavaju i europske politike o ravnomjernom regionalnom razvoju. Za naredno EU financijsko razdoblje 2021.-2027. ITU mehanizam dobiva na još većoj važnosti jer se povećavaju financijska izdavanja za održivi urbani razvoj i postavlja novi cilj koji je usmjeren na urbani razvoj – Europa bliža građanima, podupiranjem strategija vođenih

grad, Poličnik, Posedarje, Preko, Razanac, Sukošan, Škabrnja, Vrši i Zemunik Donji).

<sup>25</sup> Urbano područje Slavonski Brod sastoji se od 1 grada (Slavonski Brod) i 9 općina (Bebriina, Brodski Stupnik, Bukovlje, Donji Andrijevići, Garcin, Gornja Vrba, Klakar, Podcrkavlje i Sibinj).

<sup>26</sup> Urbano područje Pula sastoji se od 2 grada (Pula i Vodnjan) te 5 općina (Barban, Ližnjan, Marcana, Medulin i Svetvincentat).

<sup>27</sup> Specifični ciljevi iz OPKK koji se provode putem ITU mehanizma: 3a2, 4c3, 6c1, 6e2 i 7i12; u ukupnom iznosu 303,35 mil. €

<sup>28</sup> Specifični ciljevi iz OPULJP koji se provode putem ITU mehanizma: 8ii1, 9i1, 9iv2, 10ii3 i 10iv1; u ukupnom iznosu 42 mil. €

<sup>29</sup> Zakon o strateškim investicijskim projektima RH, NN 29/18, 114/18, str. članak 3

<sup>30</sup> Zakon o prostornom uređenju, NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, str. članak 3, stavak 1, točka 7

<sup>31</sup> Od ukupno 46 specifičnih ciljeva iz OPKK samo se 5 ciljeva provodi putem ITU mehanizma: 3a2, 4c3, 6c1, 6e2 i 7i12.

<sup>32</sup> Sporazum o partnerstvu predstavlja okvir za korištenje instrumenata kohezijske politike Europske unije u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2014.-2020.

na lokalnoj razini i održivoga urbanog razvoja u cijeloj EU. Mogućnost financiranja kroz ITU mehanizam u idućem financijskom razdoblju 2021.-2027., uz postojećih sedam urbanih područja (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Slavonski Brod i Pula), ostvarit će još sedam gradova koji, sukladno ZRR, ispunjavaju kriterije za veće urbano područje (Dubrovnik, Karlovac, Varaždin, Vinkovci, Sisak, Šibenik i Bjelovar).

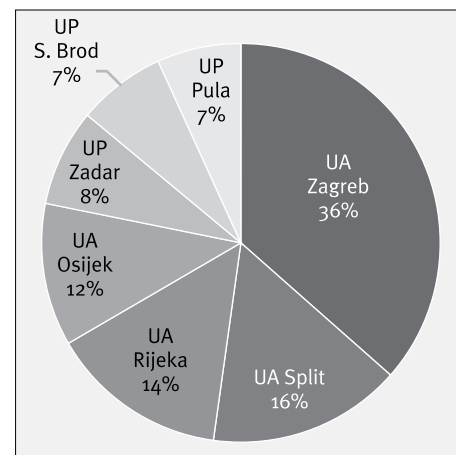
Novi gradovi, nositelji ITU područja, donijet će strategije razvoja i formirati šira urbana područja – prostorno funkcionalne cjeline, kako bi se uskladili s europskim politikama i postigli ravnomjeran regionalni razvoj kroz realizaciju projekata javne i društvene namjene.

## PREGLED KRITERIJA, SUSTAV OCJENJIVANJA I ODABIRA JAVNIH PROJEKATA U REPUBLICI HRVATSKOJ

### CRITERIA, EVALUATION SYSTEM AND SELECTION OF PUBLIC PROJECTS IN CROATIA

U ovome istraživanju bit će prikazan primjer specifičnih kriterija iz tematskog područja „Čisti gradovi“, tematskog cilja „TC6 – Očuvanje i zaštita okoliša i promocija učinkovitosti resursa“, specifičnoga cilja „6e2 – Obnova brownfield lokacija“ iz OPKK, kao jedan od ciljeva najuže vezanih za polje arhitekture i urbanizma. Nakon objašnjenja i analize općih kriterija prihvatljivosti i odabira koji se odnose na cjelokupan OPKK, fokus ćemo staviti na specifične kriterije koji se odnose na specifični cilj 6e2 – Obnova brownfield lokacija.

Za provedbu kohezijske politike u razdoblju 2014.-2020. RH je pripremila operativni program Konkurentnost i kohezija [OPKK], koji detaljno prikazuje mjere i aktivnosti za provedbu i korištenje EU fondova. OPKK se sastoji od deset prioritarnih osi ulaganja, dvadeset četiri investicijska prioriteta i ukupno četrdeset šest specifičnih ciljeva.<sup>31</sup> Za odabir projekata koji se provode u sklopu OPKK utvrđeni su opći kriteriji prihvatljivosti i kriteriji odabira. Na temelju općih kriterija – prema unaprijed određenoj metodologiji za svaki investicijski prioritet odnosno specifični cilj – utvrđuju se specifični kriteriji odabira koji utječu na kvalitetu projekta. Prema Sporazumu o partnerstvu između RH i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta za razdoblje 2014.-2020.<sup>32</sup> te na temelju Zajedničkih nacionalnih pravila [ZNP]<sup>33</sup> – svi javni projekti koji se financiraju putem ITU mehanizma moraju biti usklađeni s europskom regionalnom politikom, strategijom razvoja urbanoga područja [SRUP], specifičnim ciljevima i kriterijima prihvatljivosti i odabira projekta (Graf. 2.). Sustav ocjenjivanja i oda-

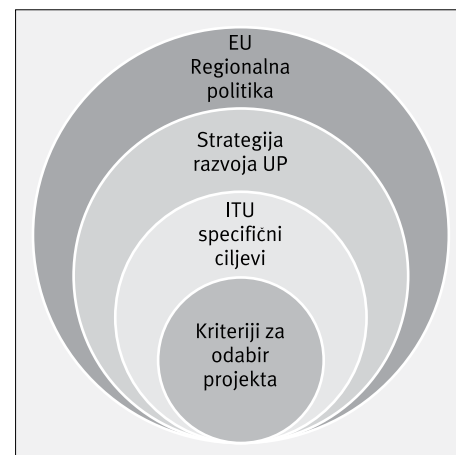


GRAF. 1. RASPODIJELA 345,35 MIL. € ITU SREDSTAVA PO URBANIM PODRUČJIMA

GRAPH 1 ALLOCATION OF 345,35 MIL. EURO ITI FUNDS TO URBAN AREAS

GRAF. 2. OKVIR USKLAĐENOSTI JAVNIH PROJEKATA

GRAPH 2 COORDINATION FRAMEWORK FOR PUBLIC PROJECTS



bira projekata ključni je alat kojim se osigurava ta usklađenost (Graf. 3.). Prema odredbama ZNP 06 – Dodjela bespovratnih sredstava, na sve projekte iz OPKK primjenjuju se dvije vrste općih kriterija: kriteriji prihvatljivosti i kriteriji odabira.

• **Kriteriji prihvatljivosti** – Deset eliminacijskih kriterija koji se primjenjuju za provjeru prihvatljivosti prijavitelja, partnera, projekta, specifičnih projektnih aktivnosti i izdataka projekta:<sup>34</sup>

- 1) Cilj projekta u skladu je s ciljevima predmetne dodjele;
- 2) Prijavitelj<sup>35</sup> je prihvatljiv<sup>36</sup>;
- 3) Projekt se provodi na prihvatljivom zemljopisnom području;
- 4) Aktivnosti projekta u skladu su s prihvatljivim aktivnostima predmetne dodjele;
- 5) Projekt ne uključuje aktivnosti koje su bile dio operacije koja jest, ili je trebala biti, podložna postupku povrata sredstava<sup>37</sup> nakon promjene proizvodne aktivnosti izvan programskog područja;
- 6) Projekt je u skladu s nacionalnim propisima i propisima EU, uvažavajući pravila o državnim potporama/potporama male vrijednosti i u skladu je sa specifičnim pravilima te zahtjevima primjenjivima na predmetnu dodjelu;
- 7) Projekt u trenutku podnošenja projektnog prijedloga nije fizički ni financijski završen;
- 8) Projekt se, na način opisan u projektnom prijedlogu, ne bi mogao provesti bez potpore fondova<sup>38</sup>;
- 9) Projekt postuje načelo nekumulativnosti<sup>39</sup>;
- 10) Planirani izdatci projekta u skladu su s Pravilnikom o prihvatljivosti izdataka [NN 143/2014] i dodatnim uvjetima za prihvatljivost izdataka primjenjivima na predmetnu dodjelu.

Usklađenost javnih projekata s kriterijima prihvatljivosti br. 1-9 provjerava se prilikom postupka odabira projekta u sklopu 2. faze – administrativna provjera, dok se usklađenost s kriterijem br. 10 provjerava u 4. fazi – prihvatljivost izdataka (Graf. 3.). Da bi javni projekt bio prihvatljiv za EU financiranje i da bi prešao u sljedeću fazu dodjele, mora zadovoljiti sve kriterije prihvatljivosti.

• **Kriteriji odabira** – Deset kriterija koji se primjenjuju za ocjenjivanje kvalitete projekata:<sup>40</sup>

- 1) Vrijednost za novac koju projekt nudi<sup>41</sup>;
- 2) Financijska održivost projekta<sup>42</sup>;
- 3) Provedbeni kapaciteti (financijski, stručni, iskustveni i administrativni) prijavitelja te, ako je primjenjivo, partnera;
- 4) Dizajn i zrelost projekta u odnosu na: (1) utvrđivanje potrebe, odnosno problemskog

stanja koje projekt rješava i opis zelenog stanja; (2) internu intervencijsku logiku projekta i provjerljivost pokazatelja kojima se treba potvrditi ostvarenje ciljanih vrijednosti<sup>43</sup>; (3) spremnost za početak provedbe svih odgovarajućih komponenata projekta (pravnih, tehničkih i organizacijskih);

- 5) Promicanje jednakih mogućnosti i socijalne uključenosti<sup>44</sup>;
- 6) Promicanje održivog razvoja<sup>45</sup>;
- 7) Ako je primjenjivo, povezanost s drugim projektima relevantnim za predmetni sektor (u kojoj se mjeri projekt nastavlja na prethodno provedene intervencije ili na one u provedbi);
- 8) Ako je primjenjivo, opseg i snaga partnerstva u fazama pripreme i provedbe projekta<sup>46</sup>;
- 9) Ako je primjenjivo, inovativnost u planu izvedbe projekta<sup>47</sup>;
- 10) Doprinos projektnog prijedloga rješavanju specifičnih razvojnih problema na određenom teritoriju.<sup>48</sup>

Kriteriji odabira br. 1-6 i kriterij br. 10 obvezni su kriteriji, dok su kriteriji br. 7-9 obvezni uvijek ako su primjenjivi (ako su relevantni za pojedini postupak dodjele bespovratnih sredstava i primjenjuju se na sve projekte). Za svaki specifični cilj unutar investicijskog prioriteta na temelju općih kriterija prihvatljivosti i odabira definiraju se specifični kriteriji koji su primjenjivi na određeni specifični cilj. Usklađenost javnih projekata s kriterijima odabira provjerava se prilikom postupka odabira projekta u sklopu 3. faze – ocjena kvalitete (Graf. 3.). Da bi javni projekt bio pri-

<sup>33</sup> Zajednička nacionalna pravila [ZNP] postavljaju skup zajedničkih nacionalnih propisa o postupanju tijela u stavu kojima se utvrđuju uvjeti korištenja sredstava strukturnih fondova.

<sup>34</sup> MRRFEU, 2016: 18-19

<sup>35</sup> Korisnik, ako je primjenjivo i partner

<sup>36</sup> Po obliku pravne ili fizičke osobnosti i po drugim zahtjevima predmetnog postupka dodjele.

<sup>37</sup> U skladu s člankom 125. stavkom 3(f) Uredbe (EU) br. 1303/2013.

<sup>38</sup> Prijavitelj nema osigurana sredstva za provedbu projekta na način, u opsegu i vremenskom okviru kako je opisano u projektnom prijedlogu, odnosno potporom iz fondova osigurava se dodana vrijednost, bilo u opsegu ili kvaliteti aktivnosti ili pak u pogledu vremena potrebnog za ostvarivanje cilja/ciljeva projekta.

<sup>39</sup> Ne predstavlja dvostruko financiranje.

<sup>40</sup> MRRFEU, 2016: 17-18

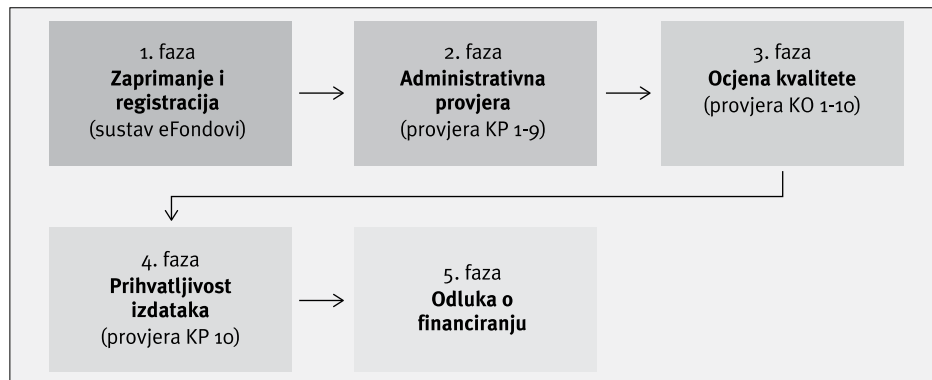
<sup>41</sup> U kontekstu ostvarivanja ciljeva poziva odnosi se na kvantificirani omjer troška potrebnog za postizanje ciljanih vrijednosti pokazatelja neposrednih rezultata/rezultata koji su utvrđeni na razini sheme / predmetnog postupka dodjele.

<sup>42</sup> Odnosi se na strategiju financiranja po završetku provedbe projekta.

<sup>43</sup> Pokazatelji moraju biti racionalni, odgovarajuće vrste i iz pouzdanih izvora.



hvatljiv za EU financiranje i da bi prešao u sljedeću fazu dodjele, mora zadovoljiti sve kriterije odabira i pritom zadovoljiti minimalan bodovni prag koji je propisan metodologijom odabira projekta. U svrhu provođenja jedne ili više faza dodjele bespovratnih sredstava, nadležno tijelo osniva Odbor za odabir projekata [OOP] koji se sastoji od najmanje triju članova s pravom glasa. Članovi OOP izvršavaju ocjenjivanje projekata i sastavljaju rang-listu projekata koji prelaze u daljnju fazu dodjele sredstava. Javni je projekt prihvatljiv za EU financiranje kada prođe kroz sve faze dodjele bespovratnih sredstava (Graf. 3.).



### PROBLEMI U SADAŠNJEM NAČINU PRIPREME JAVNIH PROJEKATA U HRVATSKOJ ZA ITU MEHANIZAM FINANCIRANJA

#### ISSUES IN THE PROCESS OF PREPARING PUBLIC PROJECTS IN CROATIA FOR ITI FUNDING

Javni projekti u RH pripremaju se na inicijativu gradova – pokretača javnih projekata. Način pripreme projekata u pravilu je tradicionalan, čime se postavljene kriteriji EU, temeljeni na održivosti projekta, ne uvažavaju dovoljno. Multidisciplinarnost koja je prisutna u takvom načinu pripreme projekata pretpostavljamo kao ključni čimbenik odgovoran za neuspjeh iskorištavanja sredstava predviđenih za projekte prijavljene iz RH. Potreba za projektom najčešće se prepoznaje u zahtjevima građana i organizacija civilnoga društva radi rješavanja zajedničkih interesa s ciljem ostvarivanja promjena u lokalnoj zajednici. Opseg i veličina projekta često nad-

mašuju stvarne potrebe građana i nisu produkt studije izvodljivosti u kojoj se određuje stvarna potreba i održivost projekta.

Na temelju višegodišnjeg iskustva u radu s javnim projektima može se zaključiti da su osnovni problemi pripreme javnih projekata u RH nepravovremeno vođenje projekta gradnje uz izostanak interdisciplinarnog dijaloga. Iako se radi o zakonskoj obvezi, vođenje projekta gradnje u fazi pripreme najčešće izostaje, a razlog je ‘financijska ušteda’, dok se u fazi provedbe provodi isključivo multidisciplinarno, odnosno svaka ga disciplina provodi za sebe s nedovoljnim međusobnim usklađivanjem stajalista.

Problem nepravovremenog vođenja projekta nastaje jer gradovi olako shvaćaju pripremnu fazu projekta, računajući na tradicionalan pristup projektiranju i ne uzimajući u obzir uvjete održivosti i ‘nove’ EU kriterije koje je potrebno interpolirati u ranoj fazi projekta, a koji su postavljeni zbog razumijevanja današnje svjetske situacije. Problem korištenja multidisciplinarnosti, a ne interdisciplinarnosti, leži u zakonskim pretpostavkama jer Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje [NN 78/15, 118/18 i 110/19], čl. 37. između ostalog propisuje da je voditelj projekta fizička osoba s obrazovanjem iz znanstvenog područja tehničkih znanosti u nekom od znanstvenih polja – arhitekture i urbanizma, građevinarstva, elektrotehnike ili strojarstva. Na temelju iskustva u pripremi i provedbi javnih projekata možemo uočiti kako loša priprema projekta dovodi do velikih problema u provedbenoj fazi kad identifikacija stvarnih problema i nepravilnosti uzrokuje financijske korekcije<sup>49</sup> – uskratu ugovorenih EU sredstava. U nastavku ćemo, analizirajući kriterije prihvatljivosti i odabira, identificirati one koji su relevantni za osiguranje kvalitete i održivosti javnih projekata, a sve s ciljem potvrde navedene pretpostavke da je interdisciplinarni pristup u pripremljenoj fazi javnih projekata nuždan za osiguravanje kvalitete i održivosti projekta koji čine osnovu za EU financiranje.

GRAF. 3. POSTUPAK ODABIRA PROJEKTA I DODJELE BESPovratnih SREDSTAVA (FAZE) S PROVJEROM KRITERIJA PRIHVATLJIVOSTI I KRITERIJA ODABIRA  
GRAPH 3 SELECTION PROCEDURE FOR THE PROJECTS AND ALLOCATION OF NON-REFUNDABLE FUNDS (PHASES) WITH A CHECK-UP OF THE ACCEPTANCE AND SELECTION CRITERIA

44 Uključuje aspekt promicanja ravnopravnosti spolova i zabranu diskriminacije po bilo kojoj osnovi.

45 Odnosi se na promicanje ciljeva EU za očuvanjem, zaštitom i unapređenjem zaštite okoliša, te uključuje aspekte promicanja korištenja obnovljivih izvora energije i/ili unapređenja energetske učinkovitosti i/ili smanjenja korištenja prirodnih resursa.

46 Odnosi se na suradnju formaliziranu Sporazumom o partnerstvu korisnika i partnera za slučajeve kada je partnerstvo na projektu uvjet ili mogućnost propisana dokumentacijom postupka dodjele, a može se odnositi i na suradnju prijavitelja s drugim dionicima koji formalno ne sudjeluju u provedbi projekta i vanjski su partneri u odnosu na provoditelja/e projekta.

47 U intervencijskoj logici projekta odnosi se na svaki element u obliku proizvoda/ishoda i/ili usluge i/ili procesa/metode i/ili organizacijske/strukturne promjene, koji je bitno razlučiti u odnosu na prethodne i postojeće elemente na programskom području, odnosno na području provedbe projekta, i kojim se pri postizanju ciljeva projekta unaprijeđuje kvaliteta krajnjeg postignuća (uvjetno receno – ‘proizvoda’) projekta.

48 Projekt se provodi na određenoj lokaciji i uključuje teritorijalni prioritet – uključivanje područja izrazitog siromaštva ili određenog stupnja (ne)razvijenosti ili bavljenje određenim demografskim izazovom.

49 Prema ZNP 05, financijska korekcija je instrument kojim se umanjuju bespovratna sredstva iz ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava ili nalaze povrat cijeloga ili dijela financiranja isplaćenog korisniku.

Tabl. III. ANALIZA SPECIFIČNIH KRITERIJA ODABIRA ZA SPECIFIČNI CILJ 6E2 – OBNOVA BROWNFIELD LOKACIJA  
TABLE III ANALYSIS OF SPECIFIC SELECTION CRITERIA FOR A SPECIFIC GOAL 6E2 – BROWNFIELD SITE REGENERATION

R.br.	KRITERIJ (obrazloženje)	VAŽNOST (obvezan / neobvezan)	ZNAJSTVENO PODRUČJE ocjenitelja projekta	PROCJENA UTJECAJA NA KVALITETU I ODRŽIVOST (visok/srednji/nizak/bez)
1.	VRIJEDNOST ZA NOVAC KOJU PROJEKT NUDI (odnosi se na kvantificirani omjer troška potrebnog za postizanje ciljanih vrijednosti pokazatelja neposrednih rezultata / rezultata utvrđenih na razini sheme / predmetnog postupka dodjele)	obvezan	ekonomija (društveno) arhitektura i urbanizam (tehničko)	visok (težinski faktor 25%)
2.	FINANCIJSKA ODRŽIVOST PROJEKTA (odnosi se na strategiju financiranja po završetku provedbe projekta te uključuje i troškove održavanja / funkcioniranja infrastrukture)	obvezan	ekonomija (društveno) arhitektura i urbanizam (tehničko)	srednji (težinski faktor 10%)
3.	PROVEDBENI KAPACITETI PRIJAVITELJA / I PARTNERA (uključuje aspekte financijskih, stručnih, iskustvenih i administrativnih kapaciteta prijavitelja i partnera za provedbu projekta te se odnosi na njihovo iskustvo i na realno procjenjivanje provedbenih kapaciteta)	obvezan	ekonomija (društveno) arhitektura i urbanizam (tehničko)	nizak (težinski faktor 5%)
4.	DIZAJN I ZRELOST PROJEKTA (odnosi se na (1) utvrđivanje potrebe, odnosno problemskog stanja koje projekt rješava i opis željenog stanja, (2) internu intervencijsku logiku projekta i provjerljivost pokazatelja kojima se treba potvrditi ostvarenje ciljanih vrijednosti, (3) spremnost za početak provedbe svih odgovarajućih komponenata projekta)	obvezan	ekonomija (društveno) arhitektura i urbanizam (tehničko)	visok (težinski faktor 20%)
5.	PROMICANJE JEDNAKIH MOGUĆNOSTI I SOCIJALNE UKLJUČENOSTI (uključuje aspekt promicanja ravnopravnosti spolova i zabranu diskriminacije po bilo kojoj osnovi)	obvezan	ekonomija (društveno) arhitektura i urbanizam (tehničko)	nizak (težinski faktor 5%)
6.	PROMICANJE ODRŽIVOG RAZVOJA (odnosi se na promicanje ciljeva EU za očuvanjem, zaštitom i unapređenjem zaštite okoliša te uključuje aspekte promicanja korištenja obnovljivih izvora energije / unapređenja energetske učinkovitosti / smanjenja korištenja prirodnih resursa)	obvezan	ekonomija (društveno) arhitektura i urbanizam (tehničko)	srednji (težinski faktor 10%)
7.	POVEZANOST S DRUGIM PROJEKTIMA RELEVANTNIM ZA PREDMETNI SEKTOR (određuje u kojoj se mjeri projekt nastavlja na prethodno provedene intervencije ili na one u provedbi – komplementarnost i sinergija s drugim projektima i intervencijama)	obvezan	ekonomija (društveno) arhitektura i urbanizam (tehničko)	nizak (težinski faktor 5%)
8.	OPSEG I SNAGA PARTNERSTVA (odnosi se na suradnju za slučajeve kada je partnerstvo na projektu uvijek ili mogućnost)	neobvezan	nije primjenjivo	bez utjecaja
9.	INOVATIVNOST U PLANU IZVEDBE PROJEKTA kojim se pri postizanju ciljeva projekta unapređuje kvaliteta krajnjeg postignuća projekta	neobvezan	nije primjenjivo	bez utjecaja
10.	DOPRINOS PROJEKTOG PRIJEDLOGA RJEŠAVANJU SPECIFIČNIH RAZVOJNIH PROBLEMA NA ODREĐENOM TERITORIJU (projekt se provodi na određenoj lokaciji i uključuje teritorijalni prioritet)	obvezan	ekonomija (društveno) arhitektura i urbanizam (tehničko)	visok (težinski faktor 20%)

### IDENTIFIKACIJA KRITERIJA RELEVANTNIH ZA OSIGURANJE KVALITETE I ODRŽIVOSTI JAVNIH PROJEKATA

#### IDENTIFYING THE CRITERIA RELEVANT TO QUALITY ASSURANCE AND SUSTAINABILITY OF PUBLIC PROJECTS

Podsjetimo da su opći kriteriji koji se odnose na financiranje javnih projekata podijeljeni na kriterije prihvatljivosti i kriterije odabira. Prema OPKK, unutar svakoga investicijskog prioriteta na temelju općih kriterija prihvatljivosti i odabira definiraju se specifični kriteriji koji su primjenjivi na određeni cilj, a koji je predmet pojedinog postupka dodjele. U ovom istraživanju prikazan je primjer specifičnih kriterija iz tematskog područja „Čisti gradovi”, tematskog cilja „TC6 – Očuvanje i zaštita okoliša i promocija učinkovitosti resursa”, specifičnog cilja „6e2 – Obnova brownfield lokacija” iz OPKK, kao jedan od ciljeva najuže vezanih za polje arhitekture i urbanizma (Tabl. III.).

Kako je već navedeno, kriteriji prihvatljivosti obuhvaćaju deset eliminacijskih odnosno obveznih kriterija koji su isključivo administrativnog karaktera (administrativne provjere prijavitelja, partnera u projektu, usklađenosti ciljeva i aktivnosti projekta s predmetnom dodjelom, provjerom načela nekumulativnosti u smislu dvostrukog financiranja itd.) pa

kao takvi nisu od utjecaja na kvalitetu i način pripreme javnih projekata kako ih ovaj rad istražuje.

Analiza specifičnih kriterija odabira za cilj 6e2 – Obnova brownfield lokacija napravljena je u odnosu na opće kriterije odabira iz OPKK. Analizom su stoga obuhvaćeni kriteriji odabira te je ona obuhvatila obrazloženje i određene nužnosti za svaki pojedini kriterij, određene znanstvenog područja potrebnog za kvalitetnu ocjenu projekta te procjenu utjecaja na kvalitetu i održivost javnih projekata. Procjena utjecaja kriterija na kvalitetu i održivost određena je na način da ona bude u korelaciji s unaprijed poznatim težinskim faktorom<sup>50</sup> za svaki pojedini kriterij.

Analizom kriterija odabira (Tabl. III.), možemo zaključiti da se radi o kriterijima na temelju kojih se određuje kvaliteta projekta prema unaprijed utvrđenoj metodologiji odabira. U odnosu na opće kriterije odabira, specifični

<sup>50</sup> Težinski faktor označava udio pojedinoga specifičnog kriterija odabira u ukupno ostvarenim bodovima prema svim primjenjivim kriterijima za predmetni specifični cilj. Težinski se faktor određuje kao fiksna postotna vrijednost ili kao raspon postotnih vrijednosti.

<sup>51</sup> Prema vrsti i opsežnosti projekta uključuju se i stručnjaci iz ostalih znanstvenih područja.

<sup>52</sup> Princip ‘četiri oka’ podrazumijeva aktivnosti i ocjenjivanje minimalno dvoje stručnjaka kako bi se osigurala nepristranost i transparentnost postupka (engl. *Four eyes principle*).

kriteriji odabira unutar investicijskog prioriteta 6e, a koji se odnosi na specifičan, u ovom radu prezentirani, cilj 6e2 – Obnova brownfield lokacija, vidljivo je da se radi o ukupno osam specifičnih kriterija odabira, od kojih su kriteriji br. 1-6, te kriterij br. 10 obvezni kriteriji, dok je od triju kriterija (br. 7-9), koji su primjenjivi samo ako su relevantni za postupak dodjele, primijenjen samo kriterij br. 7 – povezanost s drugim projektima relevantnim za predmetni sektor, a ostala su dva (br. 8 i 9) u sklopu javno dostupne metodologije za investicijski prioritet 6e ocijenjena kao kriteriji koji nisu relevantni za postupak pa se oni ne primjenjuju.

Obrazloženje kriterija odabira pokazuje da se svi kriteriji temelje na održivom razvoju koji podrazumijeva interdisciplinarnost u ocjenjivanju javnih projekata te posljedično utječu i na kvalitetu, kao i održivost projekta, koje prema EU politikama predstavljaju imperativ za realizaciju javnih projekata što se provode u sklopu ITU mehanizma. Ocjenjivanje kvalitete projekta (Graf. 4.) provodi uvijek dvoje ocjenjivača u paru, jedan iz tehničkog područja arhitekture, a drugi iz društvenog područja ekonomije<sup>51</sup>, po principu ‘četiri oka’.<sup>52</sup> Procjenom utjecaja kriterija na kvalitetu i održivost projekta možemo uočiti da od osam specifičnih kriterija odabira tri kriterija imaju visok utjecaj s težinskim faktorom 20-25%, dva kriterija imaju srednji utjecaj s težinskim faktorom 10%, dok nizak utjecaj s težinskim faktorom 5% imaju tri kriterija – br. 3, 5 i 7. Visok utjecaj imaju sljedeći kriteriji: 1. Vrijednost za novac koju projekt nudi; 4. Dizajn i zrelost projekta te 8. Doprinos projektne prijedloga rješavanju specifičnih razvojnih problema na određenom teritoriju. Srednji utjecaj imaju sljedeći kriteriji: 2. Financijska održivost projekta i 6. Promicanje održivog razvoja. Nizak utjecaj imaju sljedeći kriteriji: 3. Provedbeni kapaciteti prijavitelja i, ako je primjenjivo, partnera; 5. Promicanje jednakih mogućnosti i socijalne uključenosti te 7. Povezanost s drugim projektima relevantnim za predmetni sektor. Kriterijima kojima je dodijeljen visok utjecaj pripada 65% ukupne vrijednosti svih specifičnih kriterija, dok 20% ukupne vrijednosti pripada kriterijima sa srednjim utjecajem, a 15% ukupne vrijednosti pripada kriterijima s niskim utjecajem.

## ZAKLJUČAK

### CONCLUSION

Europska unija putem mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja podržava održivi urbani razvoj na način da povezuje i osnažuje gradove putem partnerstva i formiranjem urbanih područja kako bi prepoznali vlastite razvojne potencijale i postali pokretači gospodarskog i socijalnog razvoja na lokalnoj

razini. Integrirana teritorijalna ulaganja predstavljaju relativno nov koncept EU kojim se podržavaju mjere održivoga urbanog razvoja. Na gradovima je izazovan zadatak pripreme projekata javne i društvene namjene koji moraju biti usklađeni s regionalnom politikom EU tako da doprinese ciljevima održivoga urbanog razvoja. U tekućem financijskom razdoblju dostupno je za projekte održivoga urbanog razvoja u RH putem ITU mehanizma 345,35 mil. € europskih sredstava. Od toga je RH do kraja 2019. godine isplaćeno tek 6,75% dostupnih sredstava, što je pokazatelj da se RH sporo prilagođava europskim uvjetima za dobivanje bespovratnih sredstava. Javni se projekti u RH još uvijek pripremaju na tradicionalan, multidisciplinarni način, sa slabom primjenom EU uvjeta i kriterija temeljenih na održivom razvoju koji podrazumijeva interdisciplinarnost. Loša priprema projekta dolazi do punog izražaja tek u provedbenoj fazi, kada se identificiraju stvarni problemi. U toj fazi provedbe dio problema ostaje nerješiv i posljedično utječe na količinu isplaćenih EU sredstava. Stoga je važno da RH prihvati nov, kvalitetan i održiv koncept pripreme javnih projekata koji promovira održivi urbani razvoj kao osnovu za daljnji razvoj gradova.

U radu je dan detaljan pregled kriterija, sustava ocjenjivanja i odabira javnih projekata u RH na primjeru specifičnih kriterija iz tematskog područja „Čisti gradovi”, tematskog cilja „TC6 – Ocuvanje i zaštita okoliša i promocija učinkovitosti resursa”, specifičnog cilja „6e2 – Obnova brownfield lokacija”. Na osnovi provedene analize možemo zaključiti da kriteriji odabira, koji ocjenjuju kvalitetu i održivost projekta, u velikoj mjeri ocjenjuju interdisciplinarnost projektne prijedloga te da je za ocjenu potrebna sinergija znanja iz tehničkog i društvenog područja znanosti. U ovome su radu identificirani kriteriji odabira koji imaju najveći utjecaj na kvalitetu projekta i određena je ukupna zajednička vrijednost njihova utjecaja.

Primjena rezultata ovoga istraživanja može koristiti ponajprije stručnjacima iz tehničkog i društvenog područja znanosti, ali i onima iz ostalih područja koji se bave pripremom projekata javne i društvene namjene. Također, primjena rezultata može biti od koristi i gradovima koji su inicijatori javnih projekata u dijelu prepoznavanja i prihvaćanja interdisciplinarnog pristupa kao ključnog elementa u pripremi projekta u svrhu postizanja kvalitete i održivosti projekta.

S obzirom na utvrđeni utjecaj kriterija odabira na način pripreme javnih projekata te na kvalitetu i održivost, u nastavku znanstvenog istraživanja planira se detaljna elaboracija kriterija odabira i njihov utjecaj na pripremu projektne dokumentacije za realizaciju javnih projekata koji se provode u sklopu ITU mehanizma.



GRAF. 4. INTERDISCIPLINARNOST PRI OCJENJIVANJU KVALITETE PROJEKTA  
GRAPH. 4. INTERDISCIPLINARITY IN THE EVALUATION OF PROJECT QUALITY

## LITERATURA BIBLIOGRAPHY

## IZVOR SOURCE

1. ĐOKIĆ, I.; SUMPOR, M. (2017.), *Kapacitet hrvatskog prostora za provedbu strategija razvoja urbanih i LAG područja*, stručni skup Urbano-ruralne veze, zbornik: 116-123, Hrvatski zavod za prostorni razvoj, Sveti Martin na Muri
2. Europska komisija (2011.), *Teritorijalna Agenda Europske Unije 2020 – Prema uključivoj, pametnoj i održivoj Europi različitih regija*, Gödöllő, Mađarska
3. Europska komisija (3. rujan 2020.), *European Structural and Investment Funds*, dohvaceno iz Open Data Portal for the European Structural and Investment Funds: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>
4. Grad Osijek (2016.), *Strategija razvoja Urbane aglomeracije Osijek*, Osijek
5. Grad Pula (2017.), *Strategija razvoja Urbanog područja Pula*, Pula
6. Grad Rijeka (2016.), *Strategija razvoja Urbane aglomeracije Rijeka za razdoblje 2016.-2020. godine*, Rijeka
7. Grad Slavonski Brod (2016.), *Strategija razvoja Urbanog područja Slavonskog Broda do 2020.*, Slavonski Brod
8. Grad Zagreb, Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada (2017.), *Strategija razvoja Urbane aglomeracije Zagreb za razdoblje do 2020. godine*, Zagreb
9. MRRFEU (2016.), *Zajednička nacionalna pravila o6 – Dodjela bespovratnih sredstava*, Zagreb
10. MRRFEU (rujan 2018.), *Održivi urbani razvoj ITU mehanizam*, 5. MRRFEU
11. MRRFEU (18. lipanj 2020.), *Europski strukturni i investicijski fondovi*, dohvaceno iz Integrirana teritorijalna ulaganja: <https://strukturnifondovi.hr/integrirana-teritorijalna-ulaganja/>
12. Sveučilište u Splitu (2016.), *Strategija razvoja Urbane aglomeracije Split za razdoblje do kraja 2020. godine*, Grad Split
13. Urbanex d.o.o. (2016.), *Strategija razvoja Urbanog područja Zadra 2014.-2020.*, Grad Zadar
14. *Zakon o prostornom uređenju* (NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19), „Narodne novine”, Zagreb
15. *Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske* (147/14, 123/17, 118/18 izd.), (NN 147/14, 123/17, 118/18), „Narodne novine”, Zagreb
16. *Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske* (NN 29/18, 114/18), „Narodne novine”, Zagreb

IZVOR ILUSTRACIJA

ILLUSTRATION SOURCE

Autori

## SAŽETAK

## SUMMARY

SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT  
IN THE CONTEXT OF INTEGRATED TERRITORIAL INVESTMENTS

## CRITERIA, EVALUATION SYSTEM AND SELECTION OF PUBLIC PROJECTS FOR EU FUNDING

European funds are financial instruments that support the implementation of the common policies of the European Union. Due to its accession to the EU in 2013, the Republic of Croatia, acquired the right to use the European funds. The main policy of the EU is Regional (Cohesion) policy, which supports the urban dimension and promotes integrated territorial strategies for sustainable urban development. Regional (Cohesion) policy provides the frameworks needed to address the challenges of territorial development and to mobilize the potential of the territories at local, regional, national and transnational level. According to the Territorial Agenda of the European Union 2020, territorial cohesion is a set of principles intended for harmonious, balanced, efficient and sustainable territorial development. It provides equal opportunities for citizens and businesses, regardless of their location, to make the best possible use of their territorial potential. Territorial cohesion strengthens the principle of solidarity in order to promote convergence between the economies of better developed territories and economies whose development is lagging behind. The EU objectives set out in the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive development can be achieved in accordance with the principles of territorial cohesion. The key elements for achieving territorial cohesion are balanced territorial development and polycentric urban development policies.

Regional development in Croatia is defined by the Law on Regional Development of the Republic of Croatia as a long-term process of promoting sustainable economic and social development of an area that is achieved through the recognition, encouragement and management of development potentials in that area. On the basis of this Law, the regional development policy tries to ensure the connection of local and regional development needs with the priorities of central level development and the goals of the EU cohesion policy. The Urban Development Strategy [SRUP] is defined as a basic strategic document which determines the development goals and priorities for urban areas. Ur-

ban areas are organized as urban agglomerations, larger urban areas and smaller urban areas. Cities as the centers of urban areas are not limited to their administrative boundaries, but also include neighboring cities and municipalities that form an urban spatial and functional entity. In the Republic of Croatia for the period 2014-2020 four urban agglomerations have been formed (Zagreb, Split, Rijeka and Osijek), and three urban areas (Slavonski Brod, Pula and Zadar). For the next financial period (2021-2027) seven new urban areas will be established (Dubrovnik, Karlovac, Varazdin, Vinkovci, Sisak, Šibenik and Bjelovar) that will contribute to the development strategy and form wider urban areas in order to harmonize with European policies and achieve balanced regional development through the implementation of public and social projects.

For the financial period 2014-2020 the European Union has introduced the Integrated Territorial Investments Mechanism [ITI mechanism] as one of the tools for implementing integrated actions in the field of sustainable urban development. Through the ITI mechanism, cities as initiators of local development form urban spatial and functional entities, create mutual partnerships and prepare projects for public and social buildings. All public projects funded through the ITI mechanism must be harmonized with: European regional policy, strategy for the development of the urban area [SRUP], specific objectives and criteria for eligibility and project selection. Evaluation of the projects and their selection is a key tool that ensures harmonization. According to the provisions of the ZNP o6 – non-refundable funds, two types of the general criteria apply to all projects: eligibility criteria and selection criteria.

The article analyzes the eligibility and selection criteria in the evaluation of project proposals and identifies those that are relevant to the quality and sustainability of public projects, all with the aim of confirming the assumption that an interdisciplinary approach in the preparatory phase of public projects is necessary to ensure quality and sustainability as a basis for EU funding. An overview of the

general criteria reveals a total of twenty criteria divided into two groups. The first group consists of ten eligibility criteria that are eliminatory and are checked in the administrative phase of the project. The second group consists of ten selection criteria that are applied to assess the quality of the project. The analysis of the selection criteria established the importance of an interdisciplinary approach in the preparation of public projects because they are evaluated in an interdisciplinary manner according to the principle of "four eyes". The research identifies the criteria that show the need for a synergy of knowledge from different fields of science and singles out those criteria that are relevant to ensuring the quality and sustainability of public projects and assessing their impact. This paper points out the rules, procedures and elements that need to be met so that a public project could be eligible for the EU non-refundable funds through the ITI mechanism. It has been recognized that one of the reasons for the poor availability of EU funds lies in the fact that public projects in Croatia are still prepared in a traditional, multidisciplinary manner while the rules and project selection criteria in EU are predominantly based on sustainable development and interdisciplinarity. The preparatory phase of public projects in the Republic of Croatia is rather neglected, and the process itself is deficient and does not meet the EU requirements. Project management in the preparatory phase is usually absent. It begins only in the implementation phase when real problems are identified. Then, due to limited resources (time and money), it is no longer possible to respond adequately to the challenges from the previous phase of the project, part of the problem remains unsolvable and consequently it affects the amount of EU payments. Therefore, it is important for the Republic of Croatia to adapt and accept a new, high-quality and sustainable concept of public project preparation that promotes sustainable urban development and interdisciplinary management of public projects in the preparatory phase as a basis for further urban development.

## BIOGRAFIJE

## BIOGRAPHIES

Mr.sc. **BORIS IHAROŠ**, dipl.ing.arh., završio je Arhitektonski fakultet Sveučilišta u Zagrebu i sveučilišni poslijediplomski znanstveni studij Poslovno upravljanje u graditeljstvu. Područja su mu interesa održivi urbani razvoj i interdisciplinarno djelovanje u pripremi javnih projekata.

Dr.sc. **KRISTINA CAREVA**, dipl.ing.arh., doktorirala je 2012. godine na Arhitektonskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, gdje je zaposlena od 2004. godine. Istraživačica je na nekoliko domaćih i EU projekata. Područja su joj interesa interdisciplinarno djelovanje i participativne metode u projektiranju.

Mr.sc. **BORIS IHAROŠ**, Dipl.Eng.Arch. graduated from the Faculty of Architecture in Zagreb and completed his post-graduate scientific program in Business Management in Construction. Research interests: sustainable urban development and interdisciplinary work in the preparation of public projects.

**KRISTINA CAREVA**, Ph.D., Dipl.Eng.Arch., received her doctoral degree in 2012 from the Faculty of Architecture in Zagreb where she has been employed since 2004. She participates in several Croatian and EU projects. Research interests: interdisciplinary work and participative methods in architectural design.

