



Sveučilište u Zagrebu

Arhitektonski fakultet

Poslijediplomski specijalistički studij

Arhitektura i urbanizam, Prostorno uređenje

Ciklus: Strateško planiranje i održivi razvoj

Darko Kasap mag.ing.stroj.

# **INTEGRIRANA TERITORIJALNA ULAGANJA I PLANIRANJE RAZVOJA URBANIH PODRUČJA U HRVATSKOJ I POLJSKOJ**

ZAVRŠNI RAD

Zagreb, 2021.



Sveučilište u Zagrebu

Arhitektonski fakultet

Poslijediplomski specijalistički studij

Arhitektura i urbanizam, Prostorno uređenje

Ciklus: Strateško planiranje i održivi razvoj

Darko Kasap mag.ing.stroj.

# **INTEGRIRANA TERITORIJALNA ULAGANJA I PLANIRANJE RAZVOJA URBANIH PODRUČJA U HRVATSKOJ I POLJSKOJ**

ZAVRŠNI RAD

Mentori:

Prof. Krunoslav Šmit dr.sc.

Ivana Katuriđ dr.sc.

Zagreb, 2021.



University of Zagreb

Faculty of Architecture  
Postgraduate specialist study  
Architecture and urbanism, Spatial planning  
Cycle: Strategic planning and sustainable development

Darko Kasap B.Sc.Mech.Eng.

# **INTEGRATED TERRITORIAL INVESTMENTS AND URBAN DEVELOPMENT PLANNING IN CROATIA AND POLAND**

FINAL WORK

Supervisor(s):

Prof. Krunoslav Šmit dr.sc.

Ivana Katuriđ dr.sc.

Zagreb, 2021.

Veliku zahvalu , u prvom redu , dugujem svojim mentorima, koji su mi omogućili sve potrebne informacije i svojim trudom i savjetima , komentarima i kritikama vodili kroz izradu ovog rada.

Zahvaljujem se svim profesorima i predavačima Poslijediplomskog specijalističkog studija-Arhitektura i urbanizam, Prostorno uređenje, Ciklus: Strateško planiranje i održivi razvoj na trudu, zalaganju i prenesenom znanju.

Također se želim zahvaliti svojim suradnicima na poslu i prijateljima..

Na koncu, zahvaljujem se svojoj obitelji, posebno mojoj Eugeniji, koji su imali strpljenja za moju odsutnost, te me bezrezervno podržavali na ovom putu.

## Sadržaj

1.	UVOD	8
2.	ZAKONSKI OKVIRI“ INTEGRIRANOG TERITORIJALNOG ULAGANJA“	12
2.1.	Teritorijalno upravljanje u Republici Hrvatskoj	12
2.2.	Teritorijalno upravljanje u Poljskoj	14
3.	PRISTUPI PLANIRANJU RAZVOJA KORIŠTENJEM INTEGRIRANIH TERITORIJALNIH ULAGANJA	16
3.1.	Istraživana urbana područja	16
3.1.1.	Urbano područje Zadar	16
3.1.2.	Funkcionalno urbano područje Wrocław	18
3.2.	Okvir za korištenje integriranih teritorijalnih ulaganja na primjeru Hrvatske	19
3.2.1.	Integrirana teritorijalna ulaganja u Hrvatskoj	19
3.2.2.	Integrirana teritorijalna ulaganja – Zadar	24
3.3.	Okvir za implementaciju integriranih teritorijalnih ulaganja na primjeru Poljske	27
3.3.1.	Integrirana teritorijalna ulaganja u Poljskoj	27
3.3.2.	Integrirana teritorijalna ulaganja – Wrocław	32
4.	MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA IMPLEMENTACIJE INTEGRIRANIH TERITORIJALNIH ULAGANJA U URBANIM PODRUČJIMA	36
5.	ZAKLJUČAK	40
6.	LITERATURA	42
6.1.	Izvori	44

## Pojmovnik

Kratica	Pojašnjenje
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
ESF	Europski socijalni fond
ESI	Europski strukturni i investicijski fondovi
FUA	Funkcionalna urbana područja ( <i>eng. Functional Urban Area</i> )
ITU	Integrirana teritorijalna ulaganja
KF	Kohezijski fond
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj ( <i>eng. Organisation for Economic Co-operation and Development</i> )
OPKK	Operativni program konkurentnost i kohezija
OPULJP	Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali
SDG	Ciljevi održivog razvoja ( <i>eng. Sustainable Development Goals</i> )

## SAŽETAK

ITU mehanizam integrirani je strateški pristup rješavanju ekonomskih, ekoloških, društvenih, klimatskih i demografskih izazova u urbanim područjima koji istodobno uzima u obzir potrebu za promicanjem urbano-ruralnih veza unapređenjem suradnje između gradova i okolice, stvaranjem partnerstva između različitih dionika razvoja te smanjivanjem razlika unutar urbanih područja. Ključno je obilježje ITU mehanizma istodobni naglasak na višesektorstvu i teritorijalnoj integralnosti.

Cilj analitičkog istraživanja jest prikaz praktičnog aspekta implementacije jednog od alata Kohezijske politike EU u programskom razdoblju 2014. – 2020. – mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU mehanizam) u Hrvatskoj (Urbano područje Zadar) i Poljskoj (funkcionalno urbano područje (FUA) Wrocław) stoga metodološki okvir izrade ove studije obuhvaća niz metoda istraživanja kojima je provedena komparacija teritorijalnih politika Hrvatske i Poljske.

Pisanju samog rada prethodilo je uredsko istraživanje odnosno prikupljanje podataka iz relevantnih izvora koji podrazumijevaju različite domaće i strane baze podataka, dokumente te stručnu i znanstvenu literaturu.

Objekt analize u sklopu studije su urbana područja grada Zadra u Hrvatskoj i grada Wrocława u Poljskoj.

ITU mehanizam je otvorio prostor za novi koncept teritorijalnog razvoja u post-socijalističkim državama poput Hrvatske i Poljske, koji istovremeno potiče teritorijalnu koheziju i održivi razvoj koju uvažava međusektorske potrebe, ali i potencijale razvoja koji nisu u dovoljnoj mjeri bili prethodno razmatrani zbog prostorno-administrativnih prepreka. Poljski primjer integracije ITU mehanizma u prostorno i strateško planiranje ukazuje na postepeni uspon u modalitetima suradnje između uključenih lokalnih administrativnih jedinica, kao i povećanje učinkovitosti provedbe kroz ostvarenje pokazatelja provedbe. Iako je u Hrvatskoj ITU mehanizam tek ostvario prvu generaciju planova i vezanih projekata, vidljiv je značajan napredak, a urbano područje Zadar ističe se kao primjer dobre prakse u nacionalnim okvirima. Kvalitetnom suradnjom i integriranjem koncepata teritorijalnog i održivog razvoja, moguće je nadići strukturne probleme koji se javljaju u Hrvatskoj uslijed dihotomije prostorno i strateškog razvoja, posebice kroz kvalitetnu i koordiniranu međusektorsku i međugradsku/međuopćinsku suradnju.

**Ključne riječi: integrirana teritorijalna ulaganja, ITU mehanizam, koncept teritorijalnog i održivog razvoja, strateški pristup, urbano područje**

## ABSTRACT

ITU mechanism is an integrated strategic approach to addressing economic, environmental, social, climate and demographic challenges in urban areas while taking into account the need to promote urban-rural links by enhancing cooperation between cities and surroundings, creating partnerships between different development stakeholders and reducing disparities within urban areas. A key feature of the ITU mechanism is the simultaneous emphasis on multisectorality and territorial integrity.

The aim of the analytical research is to present the practical aspect of the implementation of one of the tools of EU Cohesion Policy in the programming period 2014-2020 - the mechanism of integrated territorial investments (ITU mechanism) in Croatia (Urban area Zadar) and Poland (functional urban area (FUA) Wroclaw). The methodological framework for the preparation of this study includes a number of research methods that were used to compare the territorial policies of Croatia and Poland.

The writing of the paper was preceded by office research, ie data collection from relevant sources, which include various domestic and foreign databases, documents and professional and scientific literature.

The object of analysis within the study are the urban areas of the city of Zadar in Croatia and the city of Wroclaw in Poland.

ITU mechanism has opened space for a new concept of territorial development in post-socialist countries such as Croatia and Poland, which simultaneously encourages territorial cohesion and sustainable development that respects cross-sectoral needs, but also development potentials that have not been sufficiently considered due to spatial-administrative barriers. The Polish example of the integration of the ITU mechanism into spatial and strategic planning indicates a gradual rise in the modalities of cooperation between the involved local administrative units, as well as an increase in the efficiency of implementation through the implementation of implementation indicators.

Although in Croatia ITU mechanism has only achieved the first generation of plans and related projects, significant progress is visible, and the urban area of Zadar stands out as an example of good practice in the national context. With quality cooperation and integration of the concepts of territorial and sustainable development, it is possible to overcome the structural problems that arise in Croatia due to the dichotomy of spatial and strategic development, especially through quality and coordinated intersectoral and intercity / intermunicipal cooperation

**Keywords: integrated strategic approach, ITU mechanism, concepts of territorial and sustainable development, strategic approach, urban areas.**



## 1. UVOD

Promjena u načinu planiranja prostora uvjetovana je naglim i nekontroliranim porastom gradova u 20. stoljeću. Trenutno više od 55% svjetskog stanovništva živi u gradovima, a procjenjuje se kako će do 2050. godine taj udio biti 68% (UN, 2018). Projekcije ukazuju će se većine gradova suočiti s izazovima povećanja potrošnje energije, zagađenja, nezaposlenosti, segregacije, siromaštva, umanjenom kvalitetom urbanog okoliša i povezanim zdravstvenim poteškoćama. S obzirom na suvremene izazove, a s ciljem osiguranja održivog razvoja, suočavanje s izazovima mora početi *sada*. Aktivnosti prilagodbe i suzbijanja negativnih efekata treba poduzimati ne samo na međunarodnoj, već i na nacionalnoj i lokalnoj razini.

Od 1970-ih godina uvodi se i razvija pojam i koncept održivog razvoja, odnosno ideja o zadovoljavanju potreba današnjice bez ugrožavanja potreba budućih generacija. Najčešće citirana definicija koncepta održivog razvoja je ona koju su naveli Ujedinjeni narodi 1987. definirajući održivi razvoj kao „*razvoj koji izlazi u susret potrebama današnjih generacija, pri čemu se vodi računa da zadovoljavanje potreba današnjih generacija ne dovede u pitanje mogućnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe*“ (WCED, 1987:46). U temelju svih definicija održivog razvoja isprepliću se ekonomska, društvena i ekološka dimenzija, stoga se održivi razvoj definira i kao koncept koji nastoji postići balans između ekonomske učinkovitosti, socijalne kohezije i ekološke stabilnosti (Cifrić, 2009).

Na globalnoj je razini koncept održivog razvoja uređen dokumentom naziva *Agenda za održivi razvoj 2030* (skraćeno: Agenda 2030). U rujnu 2015. godine, sve 193 članice Ujedinjenih naroda usvojile su Agendu 2030, obvezujući se na posebne akcije usmjerene, između ostalog, na uklanjanje siromaštva, osiguranje mira te dobrobit i zaštitu naše planete. U srži Agende 2030 nalazi se pet ključnih dimenzija: ljudi, prosperitet, planet, partnerstvo i mir; također poznat kao 5P (engl. *people, prosperity, planet, partnership and peace*). Nakon gotovo dvije godine pregovora, zemlje su se složile oko 17 ciljeva održivog razvoja (engl. *Sustainable Development Goals – SDG*; u nastavku: SDG) i 169 povezanih ciljeva. SDG-ovi, koji su zamijenili dotadašnjih osam Milenijskih razvojnih ciljeva, odgovaraju na potrebu boljeg usmjeravanja planiranih aktivnosti i jačanja međunarodne suradnje koja će osigurati održivi razvoj na globalnoj razini.

Kao jedan od ključnih ciljeva, Agenda 2030 prepoznaje održivi urbani razvoj, posebice kroz SDG 11: „Učiniti gradove i naselja uključivim, sigurnim, otpornim i održivim“. Uloga gradova iznimno je važna u postizanju SDG-ova jer se svijet kontinuirano urbanizira što je vidljivo kroz povećanje udjela urbanog stanovništva na globalnoj razini. SDG 11 odgovara na izazove koje predstavlja ubrzana urbanizacija. Međunarodni ciljevi i pravci održivog urbanog razvoja odgovor su na svjetske trendove i izazove povezane s urbanizacijom.

Održivi urbani razvoj te integrirano strateško prostorno planiranje na razini Europske unije intenzivnije se počelo razvijati 1990-ih godina. Godine 1999. Europska komisija objavljuje „Sažet pregled sustava i politika prostornog planiranja unutar EU“ koji je pokrивao tadašnjih 15 država članica EU. Istovremeno, jedna od najvažnijih javnih politika Europske unije postaje regionalna politika, usmjerena na smanjenje društvenih i gospodarskih razlika te uspostavljanje ravnoteže u kvaliteti života svih njenih stanovnika, stavljajući fokus na razvoj regija kao prostornih razvojnih cjelina. Tijekom godina, provedene su mnoge reforme regionalne politike, a s njima je postupno uveden dio koji je ciljano usmjeren prema gradovima. Gradovi postaju nositelji gospodarskog i socijalnog rasta i razvoja, stoga ispunjenje gospodarskih i socijalnih ciljeva nije moguće ostvariti bez ciljanog pristupa i suradnje s gradovima (Albrechts i dr., 2003; Katurić i dr., 2018). Primjena održivog urbanog razvoja u EU definirana je 2013. godine Uredbom Europske unije br. 1301/2013, člankom 7. kojim se državama članicama nalaže primjena održivog urbanog razvoja integriranim urbanim razvojem i strateškim planiranjem kroz mehanizam integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU) ili kroz specifične operativne programe i tematske ciljeve. Uredba o zajedničkim odredbama br. 1303/2013 uvodi nove integracijske alate pomoću kojih se teritorijalne strategije mogu provesti “na licu mjesta”, a povezuju tematske ciljeve identificirane u sporazumima o partnerstvu i operativnom programima s teritorijalnom dimenzijom: lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (članci 32. – 35. Uredbe o zajedničkim odredbama) i integrirana teritorijalna ulaganja (članak 36. Uredbe o zajedničkim odredbama).

ITU mehanizam integrirani je strateški pristup rješavanju ekonomskih, ekoloških, društvenih, klimatskih i demografskih izazova u urbanim područjima koji istodobno uzima u obzir potrebu za promicanjem urbano-ruralnih veza unapređenjem suradnje između gradova i okolice, stvaranjem partnerstva između različitih dionika razvoja te smanjivanjem razlika unutar urbanih područja. Ključno je obilježje ITU mehanizma istodobni naglasak na višesektorstvu i teritorijalnoj integralnosti. Temeljni su korisnici ITU mehanizma urbani i/ili urbanizirani teritoriji s integriranom (višesektorskom) razvojnom strategijom koja služi za provedbu mehanizma te integrirano korištenje sredstava iz najmanje dvije različite prioritetne osi ili operativna programa. Na taj se način ostvaruje veća integralnost i komplementarnost projekata u urbanom području. ITU mehanizam podrazumijeva izradu strateškog okvira prilagođenog specifičnoj teritorijalnoj situaciji pojedinih upravnih područja u kojima se trebaju primijeniti integrirane mjere za održivi urbani razvoj. Kako bi se obuhvatno adresirao održivi urbani razvoj, ITU mehanizmom potiče aktivnosti unutar sedam tematskih, odnosno deset specifičnih ciljeva za provedbu kojih su osigurana sredstva iz triju ESI fondova (EFRR-a, KF-a i ESF-a) čije je korištenje u financijskoj perspektivi 2014. – 2020. definirano dvama operativnim programima – Konkurentnost i kohezija (OPKK) te Učinkoviti ljudski potencijali (OPULP).

U programskom razdoblju 2014.-2020. regionalna politika u investicijskom aspektu je činila čak 1/3 proračuna EU. Slijedom navedenoga urbani je razvoj u središtu regionalne politike Europske

unije te je europska regulativa definirala da su države članice, u financijskom razdoblju 2014. – 2020., dužne barem 5 % sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj izdvojiti za integrirane mjere za održivi urbani razvoj.

Danas Europska unija broji 27 članica, a gradovi i njihova okolica tvore neraskidivu funkcionalnu cjelinu. Sustavi teritorijalnog upravljanja i prostornog planiranja u 21. stoljeću su postali jedan od ključnih sastavnih dijelova integriranih međusektorskih razvojnih strategija i mehanizama provedbe politika među državama članicama Europske unije. Sveobuhvatan strateški pristup temelji se na identificiranju zajedničkih potreba i potencijala te na definiranju zajedničkih razvojnih ciljeva. Na istom tragu planira se i sljedeće programsko i financijsko razdoblje EU 2021-2027. U svibnju 2018. godine Europski parlament i Vijeće donose Prijedlog o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te financijskih pravila za navedene, ali i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize (dokument COM/2018/375 final - 2018/0196 (COD)). Kao ključni cilj u dokumentu se ističe administrativno pojednostavljenje. Iz iskustva proizlazi kako su pravila presložena i rascjepkana između fondova i oblika financiranja, što dovodi do nepotrebnog opterećenja za voditelje programa i konačne korisnike. Navedenim prijedlogom Uredbe o zajedničkim odredbama bit će utvrđene zajedničke odredbe za sedam fondova u okviru podijeljenog upravljanja.

Ekonomski, ekološki i društveni izazovi s kojima je Europa suočena ukazuju na potrebu višedimenzionalnog pristupa s ciljem davanja učinkovitih odgovora. Drugim riječima, ako želimo postići gospodarsku i društvenu usklađenost na europskoj razini potrebno je izaći izvan okvira administrativnih granica te zahtijevati veću spremnost različitih razina vlasti da surađuju i koordiniraju aktivnosti radi postizanja zajedničkih ciljeva.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine 147/15, dalje u tekstu: Zakon) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2015. uspostavio je novi programski i provedbeni okvir politike regionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj. Zakonom se uvodi nekoliko novih mehanizama upravljanja politikom regionalnoga razvoja koji uključuju i jasno prepoznavanje njene urbane dimenzije.

Urbana područja Zakonom su podijeljena su u tri kategorije - urbane aglomeracije, veća i manja urbana područja. Granice urbane aglomeracije definirat će se na temelju administrativnih granica jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) koje ulaze u sastav urbane aglomeracije, a utvrđuje ih ministar regionalnoga razvoja i fondova EU, na „prijedlog grada, sjedišta urbane aglomeracije uz prethodno mišljenje svih lokalnih jedinica uključenih u pojedinu aglomeraciju i mišljenja ministarstva nadležnog za prostorno uređenje (Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja)“ (članak 14. stavak 4. Zakona). U slučaju većih i manjih urbanih područja, granice se formiraju sukladno administrativnim granicama grada, ali se mogu proširiti uključivanjem susjednih jedinica lokalne samouprave ili njihovih dijelova, uz prethodnu suglasnost njihovih predstavničkih tijela (članak 14. stavak 7. Zakona

## **Metoda i tehnika rada**

Cilj analitičkog istraživanja jest prikaz praktičnog aspekta implementacije jednog od alata Kohezijske politike EU u programskom razdoblju 2014. – 2020. – mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU mehanizam) u Hrvatskoj (Urbano područje Zadar) i Poljskoj (funkcionalno urbano područje (FUA) Wrocław) stoga metodološki okvir izrade ove studije obuhvaća niz metoda istraživanja kojima je provedena komparacija teritorijalnih politika Hrvatske i Poljske.

Pisanju samog rada prethodilo je uredsko istraživanje odnosno prikupljanje podataka iz relevantnih izvora koji podrazumijevaju različite domaće i strane baze podataka, dokumente te stručnu i znanstvenu literaturu.

Objekt analize u sklopu studije su urbana područja grada Zadra u Hrvatskoj i grada Wrocława u Poljskoj. Funkcionalno urbano područje (FUA) je vrsta urbanog područja definirana na temelju kriterija funkcionalne povezanosti, pri čemu minimalni udio zaposlenih dnevnih migranata iz urbanog okruženja (JLS u okolici) u grad-središte iznosi 15 %. Funkcionalna urbana područja nisu administrativne niti formalno ustrojene urbane aglomeracije, već služe u statističke svrhe te su definirane od strane Statističkog ureda Europske unije (Eurostat) i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) na temelju zajedničke metodologije.

Države su pozvane samostalno prilagoditi definirane, ali i dodatne kriterije s obzirom na specifične uvjete pojedinog područja. Iz navedenih razloga, osim službenih europskih statistika (prvenstveno statistička baza podataka Eurostata) korišteni su podaci nacionalnih baza podataka, strategije razvoja urbanog područja te recentnih relevantnih izvješća.

## 2. ZAKONSKI OKVIRI "INTEGRIRANOG TERITORIJALNOG ULAGANJA "

Ekonomski, ekološki i društveni izazovi s kojima je Europa suočena ukazuju na potrebu višedimenzionalnog pristupa s ciljem davanja učinkovitih odgovora. Drugim riječima, ukoliko se želi ostvariti gospodarska i društvena usklađenost na europskoj razini potrebno je izaći izvan okvira administrativnih granica te zahtijevati veću spremnost različitih razina vlasti na suradnju i koordinaciju aktivnosti radi postizanja zajedničkih ciljeva.

### 2.1. Teritorijalno upravljanje u Republici Hrvatskoj

Sustavi prostornog planiranja ukorijenjeni su u socioekonomski, politički i kulturalni kontekst svake države. Sustav ne uključuje samo funkcioniranje prostorno-planskog zakonskog okvira, već i povezane zakonodavne strukture.

U Republici Hrvatskoj zakonodavni okvir jasno razlikuje prostorno i strateško planiranje pri čemu je prostorno planiranje definirano Zakonom o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19), dok je strateško planiranje definirano Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17) i Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, 123/17, 118/18) kao krovnim zakonima nadležnima za tematiku strateškog planiranja.

Unatoč različitim nadležnim zakonima, strateško i prostorno planiranje u Republici Hrvatskoj, moraju biti međusobno usklađeni sukladno članku 31. Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17) koji navodi nužnost međusobne usklađenosti akata strateškog planiranja i prostornih planova. Također se i Zakonom o regionalnom razvoju navodi kako su osnovna polazišta za izradu razvojnih strategija upravo prostorni planovi lokalne, regionalne i nacionalne razine (Zakon o regionalnom razvoju, NN 147/14, 123/17, 118/18).

Prostorno planiranje smatra se „integriranim“ ili „koordiniranim“ u gotovo svim sektorskim politikama u Hrvatskoj s obzirom na dugogodišnju tradiciju i koncept prostornog planiranja.

U Hrvatskoj je krajem 2017. godine na snagu stupio Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17). Navedenim je dokumentom uspostavljen zakonski okvir za dugoročno i srednjoročno strateško planiranje i praćenje učinaka javnih politika te vrednovanje uspješnosti mjera, projekata i aktivnosti na nacionalnoj, županijskoj i lokalnoj razini.

Prije donošenja navedenog zakona, odlukom Vlade osnovan je Upravljački odbor i Izvršne radne skupine za izradu nacionalne razvojne strategije. Upravljački odbor čine predsjednik Vlade RH i

svi ministri, predstavnici Hrvatskog sabora, Ureda predsjednika RH, Hrvatske zajednice županija, Udruge gradova u RH, Udruge općina u RH, Hrvatske udruge poslodavaca, Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore, sindikata, Hrvatske narodne banke i Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Upravljački odbor potvrdio je ključna tematska područja i horizontalne politike, a prema kojima su formirane tematske radne skupine i radne skupine za horizontalne politike. Ključna tematska područja i horizontalne politike prikazane su u tablici Tab. 1.

Tab. 1. Tematska područja i horizontalne politike RH

TEMATSKA PODRUČJA	HORIZONTALNE POLITIKE
zdravlje i kvaliteta života	teritorijalni razvoj
energija i održivi okoliš	industrijski razvoj i razvoj poduzetništva
promet i mobilnost	demografija i socijalne politike
turizam i kreativno društvo	makroekonomija, pravosuđe i dobro upravljanje
digitalno društvo	obrazovanje i razvoj ljudskih potencijala
hrana i bio-ekonomija	
sigurnost	

Temeljem navedenog zakonskog okvira usvojena je Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, a koja uključuje i ciljeve teritorijalnog razvoja. Strateški cilj horizontalne politike teritorijalnog razvoja jest uravnoteženi regionalni razvoj i poticanje razvoja inovativnih regija kroz pametnu specijalizaciju regija i usmjeravanje integriranih teritorijalnih ulaganja u cilju uvođenja strukturnih promjena i jačanja pozicije regionalnih gospodarstava u globalnim lancima vrijednosti i podrške stvaranju novih radnih mjesta te razvoj pametnih otoka i pametnih gradova kao pokretača rasta i inovacija (Sl. 1.).



Sl. 1. Horizontalni strateški ciljevi politike teritorijalnog razvoja RH

Izvor: Nacionalna razvojna strategija Republika Hrvatske za razdoblje do 2030. godine, 2021

## 2.2. Teritorijalno upravljanje u Poljskoj

Prostorno planiranje u Poljskoj ima dugu povijest. Prvi značajan zakon koji je regulirao pravila prostornog gospodarstva u Poljskoj bio je Dekret poljskog predsjednika od 16. veljače 1928. o zakonu o građevinarstvu i stambenim zgradama. Uzastopni akti iz raspona prostornog planiranja, kao što su Uredba od 2. travnja 1946. o planiranom državnom prostornom gospodarstvu, zakon od 31. siječnja 1961. o prostornom planiranju, zakon od 12. srpnja 1984. o prostornom uređenju i zakon od 7. srpnja 1994. također u vezi s prostornim planiranjem uvode brojne promjene koje posljedično tvore sustav prostornog planiranja u Poljskoj.

Zakon o prostornom planiranju iz 1994. godine omogućio je odvajanje funkcije strateškog prostornog planiranja od operativnog prostornog planiranja uvođenjem akata o prostornoj politici koji ispunjavaju funkciju instrumenata koji ostvaruju obje politike. Oblikovanje i ostvarivanje državne prostorne politike provodilo se idejama i na njima temeljenim programima koji definiraju vladine zadatke i služe ostvarenju nadlokalnih javnih ciljeva koji su utjecali na prostorni razvoj države.

U odnosu na prethodne zakone, osim državnih, lokalnih i regionalnih planova, Zakon o prostornom planiranju iz 1994. godine je uveo novu vrstu prostornog plana - planove funkcionalnih područja koja su pripremljena za područja koja se razlikuju u odnosu na posebne gospodarske, socijalne, kulturne te prirodne i ekološke funkcije ispunjavanja.

U srpnju 2012. godine izmijenjen je Zakon o državnoj upravi te sada uključuje urbanu i regionalnu politiku u nadležnosti Ministarstva regionalnoga razvoja. U Poljskoj se urbani i regionalni razvoj tradicionalno percipiraju u smislu regeneracije degradiranih područja kroz središnje intervencije. Sada je cilj razviti sveobuhvatniji pristup upravljanju prostorom, čineći Ministarstvo regionalnoga razvoja glavnim i odgovornim za donošenje odluka. Nova urbana politika promatrat će konkurentnost poljskih gradova iz globalne perspektive. Međutim, postojat će prioritete i aspekti revitalizacije baveći se pravnim i regulatornim okvirima koji se odnose na prostorno planiranje. Dopunjeni Zakon je stupio na snagu 1. siječnja 2013. godine.

U recentnom razdoblju, najvažniji dokument koji pridonosi ciljevima regionalne politike jest Nacionalna strategija za regionalni razvoj 2010.-2020. (Krajowa Strategia Rozwoju regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, obszary Wiejskie, KSRR). Dokumentom se postavljaju tri posebna cilja za razdoblje do 2020. godine:

1. KONKURENTNOST - Potpora rastu konkurentnosti regija. Cilj je iskoristiti potencijal područja koja imaju najveći kapacitet za poticanje gospodarskog rasta (Varšava i druga regionalna središta). Povezani cilj je izgradnja mehanizma koji će raspršiti razvojne

- processe iz polova rasta prema subregionalnim centrima, ruralnim područjima i drugim funkcionalnim područjima s izrazitom prostornom specijalizacijom.
2. KOHEZIJA – Kreiranje teritorijalne kohezije te prevencija marginalizacije problemskih područja. U sklopu cilja su navedene mjere za nadvladavanje poteškoća na područjima s najslabijim indikatorima u pogledu gospodarskog potencijala, socijalne kohezije, institucionalnih kapaciteta te infrastrukturnih pogodnosti. Glavni cilj je pružanje vanjske potpore procesima restrukturiranja te poboljšati pristup javnim dobrima i uslugama.
  3. EFIKASNOST – Stvaranje uvjeta za učinkovitu, korisnu i partnersku provedbu teritorijalno orijentirane razvojne politike. Pritom se stavlja naglasak na institucionalne i pravne uvjete potrebne za provedbu razvojnih mjera (npr. jačanje strateškog pristupa, poboljšanje javnog upravljanja, jačanje suradnje i poticanje većeg društvenog aktivizma).

U srpnju 2012. godine izmijenjen je Zakon o državnoj upravi te sada uključuje urbanu i regionalnu politiku u nadležnosti Ministarstva regionalnoga razvoja. U Poljskoj se urbani i regionalni razvoj tradicionalno percipiraju u smislu regeneracije degradiranih područja kroz središnje intervencije. Sada je cilj razviti sveobuhvatniji pristup upravljanju prostorom, čineći Ministarstvo regionalnoga razvoja glavnim i odgovornim za donošenje odluka. Nova urbana politika promatrat će konkurentnost poljskih gradova iz globalne perspektive. Međutim, postojat će prioriteti i aspekti revitalizacije baveći se pravnim i regulatornim okvirima koji se odnose na prostorno planiranje. Dopunjeni Zakon je stupio na snagu 1. siječnja 2013. godine.

Zakonom o metropolitanskim područjima iz 2015. godine stvoren je okvir za međusobnu suradnju teritorijalnih jedinica koje su dio urbane aglomeracije što je od izuzetne važnosti za daljnji razvoj urbanih aglomeracija. Iste godine Poljska donosi Nacionalnu urbanu politiku do 2023. godine čiji je cilj ojačati kapacitete gradova i urbaniziranih područja te potaknuti održivi razvoj i povećanje kvalitete života u njima, kao i stvaranje novih radnih mjesta. Svi politički akteri koji djeluju u segmentu urbanog razvoja moraju, sukladno Nacionalnoj urbanoj politici, težiti stvaranju učinkovitih, kompaktnih, održivih i koherentnih te posljedično konkurentnih i snažnih gradova (Analiza EU konteksta planiranja i usporedivosti gradova za Urbanu aglomeraciju Zagreb, 2017).

Unatoč uspostavljenom zakonodavnom okviru, ključni problem Poljske i dalje je nepokrivenost teritorija lokalnim prostornim planovima, njihova loša kvaliteta i neproporcionalan sadržaj u odnosu na stvarno stanje što posljedično dovodi do neučinkovitih prostornih struktura, neorganiziranog prostornog razvoja te kompliciranih investicijskih procesa (Case Study PL42, 2019).



## 3. PRISTUPI PLANIRANJU RAZVOJA KORIŠTENJEM INTEGRIRANIH TERITORIJALNIH ULAGANJIMA

### 3.1. Istraživana urbana područja

#### 3.1.1. Urbano područje Zadar

Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (2014.), člankom 14. definirana su urbana područja u Hrvatskoj. Grad Zadar je uvršten u veća urbana područja koja čine gradovi s više od 35.000 stanovnika, a koji nisu uključeni u veće urbane aglomeracije.

Sukladno Smjernicama za izradu strategija razvoja urbanih područja, praćenje njihove provedbe i vrednovanje koje je definiralo Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2015, 2021) kao jedinstveni kriterij definiranja urbanih područja i urbanih aglomeracija na području Republike Hrvatske predložen je kriterij dnevnih migranata. Navedeni kriterij uvjetuje da minimalno 30% zaposlenih osoba mora na dnevnoj bazi radi posla putovati u Grad-središte kako bi okolne JLS, iz kojih dolaze ini dnevni migranti, ušle u teritorijalni obuhvat urbanog područja. Osim navedenog, sukladno Smjernicama, moguće je definiranje dodatnih kriterija koji odgovaraju funkcionalnim aspektima specifičnog urbanog područja.

Prilikom definiranja obuhvata zadarskog urbanog područja, glavni kriterij bila je gravitacijska snaga Grada Zadra, odnosno funkcionalna povezanost grada i jedinica lokalne samouprave koje ga okružuju. Tako je, uz kriterij zaposlenih dnevnih migranata u Grad-središte urbanog područja korišten i dodatni kriterij socioekonomske funkcionalne povezanosti. Prema tom su kriteriju u obuhvat Urbanog područja Zadra uključene i otočne općine sa sjedištem na otoku Ugljanu (Preko, Kali i Kukljica), a s kojima je Zadar intenzivno funkcionalno povezan, čak višestruko intenzivnije nego s udaljenijim otocima koji administrativno pripadaju Gradu Zadru (Strategija razvoja urbanog područja Zadra 2014.–2020., 2016.).

Posljednji kriterij jest kriterij prostornog kontinuiteta. S obzirom da navedenim obuhvatom urbano područje čini kompaktnu i funkcionalnu cjelinu, isti je zadovoljen.

Urbano područje Zadar čine dva grada i 13 općina: Grad Zadar, Grad Nin, Općina Bibinje, Općina Galovac, Općina Kali, Općina Kukljica, Općina Novigrad, Općina Poličnik, Općina Posedarje, Općina Preko, Općina Ražanac, Općina Sukošan, Općina Škabrnja, Općina Vrsi i Općina Zemunik Donji koji administrativno pripadaju Zadarskoj županiji (Sl. 2.). Specifičnost UP Zadar jesu udaljeni otoci Silba i Olib koji ne zadovoljavaju gore navedene kriterije, no s obzirom da administrativno pripadaju Gradu Zadru, ulaze i u obuhvat UP-a.

Površina urbanog područja Zadra iznosi 790 km<sup>2</sup>, a prema posljednjem Popisu stanovništva 2011. g. na prostoru UP-a je živjelo 113.045 stanovnika.

U urbanom području Zadar razvilo se 70 naselja u kojima živi između 29 (Ošljak) i 71.471 (Zadar) stanovnika. Sedam naselja ima manje od 100 stanovnika od čega je šest smješteno na otocima i jedan u kopnenom dijelu Grada Zadra. Čak 80 % naselja ima manje od 1.000 stanovnika među kojima i dva općinska središta (Ražanac i Kukljica). U prosjeku u naseljima živi 1.615 stanovnika, no ukoliko iz izračuna izuzme Grad Zadar, prosječan broj stanovnika po naselju iznosi 603, što ukazuje na iznimnu koncentraciju stanovništva na prostoru grada-središta (Strategija razvoja urbanog područja Zadra 2014.–2020., 2016.). Prosječna gustoća naseljenosti je 2011. godine iznosila 143,1 stanovnika/km<sup>2</sup> što je gotovo dvostruko više od hrvatskog prosjeka. Međutim, unutar prostora UP-a postoje značajne razlike u gustoći naseljenosti. Grad Zadar je prostorno i demografski najveća JLS, a prema Popisu 2011. g. imala je 75.062 stanovnika na površini 193,9 km<sup>2</sup>.

U odnosu na teritorij Republike Hrvatske u cjelini, urbano područje Zadar ima relativno povoljna demografska kretanja, pa je u posljednjem međupopisnom razdoblju (2011.-2011.) područje u cjelini zabilježilo blagi porast ukupnog broja stanovnika.



Sl. 2. Prostorni obuhvat Urbanog područja Zadra

Izvor: Strategija razvoja urbanog područja Zadra 2014.-2020., 2016.

### 3.1.2. Funkcionalno urbano područje Wrocław

Wrocław je četvrti grad po veličini u Poljskoj u kojem je, prema podacima Nacionalnog statističkog ureda Poljske 2019. godine živjelo nešto više od 640.000 stanovnika. Grad se prostire na površini od 293 km<sup>2</sup> - tvoreći najvažnije gradsko središte na jugozapadu Poljske. Glavni je grad te gospodarsko, kulturno, sveučilišno i financijsko središte Donjošleskog Vojvodstva i središte urbane aglomeracije Wrocław s oko 850.000 stanovnika.

Funkcionalno područje Wrocława čini 15 lokalnih administrativnih jedinica koje su zajednički potpisale Sporazum o provedbi ITU mehanizma na navedenom teritoriju koji broji gotovo 900.000 stanovnika. U sklopu Regionalnog operativnog programa (ROP) Donja Šleska, ITU Wrocław provodit će se realizacijama integriranih projekata u okviru sedam EFRR prioriternih osi (transport, poslovne mogućnosti i inovacije, gospodarstvo s niskom razinom emisija, okolišni i prirodni resursi, IT tehnologije, socijalna i edukacijska infrastruktura) i tri ESF prioritetne osi (tržište rada, socijalna uključenost i edukacija), kombinirajući dakle infrastrukturne i programske („soft“) mjere.

Financijske obaveze svake JLS u FUA Wrocław koje proizlaze iz proračuna za provedbu ITU mehanizma izračunate su na temelju broja stanovnika prema podacima iz 2013. godine te uplaćene na račun grada Wrocława. Za svaki pojedinačan projekt pregovorima se odlučuje o kapitalnom doprinosu JLS uključenih u provedbu i/ili korisnika određenog projekta. Gotovo 290 milijuna EUR osigurano je za implementaciju ITU mehanizma u FUA Wrocławu.

Za provedbu ITU mehanizma formirana su tri tijela – ITU Posrednička institucija, Upravljački odbor i ITU Vijeće. ITU Posrednička institucija je najvažnije tijelo u provedbi ITU mehanizma koja se dijeli na Gradonačelnika Wrocława i ITU Ured. Gradonačelnik Wrocława nosi funkciju odlučivanja za provedbu ITU mehanizma na području FUA Wrocław. ITU ured obavlja administrativne i implementacijske poslove za provedbu ITU mehanizma.

Struktura upravljanja urbanom aglomeracijom Wrocława vrlo je razvijena, što je posljedica spomenutog velikog iskustva provođenja ITU mehanizma. Za razliku od primjerice urbane aglomeracije Varšave čiju suradnju urbanog središta i okolnih teritorijalnih jedinica su u početku karakterizirale poteškoće, urbana aglomeracija Wrocława predstavlja vrlo pozitivan primjer rane suradnje ruralnih i urbanih jedinica još od samog kraja 20. stoljeća koja je 2005. godine rezultirala osnivanjem zajedničke razvojne agencije (engl. *Wrocław Agglomeration Development Agency*, polj. *Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej*) (Analiza EU konteksta planiranja i usporedivosti gradova za Urbanu aglomeraciju Zagreb, 2017).

## 3.2. Okvir za korištenje integriranih teritorijalnih ulaganja na primjeru Hrvatske

### 3.2.1. Integrirana teritorijalna ulaganja u Hrvatskoj

Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske iz 2014. godine uvedeno je ustrojavanje urbanih područja (kratica: UP) temeljenih na načelu neposredne funkcionalne regije najvećih urbanih centara. Njime su definirane tri nove teritorijalne kategorije urbanih područja: urbane aglomeracije te veća i manja urbana područja. Zakonom su utvrđene četiri urbane aglomeracije: Zagreb, Split, Rijeka i Osijek, dok su veća urbana područja gradovi koji prema posljednjem popisu stanovništva imaju više od 35.000 stanovnika i nisu uključeni u urbane aglomeracije. Manja urbana područja su gradovi koji prema posljednjem Popisu stanovništva 2011. godine imaju manje od 35.000 stanovnika te čija središnja naselja imaju više od 10.000 stanovnika i/ili su sjedišta županija. Prema članku 14., stavku 7., svi UP-ovi, uz središnji grad, mogu uključivati i susjedne urbane ili urbanizirane jedinice lokalne samouprave ili njihove dijelove s kojima oni čine funkcionalne cjeline, a uz prethodnu suglasnost njihovih predstavničkih tijela.

Novi pristup teritorijalnom razvoju u Republici Hrvatskoj, tijekom financijske perspektive 2014.-2020., provodio se u sklopu korištenja mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU) u sedam najvećih gradova – Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Slavonski Brod i Pula. Gradovi su sa svojom okolicom na temelju funkcionalne povezanosti formirali urbane aglomeracije odnosno urbana područja, a glavni cilj je olakšati provedbu teritorijalnih strategija kojima je potrebno financiranje iz različitih izvora.

S obzirom na nepostojanje pravnog okvira u Hrvatskoj kojim bi urbana područja postale pravne osobe i preuzele određene funkcije, sklopljeni su partnerski sporazumi između jedinica lokalne samouprave (JLS) uključenih u definirana urbana područja, čime su se one obvezale koristiti ITU mehanizam za provedbu održivog urbanog razvoja. Nakon formiranja urbanih aglomeracija/područja, izrađeni su strateški razvojni dokumenti s listama strateških projekata, ciljevima te akcijskim planovima provođenja i financiranja definiranih ciljeva i vezanih projekata. Identifikaciju određenog projekta kao projekta od strateškog značaja omogućuje njegova usklađenost s ciljevima strateškog razvojnog dokumenta, mogućnost sufinanciranja sredstvima javnog i privatnog sektora, financijska održivost nakon njegove realizacije te utjecaj projekta na druga razvojna područja i različite sektore putem „efekta prelijevanja“ (tzv. spillover). Kao vrlo bitan kriterij za izdvajanje strateškog projekta ističe se utjecaj koji projekt ima na prostor UP-a te značaj projekta u prostornom obuhvatu širem od UP-a (Katurić i dr., 2016).

Sukladno Sporazumu o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020. (dalje u tekstu: SoP) Republika Hrvatska u financijskoj perspektivi 2014. – 2020. koncept održivog

urbanog razvoja provodi na temelju ITU mehanizma u okviru dva operativna programa – Operativnog programa Konkurentnost i kohezija (OPKK) i Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali (OPULJP), iz tri različita europska fonda - Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijskog fonda (KF) i Europskog socijalnog fonda (ESF) unutar 10 specifičnih ciljeva iz sedam tematskih ciljeva.

SoP naglašava da je glavni cilj uspostave ITU mehanizma u Hrvatskoj promocija održivog urbanog razvoja u najvećim urbanim područjima, i to pojačanom suradnjom između lokalnih vlasti te partnerstva s razvojnim dionicima iz javnog, privatnog i civilnog sektora. Takav pristup ima za cilj provedbu integriranih lokalno definiranih razvojnih investicija u svrhu svladavanja ekonomskih, okolišnih, klimatskih, demografskih i društvenih izazova. Isti omogućuje realizaciju teritorijalno utemeljenih integriranih projekata radi rješavanja složenih razvojnih problema, kao i učinkovitije iskorištavanje posebnog potencijala određenih urbanih područja kao prostorno-funkcionalnih cjelina.

Republika Hrvatska je u financijskom razdoblju 2014.-2020. za provedbu mjera održivog urbanog razvoja putem ITU mehanizma imala na raspolaganju 345.351.269,00 EUR-a:

- 303.351.269,00 EUR-a iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija
- 42.000.000,00 EUR-a iz Europskog socijalnog fonda u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali.

Važeće zakonodavne odredbe vezane za ITU mehanizam na razini Europske Unije su sljedeće:

- EFRR Uredba (EU) br. 1301/2013 – Posebne odredbe o postupanju s određenim teritorijalnim značajkama, Članak 7. Održivi urbani razvoj
- Regulatorna o zajedničkim odredbama Uredba (EU) br. 1303/2013 – Članak 36. Integrirana teritorijalna ulaganja, članak 15. Sadržaj partnerskog sporazuma, Članak 96. Sadržaj, usvajanje i izmjena operativnih programa u okviru cilja „Ulaganje za rast i radna mjesta”
- ESF Uredba (EU) br. 1304/2013 – Članak 12. Posebne odredbe o postupanju s određenim teritorijalnim značajkama

Dodatno, u Hrvatskoj je na snazi Zakon o Regionalnom razvoju Republike Hrvatske koji je stupio na snagu u siječnju 2015. godine te predstavlja pravni temelj za provedbu EFRR Uredbe (EU) br. 1301/2013 i posebnih odredbi cilja „Ulaganje u rast i radna mjesta“. Zakonom se utvrđuju ciljevi i načela upravljanja regionalnim razvojem Hrvatske, od planskih dokumenata do provedbe i praćenja provedbe politike regionalnog razvoja s ciljem što učinkovitijeg korištenja fondova EU.

Mjere se provode u sedam najvećih urbanih središta s najvišom koncentracijom stanovništva i kapacitetima za provedbu projekata, a koja su za provedbu ITU mehanizma odabrana temeljem

kriterija iz javnog poziva Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Tijekom financijskog razdoblja 2014.-2020. radilo se o četiri urbane aglomeracije s više od 100.000 stanovnika u središnjim naseljima: Zagreb, Osijek, Rijeka i Split te tri urbana područja s više od 50.000 stanovnika u središnjim naseljima: Zadar, Slavonski Brod i Pula. Pri tome gradovi središta urbanih područja nisu ograničeni na svoje administrativne granice, već uključuju i susjedne jedinice lokalne samouprave (JLS) ili njihove dijelove koji zajedno stvaraju prostorno-funkcionalnu cjelinu - urbanu aglomeraciju odnosno urbano područje.

Integriranim teritorijalnim ulaganjima u navedene UP-ove namjera je osnažiti sveukupan regionalni razvoj Republike Hrvatske. Putem mehanizma ITU, sukladno SoP-u, obuhvaćena su tri tematska područja koja se odnose na:

1. Gradove kao pokretače razvoja održivog i pametnog ekonomskog rasta,
2. Čiste gradove,
3. Uključive gradove.

Doprinos navedenim tematskim područjima ostvaruje se kroz tematske i specifične ciljeve čije je financiranje omogućeno kroz Operativni program Konkurentnost i kohezija te Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali (Vlada Republike Hrvatske - SoP, 2018).

Putem ITU mehanizama u okviru OPKK-a provodi se, u cijelosti ili djelomično, pet specifičnih ciljeva:

- SC 3a2 Omogućavanje povoljnog okruženja za razvoj poduzetništva iz PO-a 3 Poslovna konkurentnost;
- SC 4c3 Povećanje učinkovitosti sustava toplinarstva iz PO-a 4 Promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije;
- SC 6c1 Povećanje zapošljavanja i turističkih izdataka kroz unaprjeđenje kulturne baštine iz PO-a 6 Zaštita okoliša i održivost resursa;
- SC 6e2 Obnova brownfield lokacija (bivših vojnih i/ili industrijskih područja) unutar ITU-a iz PO-a 6 Zaštita okoliša i održivost resursa;
- SC 7ii2 Povećanje broja putnika u javnom prijevozu iz PO-a 7 Povezanost i mobilnost.

U okviru OPULJP putem mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja provodi se također pet specifičnih ciljeva:

- SC 8ii1 - Povećanje zapošljavanja i integracije dugotrajno nezaposlenih iz NEET skupine na tržište rada;

- SC 9i1 - Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti kroz promociju integracije na tržište rada i socijalne integracije ranjivih skupina, i borba protiv svih oblika diskriminacije;
- SC 9iv2 - Poboljšanje pristupa visokokvalitetnim socijalnim uslugama, uključujući podršku procesu deinstitucionalizacije;
- SC 10iii3 - Poboljšanje obrazovnog sustava za odrasle i unapređenje vještina i kompetencija odraslih polaznika.
- SC 10iv1- Modernizacija ponude strukovnog obrazovanja te podizanje njegove kvalitete radi povećanja zapošljivosti učenika kao i mogućnosti za daljnje obrazovanje

Iste je moguće grupirati u sedam tematskih ciljeva :

- TC 3 - Jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća (SME), poljoprivrednog sektora te sektora ribarstva i akvakulture;
- TC 4 - Podrška prijelazu prema ekonomiji temeljenoj na niskoj razini emisije CO<sub>2</sub>, u svim sektorima;
- TC 6 - Zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa;
- TC 7 - Promicanje održivog prometa, te uklanjanje uskih grla (barijera) u ključnoj infrastrukturi;
- TC 8 - Promicanje zapošljavanja i podrška mobilnosti radne snage;
- TC 9 - Promicanje socijalnog uključivanja te borba protiv siromaštva;
- TC 10 - Ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje.

Prema konačnoj raspodjeli, 36 % ukupnih alociranih sredstava za ITU mehanizam bilo je namijenjeno Urbanoj aglomeraciji Zagreb, 16 % Urbanoj aglomeraciji Split, 14 % Urbanoj aglomeraciji Rijeka, 12 % Urbanoj aglomeraciji Osijek, 8 % Urbanom području Zadar dok je Urbanom području Slavonski Brod i Urbanom području Pula namijenjeno po 7 % ukupnih alociranih sredstava putem ITU mehanizma.

Proces pripreme urbanih područja (UP) za provedbu ITU mehanizma podrazumijevao je nekoliko aktivnosti:

- ustrojavanje UP-a i osnivanje partnerskih vijeća UP-a,
- priprema strategije razvoja urbanih područja sukladno smjernicama koje je pripremila MRRFEU,
- priprema natječajne dokumentacije za prijavu na Poziv za odabir područja za provedbu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja

- sektorski dijalozi s relevantnim dionicima
- identifikacija projekata za financiranje putem ITU mehanizma.

Natječaj za odabir područja za provedbu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja je bio otvoren od 23.3.2016. do 15.7.2016, a kao prihvatljivi prijavitelji bilo je navedeno sedam najvećih urbanih središta u Republici Hrvatskoj. Od travnja do lipnja 2016. MRRFEU kao Upravljačko tijelo (UT) organiziralo je sektorske dijaloge, ukupno 13 sastanaka s predstavnicima gradova potencijalnih korisnika ITU mehanizma i tijela nadležnih za pojedine SC-ove koji se u cijelosti ili djelomično provode putem ITU mehanizma. Sektorski dijalozi organizirani su s ciljem da se gradovima potencijalnim korisnicima ITU mehanizma pomogne u pripremi prijave na Poziv i identifikaciji intervencija prihvatljivih za financiranje u sklopu ITU mehanizma.

Gradovi su nakon održanih sastanaka identificirali intervencije/projekte koji su u skladu s prepoznatim specifičnim ciljevima, odnosno koji su prihvatljivi za provedbu kroz ITU mehanizam te su temeljem navedenog dostavili pročišćene liste indikativnih projekata (GIP OPKK, 2016).

Sva prijavljena urbana područja i aglomeracije – Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Slavonski Brod, Zadar i Pula - zadovoljila su uvjete iz Poziva te su sukladno Odluci o odabiru područja za provedbu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja od 5. listopada 2016. godine odabrani za provedbu ITU mehanizma.

Kako bi gradovi korisnici ITU mehanizma potpisali Sporazum o obavljanju delegiranih i s njima povezanih zadaća i aktivnosti, bilo je potrebno donijeti Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o tijelima SUK-a kojom se ITU gradovima dodjeljuje funkcija ITU PT-a, a koja je i donesena 17. veljače 2017. godine. Potpisivanje Sporazuma o obavljanju delegiranih i s njima povezanih zadaća i aktivnosti između MRRFEU i svih 7 gradova središta UP-a uslijedilo je u travnju 2017. godine. Sporazumima su utvrđene obveze i odgovornosti UT-a i ITU PT-ova u obavljanju delegiranih aktivnosti te su preduvjet za uspostavu posredničkih tijela u ITU gradovima. Također su provođene aktivnosti vezane uz pripremu Sporazuma o provedbi ITU-a u okviru OPKK između UT-a i ITU PT-ova, kao i aktivnosti pripreme za postupak akreditacije ITU PT-ova. Sporazum o provedbi integriranih teritorijalnih ulaganja u okviru OPKK potpisan je 7. veljače 2018. godine.

Provedba ITU mehanizma u odabranim gradovima temelji se na strategiji razvoja urbanog područja (dalje u tekstu: SRUP). SRUP je definiran u Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske iz 2014. godine (NN 147/14) kao strateški dokument u kojem se određuju ciljevi i prioriteti razvoja za urbana područja. Prema tome, SRUP je jedinstvena i sveobuhvatna strategija određenog područja koja uključuje prepoznate projekte koji će pridonijeti većoj teritorijalnoj i gospodarskoj koheziji, a donosi se za sedmogodišnje razdoblje u skladu s višegodišnjim financijskim okvirom kohezijske politike EU. Temeljno obilježje SRUP-a jest integrirano multisektorstvo kojim se pokrivaju različita područja društvenog i gospodarskog djelovanja



urbane zajednice, a čije se funkcionalno međudjelovanje odvija u specifičnom urbanom okruženju. SRUP-ovi stoga identificiraju razvojne izazove, potrebe i potencijale te u konačnici daju strateški okvir s konkretnim razvojnim ciljevima, prioritetima, mjerama i aktivnostima koje će pridonijeti održivom razvoju i obnovi UP-a, sukladno zajedničkim potrebama svih uključenih JLS kao jedinstvene funkcionalne cjeline.

SRUP-ovi čine temelj za provedbu ITU mehanizma. SRUP-ovi, sukladno Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (2014, Članak 11., stavak 4.) moraju biti usuglašene sa Strategijom regionalnog razvoja Republike Hrvatske, a u novom financijskom razdoblju i s Nacionalnom razvojnom strategijom RH do 2030. godine. Sve strategije razvoja urbanih područja u Hrvatskoj definiraju ciljeve koji se odnose na unaprjeđenje kvalitete življenja i ljudske potencijale, razvoj konkurentnog i održivog gospodarstva te unaprjeđenje upravljanja prostornim resursima, što je u skladu s prvim i drugim strateškim ciljem Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske koji se odnose na povećanje kvalitete života poticanjem održivog teritorijalnog razvoja te povećanje konkurentnosti regionalnoga gospodarstva i zaposlenosti. Sama provedba ITU mehanizma u skladu je s trećim strateškim ciljem Strategije regionalnog razvoja budući da potiče participaciju i integrativni pristup razvoju.

### 3.2.2. Integrirana teritorijalna ulaganja – Zadar

Strategiju razvoja Urbanog područja (SRUP) Zadra provodi Grad Zadar kao Grad-središte UP-a i nositelj izrade SRUP-a, odnosno Gradonačelnik Grada Zadra kao osoba koja predlaže Strategiju razvoja Urbanog područja Zadra za usvajanje Gradskom vijeću Grada Zadra. Za operativnu provedbu SRUP-a Zadra odgovoran je Upravni odjel za EU fondove Grada Zadra. U skladu s tim, Upravni odjel za EU fondove provodi sljedeće aktivnosti koje su u skladu s akcijskim planom provedbe SRUP-a:

- raspisivanje natječaja za strateške projekte te razvojne aktivnosti i projekte;
- objavljivanje poziva za prikupljanje prijedloga projekata i projektних ideja;
- praćenje dinamike provedbe akcijskog plana.

Za potrebe provedbe ITU mehanizma UP-a Zadar, u organizacijskoj strukturi Grada Zadra, u sklopu Upravnog odjela za EU fondove, formiran je Odsjek za provedbu ITU mehanizma koji čini ITU posredničko tijelo zaduženo za pripremu i provedbu ITU mehanizma na razini UPZD-a u koordinaciji s ITU upravljačkim tijelima (UT) za Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. (OPKK) te Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. -2020. (OPULJP).

Odsjek za provedbu ITU mehanizma čine dvije strukturne jedinice: Sektor za provedbu operacija iz OPKK-a i Sektor za provedbu operacija iz OPULJP-a.

Integrirani 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 se temelji sveukupni razvoj Urbanog područja Zadar.

Predviđena sredstva iz ITU mehanizma koriste se temeljem razvojnih potreba, razvojnih ciljeva i prioriteta utvrđenih u Strategiji razvoja Urbanog područja Zadar. Konkurentno gospodarstvo temeljeno na aktivnoj međusektorskoj integraciji i primjeni istraživanja u poslovanju jedan je od razvojnih prioriteta Urbanog područja Zadar, koji će se realizirati kroz sredstva Europskog fonda za regionalni razvoj namijenjena za razvoj poduzetništva. Drugim riječima, sredstva se usmjeravaju na razvoj poslovne infrastrukture koja donosi izravnu korist malim i srednjim poduzetnicima, a koja obuhvaća razvoj fizičke infrastrukture za osnivanje, razvoj i širenje poslovanja poput poslovnih zona, poslovnih i tehnoloških inkubatora te promicanje poduzetništva u društvu. Međusektorska integracija očituje se i kroz unaprjeđenje kulturne baštine pri čemu se sredstva usmjeravaju na zaštitu, obnovu i revitalizaciju objekata kulturne baštine, pripremu potrebne projektne dokumentacije te razvoj kulturnih i turističkih sadržaja i proizvoda temeljenih na kulturnoj baštini. Sredstva će se također usmjeriti na unaprjeđenje sustava za upravljanje i nadzor prometa, kao i poboljšanje sigurnosti u prometu kroz implementaciju inteligentnog prometnog sustava (ITS), uvođenje novih tehnologija i tehnoloških rješenja za povećanje kvalitete javne usluge prijevoza te aktivnosti poticanja učestalog korištenja javnog prijevoza s ciljem doprinosa nižoj emisiji CO<sub>2</sub>. Osim toga, osigurana su sredstva za revitalizaciju industrijskih zona, bivših vojnih objekata i ostalih brownfield lokacija.

Kombinacija ulaganja, koordiniranih mjera i projekata uključuje poticanje kreativnosti i zapošljavanja mladih, promociju kulture, poduzetništvo nove generacije, digitalizaciju, inteligentna prometna rješenja, poticanje izvrsnosti u školama i ostalo što će doprinijeti ostvarenju razvojnih potencijala Urbanog područja Zadar.

Grad Zadar je na razini Republike Hrvatske trenutno predvodnik među ITU gradovima po raspisanim natječajima i ugovorenosti projekata za dodjelu bespovratnih sredstava iz EU fondova. Zbog dobre apsorpcije, sada se, početkom 2020. godine Gradu Zadru otvaraju mogućnosti za povećanjem alokacije sredstava iz EU fondova putem ITU mehanizma.

U sklopu ITU mehanizma za urbano područje Zadar ITU PT ustrojstvena jedinica Grada Zadra, u suradnji sa MRRFEU i SAFU, tijekom 2019. godine je objavila 6 poziva za dodjelu bespovratnih sredstava za projekte s urbanog područja.

U lipnju 2019. godine je objavljen poziv “Implementacija pametnih prometnih rješenja upotrebom novih tehnologija te IKT- Zadar Urban Mobility 4.0 (ZUM 4.0)”, u srpnju “Obnova kulturne baštine urbanog područja Zadar” te “Razvoj i implementacija inteligentnog prometnog sustava i rekonstrukcija prometnice sa prioritizacijom vozila javnog prijevoza i biciklističkom stazom u gradu Zadru”. Tijekom kolovoza objavljena je shema “Revitalizacija brownfield lokacija Urbanog područja Zadar”, dok je tijekom listopada objavljen poziv za izravnu dodjelu za strateški projekt “Izgradnja infrastrukture poduzetničke zone Crno - Faza I”. U prosincu je objavljen posljednji poziv u sklopu Operativnog programa Konkurentnost i kohezija (OPKK) i to “Gradnja novog poduzetničkog inkubatora”, te je raspisan i prvi otvoreni poziv iz Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali (OPULJP) pod nazivom “Aktivno uključivanje i poboljšanje zapošljivosti te razvoj inovativnih socijalnih usluga za ranjive skupine unutar 7 odabranih urbanih područja Osijek, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Zadar i Zagreb” (Grad Zadar, 2020).

### 3.3. Okvir za implementaciju integriranih teritorijalnih ulaganja na primjeru Poljske

#### 3.3.1. Integriranja teritorijalna ulaganja u Poljskoj

Poljska je 2015. godine donijela Nacionalnu urbanu politiku do 2023. godine čiji je cilj ojačati kapacitete gradova i urbaniziranih područja te potaknuti održivi razvoj i povećanje kvalitete života u njima, kao i stvaranje novih radnih mjesta. Prema Nacionalnoj urbanoj politici, svi politički akteri koji djeluju u segmentu urbanog razvoja moraju težiti stvaranju gradova koji su učinkoviti, kompaktni, održivi, koherentni – te kao rezultat toga – konkurentni i snažni. Izuzetno važan za daljnji razvoj urbanih aglomeracija je Zakon o metropolitanskim područjima iz 2015. godine kojim je stvoren okvir za međusobnu suradnju teritorijalnih jedinica koje su dio urbane aglomeracije.

Poljska je bila jedna od prvih zemalja koja je izabrala provedbu ITU mehanizma kao integrirane urbane politike. ITU mehanizam u Poljskoj se provodi u 24 funkcionalna urbana područja (engl. *Functional Urban Area – FUA*). Od ukupnog broja, njih 17 se odnosi na glavne gradove poljskih regija – vojvodstva (tzv. *voivodeship*) od čega je šest gradskih područja s više od milijun stanovnika koji su sa svojom okolicom povezani u funkcionalno urbano područje. Preostalih sedam su subregionalni gradovi s 200.000 – 650.000 stanovnika. Osim ITU mehanizma koji se odnosi na integrirane urbane politike definirane člankom 7. Uredbe, Poljska razlikuje još šest ITU područja koja ne ispunjavaju uvjete propisane člankom 7. (u daljnjem tekstu „para-ITU“ područja), ali odražavaju pristup integriranog teritorijalnog ulaganja, nemaju namjenski proračun, ali se mogu prijaviti za korištenje sredstava iz ESIF regionalnih operativnih programa.

Ukupan broj stanovnika obuhvaćen ITU mehanizmom u Poljskoj je oko 17,8 milijuna što je 46,4 % ukupnog poljskog stanovništva. Pribrojimo li tome i „para-ITU“ područja koja se uglavnom nalaze oko srednjih i malih gradova (70.000 - 200.000 stanovnika) ukupna populacija obuhvaćena benefitima ITU mehanizma je oko 19 milijuna što je gotovo polovica poljskog stanovništva.

U Poljskoj možemo razlikovati četiri ITU modela sukladno rezultatima pregovora između nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti gdje kojima su u ITU mehanizam uvršteni i FUA srednjih i malih gradova.

Modeli su:

- Jedan FUA u regiji
- Nekoliko FUA u regiji
- Jedan FUA i nekoliko „para-ITU“ FUA u regiji
- Jedan FUA i jedan „para-ITU“ FUA u regiji.

Dodatne varijacije odnosno ukupno osam regionalnih modela dobijemo ako svaki od navedena četiri modela podijelimo još u dvije kategorije: (i) model s jednim glavnim gradom, (ii) model s više glavnih gradova (Katurić i dr., 2019).

Tab. 2. Vojvodstva prema ITU modelima u Poljskoj

ITU model	Jedan FUA u regiji	Nekoliko FUA u regiji	Jedan FUA i nekoliko „para-ITU“ FUA u regiji	Jedan FUA i jedan „para-ITU“ FUA u regiji.
<b>Jedan glavni grad</b>	Podlasko, Podkarpatsko, Opolsko, Lodzko, Svetokriško	Lubusko, Donjošlesko, <i>Djelomično:</i> Šlesko, Zapadnopomeransko, Velikopoljsko	Varminsko- mazursko, Lublinsko	Mazovječko, Malopoljsko
<b>Više glavnih gradova</b>	<i>Kujavsko- pomeransko</i>	<i>Djelomično:</i> Šlesko, Zapadnopomeransko, Velikopoljsko	/	<i>Pomeransko</i>

Izvor: Ferry i Borkowska-Waszak, 2018.

U programskom razdoblju 2014.-2020. za provedbu projekata kroz ITU mehanizam ukupno je predviđeno oko 6.2 milijarde EUR-a. Najveći udio financira se iz EFRR-a – otprilike 3.11 milijardi EUR-a, iz ESF-a oko 570 milijuna EUR-a dok je ostatak od otprilike 2.5 milijarde EUR-a predviđen za financiranje iz nacionalnih izvora. Većina EFRR i ESF sredstava dolazi iz regionalnih operativnih programa, dok sredstva Kohezijskog fonda dolaze iz nacionalnih operativnih programa. Takozvana „para-ITU“ područja se financiraju putem regionalnih OP-a, a predviđena alokacija za programsko razdoblje 2014.-2020 iznosi otprilike 139.5 milijuna EUR-a od čega je gotovo 100 milijuna EUR-a osigurano kroz ESI fondove. Ostatak osiguravaju lokalne administrativne jedinice.

Jedina vrsta raspoloživih sredstava jesu bespovratna sredstva. Financijski instrumenti i povratne potpore nisu odabrani za financiranje putem ITU mehanizma u Poljskoj. Također, Poljska je, za razliku od Hrvatske, odlučila da neće provoditi CLLD mehanizam (engl. *Community Led Local Development*; hrv. lokalni razvoj pod vodstvom zajednice).

Poljsko Ministarstvo regionalnoga razvoja je sukladno preporukama Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) odredilo kriterije za definiranje FUA te odredilo listu JLS koje ulaze u obuhvat određenih FUA.

Prema definiciji OECD-a, funkcionalna urbana područja su gospodarske jedinice koje karakterizira grad (jezgra) i njegova funkcionalno povezana okolica (zona djelovanja).

Funkcionalna urbana područja se prema OECD-u dijele na:

- Malo FUA područje s 50.000 – 100.000 stanovnika
- Srednje FUA područje sa 100.000 – 250.000 stanovnika
- Metropolitansko FUA područje s 250.000 – 1.500.000 stanovnika
- Veliko metropolitansko FUA područje s više od 1.500.000 stanovnika

Grad je lokalna administrativna jedinica u kojoj najmanje 50% stanovnika živi u urbanom središtu. Urbano središte se određuje na način da se promatrano područje „prekrije“ mrežom podijeljenom na ćelije od 1 km<sup>2</sup> te se urbanom području pripoji svaka ćelija s gustoćom od najmanje 1500 stanovnika po četvornom kilometru i populacijom od najmanje 50.000 stanovnika. Na opisani je način, iz globalne baze podataka o stanovništvu (Global Human Settlement Layer database) s podacima koji se odnosi na 2015. godinu, organizacija OECD izdvojila svjetska urbana središta. Zona djelovanja se određuje na način da se izdvoje lokalne administrativne jedinice s postotkom dnevnih migranata (cirkulacija kuća-posao-kuća) prema gradu od najmanje 15%. Isti podaci o broju dnevnih migracija koriste se za analizu dijeli li više gradova istu zonu putovanja unutar jednog policentričnog funkcionalnog urbanog područja. Metropolitanska područja koja izdvaja OECD jesu funkcionalna urbana područja s više od 250.000 stanovnika. Svaka država zasebno može odrediti dodatne kriterije za definiranje FUA s obzirom na lokalne specifične uvjete.

OECD u Poljskoj izdvaja dva velika metropolitanska područja (Varšava i Katowice) te 20 metropolitanskih područja među kojima je i metropolitansko područje Wroclaw s 850.000 stanovnika 2015. godine (OECD izvješće za Poljsku, 2019).

Poljska je jedna od država s najvećim brojem uspostavljenih ITU gradova. U kontekstu provedbe ITU mehanizma Poljska se smatra predvoditeljem u EU s obzirom da je to u početku bila jedina država koja je prihvatila/uvela ITU na metropolitanskoj razini, odnosno razini urbanih aglomeracija s ciljem prvenstveno suradnje i zajedničkog razvoja urbanih i ruralnih područja.

U Poljskoj se uključivanje Funkcionalnih urbanih područja (FUA) u nacionalnu razvojnu politiku odvijalo usporedno s prihvaćanjem Nacionalne strategije regionalnog razvoja (NRDS) 2010. godine. Navedenim su dokumentom uspostavljena strateška područja intervencija (SIA) s najvećim kapacitetom za stvaranje gospodarskog rasta te komparativnih prednosti kao glavni korisnici regionalne politike. Radi se uglavnom o najvećim gradovima koji bi trebali biti nositelji razvojnih procesa. SIA područja su svoju plansku i geografsku dimenziju na nacionalnoj razini dobila 2011. godine kroz dokument Nacionalni koncept prostornog razvoja 2030 (NSDC 2030). Konceptom NSDC 2030 urbana funkcionalna područja (FUA) su definirana kao prostorno kontinuirano naseljen sustav koji se sastoji od zasebnih jedinica odvojenih u administrativnom pogledu. Urbano funkcionalno područje pokriva kompaktno urbano područje s funkcionalno

povezanom urbaniziranom zonom. Ta administrativna područja uključuju gradske, ruralne i gradsko-ruralne jedinice lokalne samouprave (Kaczmarek, Kociuba, 2017).

Na temelju veličine, NSCD 2030 razlikuje četiri osnovne vrste FUA u Poljskoj:

1. centri vojvodstava (FUA VC), uključujući urbane aglomeracije;
2. regionalni centri (FUA RC), sa 100 do 300 tisuća stanovnika ;
3. subregionalni centri (FUA SC) s populacijom između 50 i 100 tisuća stanovnika;
4. lokalni centri (FUA LC) sa manje od 50 tisuća stanovnika

FUA VC igraju ključnu ulogu u društveno-ekonomskom razvoju Poljske. Te su odredbe ugrađene u poljski pravni sustav 2014. godine izmjenama i dopunama Zakona o prostornom planiranju i upravljanju prema kojem FUA uključuju grad koji je sjedište vojvodstva i njegovu najbližu, funkcionalno povezanu okolicu (članak 2., stavak 6b).

Ulogu Posredničkog tijela preuzima grad koji je središte FUA ili pak postojeće i/ili novouspostavljeno međuopćinsko udruženje.

Posrednička tijela (PT) zatim pristupaju svim predefiniranim JLS s ciljem razvijanja suradnje. JLS se udružuju na dobrovoljnoj bazi s tim da FUA mora činiti najmanje polovica pre-definiranih JLS. JLS imaju pravo ne pristupiti funkcionalnom urbanom području, ali će imati otežan pristup financijskoj potpori za vrstu projekata koji su inače planirani kroz ITU mehanizam. Tako formirana ITU jedinica mora izraditi i odobriti ITU strategiju, kreirati kriterije za odabir projekata, pripremiti terminski plan objave poziva za prijavu projekata, stratešku procjenu projekata, pratiti provedbu i slično.

Na toj je razini potrebno postići dogovor između Upravljačkog tijela (UT) na regionalnoj razini i gradske vlasti. Posljedično, UT je uglavnom tijelo odgovorno za odobravanje strategija i kriterija za odabir projekata, pripremu projektnih poziva, formalnu i vrijednosnu procjenu projekata, potpisivanje ugovora s korisnicima te evaluaciju. Najmanja odgovornost koja može biti dodijeljena ITU jedinici je odabir projekata. Za odabir projekata potrebno je uspostaviti sustav rangiranja – svaki projekt mora obuhvaćati barem dvije općine te ga moraju činiti infrastrukturni (tzv. „hard“), ali i programski (tzv. „soft“) aspekti.

Takozvanim „para-ITU“ područjima upravljaju regionalna Upravljačka tijela dok lokalni ITU uredi uglavnom imaju savjetodavnu ulogu.

Važna dimenzija implementacije je način odabira ITU projekata. Postoje tri načina: natjecateljsko, nekonkurentno ili kombinirano. Većina ITU PT-ova procjenjuje projekte pregovaračkim procesom među lokalnim čelnicima. U toj prvotnoj procjeni sudjeluje i UT. Upravljačko tijelo osigurava da odabrani projekti budu implementirani sukladno tematskim ciljevima i ITU organizacijskim načelima (npr. da projekt obuhvaća više općina unutar jednog FUA područja). Korisnici takvih

projekata su općine unutar FUA. Također, moguće je da projekti budu odabrani nakon projektnog poziva koji je otvoren i za partnerske JLS i za vanjske organizacije. Način odabira projekata je uspostavljen nakon pregovora između lokalnih, regionalnih i nacionalnih aktera pod nadzorom Europske komisije.

U Poljskoj postoje dva pravna oblika suradnje među općinama uključenim u FUA. Prvi oblik je udruženje općina koje formiraju neovisnu partnersku organizaciju. Rad udruženja se regulira statutom, definira se odbor i opća skupština te uspostavlja ured koji upravlja svakodnevnim aktivnostima udruženja. Aktivnosti mogu biti djelomično ili isključivo vezane za provedbu ITU mehanizma. Ovaj oblik je uglavnom izabran unutar FUA u kojima već postoji iskustvo i kapaciteti u pogledu međuopćinske suradnje. Drugi oblik je partnerski sporazum. U ovom slučaju partnerske općine ne uspostavljaju zasebnu organizaciju već potpisuju ugovor o međusobnoj suradnji, pravilima i uvjetima suradnje te obavezama koje proizlaze provedbom ITU mehanizma. U ovom slučaju, glavnu ulogu ima glavni grad FUA, a stručna služba za provedbu ITU mehanizma je uglavnom formirana unutar gradske administrativne strukture. Većina FUA je za provedbu ITU mehanizma izabrala potonji pravni oblik suradnje – njih 14 od ukupno 24.

Novac namijenjen za ITU mehanizam raspodjeljuje se urbanim područjima kroz Regionalni operativni program (ROP). Upravljačko tijelo određuje koliki udio raspoloživih sredstava odlazi u koju FUA. FUA glavnog grada Varšave tako dobiva najmanji iznos – 165 milijuna EUR-a za programsko razdoblje 2014. -2020, dok FUA Wrocław u istom financijskom periodu na raspolaganju ima gotovo 290 milijuna EUR-a (Kociuba, 2018).

Agenda 2030 i Novi urbanistički program ključne su referentne točke za provedbu urbane politike u Poljskoj. Poljska je aktivan partner u provedbi ciljeva održivog razvoja. Izvješće pod nazivom „Provedba ciljeva održivog razvoja u Poljskoj“, opisuje sustav provedbe SDG-ova u Poljskoj i sve dosad poduzete mjere u tom pogledu. Izvješće detaljno prikazuje politiku održivog urbanog razvoja u Poljskoj i njezin odnos prema SDG 11 i Agendi 2030. Prvi vladin dokument o urbanom razvoju - Nacionalna urbana politika, Vijeće ministara usvojilo je u listopadu 2015., manje od mjesec dana nakon usvajanja Agende 2030 što pokazuje hitnu potrebu za koordiniranom djelovanjem na svim razinama – od međunarodne do lokalne te potrebu za intenzivnom međusektorskom suradnjom.

Tematski ciljevi u strategijama razvoja poljskih FUA su različiti. Zajedničko im je da sve strategije planiraju investicije u okviru TC 4 – Podrška prijelazu prema ekonomiji temeljenoj na niskoj razini emisije CO<sub>2</sub>. Investicijski prioriteti unutar TC 4 čine 22% svih prioriteta unutar svih ITU strategija. Investicijski prioriteti unutar TC 10 – Ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje čine 16%, dok 13% zauzimaju investicijski prioriteti u sklopu TC 3 – Poticanje konkurentnosti malog i srednjeg poduzetništva. Kumulativno, u svim poljskim strategijama razvoja FUA istaknuto je 39 investicijskih prioriteta među kojima su najpopularniji 4e, 4c, 10i, 10iv i 3a. Prosječno jedna



strategija ima 12 prioriteta, no isti variraju od najmanje sedam koliko ima FUA Varšava do najviše 23 u FUA Wroclaw.

Zanimljivo je da niti jedna FUA strategija ne planira investicije u sklopu TC 11 – Poboljšanje učinkovitosti javne uprave, a samo tri FUA planiraju investicije u sklopu TC 1 – Jačanje gospodarstva primjenom istraživanja i inovacija. Međutim, svakako valja naglasiti kako lokalne vlasti apliciraju na druge izvore EU financiranja kako bi općine i regije postigle navedene ciljeve (Ferry i Borkowska-Waszak, 2018).

Najveći broj provedenih ITU projekata se odnosi na energetske obnovu javne infrastrukture (poboljšanje energetske učinkovitosti termoizolacijom), obrazovanje (od predškolskog do srednjoškolskog), gradski prijevoz, tržište rada i dostupnost javnih usluga (uključujući zdravstvo) (Kociuba, 2018).

### 3.3.2. Integrirana teritorijalna ulaganja – Wroclaw

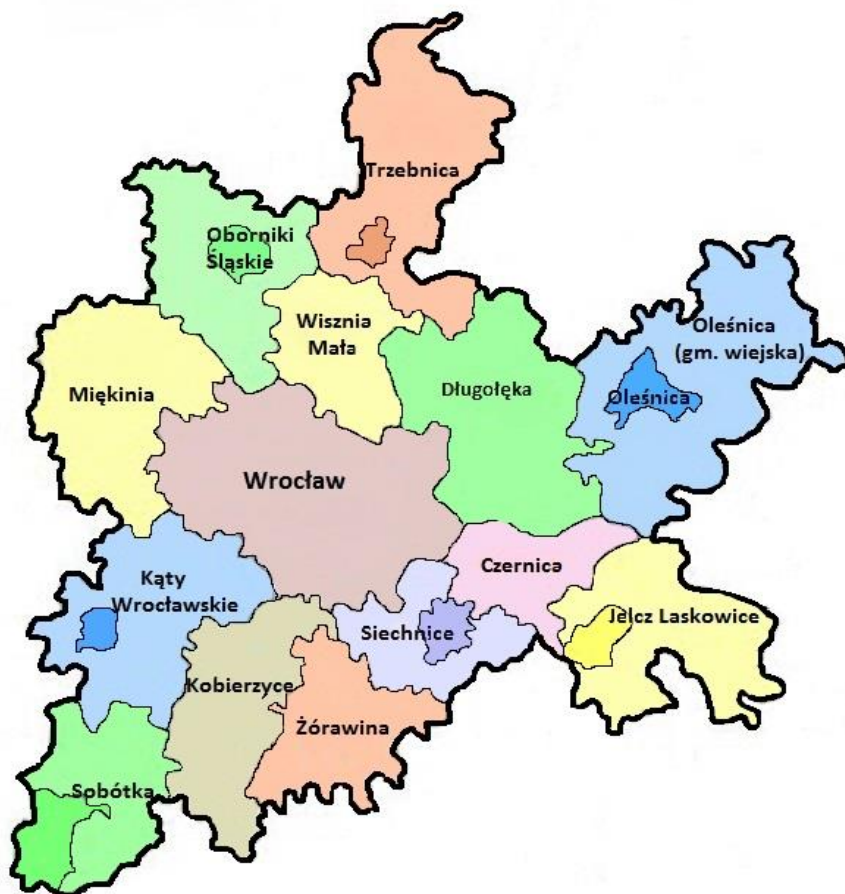
Mehanizam integriranih teritorijalnih ulaganja provodi se u funkcionalnom urbanom području Wroclaw (ITI WrOF) na temelju „Sporazuma od 9. srpnja 2013. o načelima suradnje i partnerstva u programiranju, provedbi, financiranju, procjeni, usklađivanju zajedničkih ulaganja, stalnoj podršci i nagodbi među članicama FUA“ u daljnjem tekstu „Sporazum o partnerstvu“.

Funkcionalnu urbanu aglomeraciju Wroclaw čini 15 lokalnih administrativnih jedinica: općina Wroclaw, grad i općina Jelcz-Laskowice, grad i općina Kąty Wrocławskie, općina Siechnice, općina Trzebnica, grad i općina Oborniki Śląskie, Grad i općina Sobótka, Grad Oleśnica, općina Oleśnica, općina Długoleka, općina Czernica, općina Żórawina, općina Kobierzyce, općina Miękinia te općina Wisznia Mała (Sl. 3.).

Predstavnici lokalnih administrativnih jedinica, tj. potpisnici Sporazuma o partnerstvu, čine Upravni odbor FUA Wroclaw. Upravni odbor je u funkciji Posredničkog tijela za Regionalni operativni program za Donjošlesko vojvodstvo za razdoblje 2014.-2020 temeljem Sporazuma sklopljenog između gradonačelnika Wroclawa i maršala Donjošleskog vojvodstva, u skladu s Uredbama Europskog parlamenta i Vijeća (EU) br. 1301 i 1303 od 17. prosinca 2013. godine. Upravni odbor je zadužen za provedbu Strategije razvoja FUA Wroclaw, implementaciju ITU mehanizma te financiranje, evaluaciju i upravljanje zajedničkim investicijama. Radom Upravnog odbora upravlja gradonačelnik Wroclaw-a ili zamjenik kojeg on imenuje.

Funkcionalno urbano područje Wroclaw određeno je na temelju studije pod nazivom. "Razgraničenje urbanih funkcionalnih područja vojvodstava" koji je razvio profesor dr. Przemysław Śleszyński s Poljske akademije znanosti u ime Ministarstva regionalnog razvoja

(veljača 2013.), trenutnog Ministarstva za infrastrukturu i razvoj (MIR). Tako označeno funkcionalno područje potvrđeno je Sporazumom o partnerstvu, tj. osnovnim dokumentom kojim se provodi zakonodavstvo EU-a u području načela i uvjeta za uporabu strukturnih fondova u Republici Poljskoj u perspektivi financiranja 2014-2020.



Sl. 3. Prostorni obuhvat funkcionalnog urbanog područja Wrocław

Izvor: Strategia zintegrowanych inwestycji terytorialnych Wrocławskiego obszaru funkcjonalnego, 2015

U skladu s odredbama takozvanog „Provedbenog akta“ od 11. srpnja 2014. godine ITU WrOF sadrži principe implementacije programa iz kohezijske politike u financijskoj perspektivi 2014. – 2020., a provodi se putem Regionalnog operativnog programa Donjošleskog vojvodstva 2014. – 2020. (ROP WD 2014. – 2020.) na temelju Strategije razvoja FUA Wrocław za provedbu ITU mehanizma. U tom je smislu ITU WrOF financijski mehanizam za implementaciju EU projekata. Alokacija za provedbu ITU projekata putem ROP WD-a 2014. – 2020., po dogovoru s Uredom maršala Donjošleskog vojvodstva iznosi 291,25 milijuna EUR-a. Navedeni iznos uključuje 240,8 milijuna EUR-a iz ERDF-a i 50,45 milijuna EUR-a iz ESF-a.

Osim navedenog iznosa od 291,25 milijuna EUR-a, FUA Wroclaw na raspolaganju ima sljedeće iznose:

- 173 milijuna EUR-a iz nacionalne rezerve unesene u Sporazum o partnerstvu
- 118,25 milijuna EUR-a - iznos koji je ROP-u WD-a 2014. – 2020. dodijelio Ured maršala Donjošleskog vojvodstva.

Kao dio ITU WrOF-a, sljedeći sektori definirani su kao strateška područja potpore (financirana iz Europskog fonda za regionalni razvoj):

- Podrška aktivnostima za racionalizaciju upravljanja energijom u kućanstvima i javnim ustanovama,
- Podrška prometnoj infrastrukturi s niskim emisijama (biciklističke staze i čvorovi),
- Racionalizacija upravljanja vodama i otpadnim vodama,
- Poboljšanje sigurnosti i sprečavanje izvanrednih prijetnji,
- Poboljšanje cestovnog i željezničkog pristupa,
- Podrška društvenoj infrastrukturi,
- Društvena i prostorna revitalizacija,
- Podrška obrazovnoj infrastrukturi.

U slučaju projekata koji se financiraju iz Europskog socijalnog fonda, najvažnija područja su:

- osiguravanje jednakog pristupa predškolskom, osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju,
- aktivna integracija,
- prilagođavanje sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja potrebama tržišta rada,
- pristup visokokvalitetnim uslugama, uključujući zdravstvo i socijalne usluge,
- uravnoteživanje posla i privatnog života.

Uz navedeno, Strategija razvoja FUA Wroclaw služi za provedbu komplementarnih projekata koji se planiraju osigurati potporom Europske unije u okviru nacionalnih operativnih programa izravno odabranih u određenim gospodarskim i javnim sektorima.

Sljedeći financijski fondovi za ITU WrOF utvrđeni su u nacionalnim OP-ima:

- 13.164.948,00 EUR u okviru sveobuhvatne modernizacije stambenih zgrada PI 4.iii.
- 11.524.013,00 EUR prema PI 4.v mreže grijanja.
- 10.284.270,00 eura po PI 4.vi. mreže grijanja u području kogeneracije.
- 86.711.386,00 eura prema PI 4.v. gradski prijevoz.

Prvi fond namijenjen je sufinanciranju projekata udruženja i stambenih zajednica s područja WrOF-a.

Dva su fonda namijenjena poduzetnicima iz energetske i toplinskog sektora koji ispunjavaju programske uvjete za provedbu investicijskih zadataka, koji se sastoje od izgradnje toplinskih mreža povezanih s visokoučinkovitom kogeneracijom i rekonstrukcije toplinskih mreža kako bi se zamijenile postojeće kotlovnice/lokalne izvore topline. Glavna svrha projektnih prijedloga je podrška sektoru stambenog i komunalnog gospodarstva, te smanjenje emisije CO<sub>2</sub> i emisije prašine. Uvjet sufinanciranja je ulazak projekta u strategiju ITU WrOF i njegovo pozitivno mišljenje.

Gore navedeno pravilo odnosi se i na projekte financirane za provedbu projekata javne infrastrukture javnog prijevoza, s posebnim naglaskom na razvoj željezničke infrastrukture i kupnju željezničkih vozila.

U vezi s odredbama čl. 7. stavak 4. Uredbe EU br. 1301/2013 i čl. 36. stavak 3. i čl. 123 stavak 6. Uredbe EU br. 1303/2013, gradske vlasti djeluju kao Posredničko tijelo u sustavu provedbe Regionalnog operativnog programa.

Ulogu Posredničkog tijela ITU-a (ITU PT) WrOF-a obavlja gradonačelnik Wrocław-a koji je ujedno i nositelj Sporazuma o partnerstvu među JLS-ovima WrOF-a. Administrativne funkcije ITU PT-a obavljaju timovi uspostavljeni unutar struktura gradskog ureda Wrocław. Osim navedenog, funkciju programiranja i donošenja mišljenja u sustavu provedbe ITU WrOF obavlja Upravljački odbor (predstavnici JLS-a koji su dio ITU WrOF-a), dok savjetodavnu funkciju i oblikovanje mišljenja ima ITU Odbor WrOF-a (predstavnici poslovne, društvene i znanstvene zajednice i predstavnik maršala Donjošleskog vojvodstva).

Gradonačelnik obavlja zadatke Posredničkog tijela barem što se tiče izbora projekata za sufinanciranje, u skladu s Uredbom (EU) br. 1301/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. i br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013.

## 4. MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA IMPLEMENTACIJE INTEGRIRANIH TERITORIJSKIH ULAGANJA NA URBANIM PODRUČJIMA

Upravljanje i planiranje funkcionalnim područjima velikih gradova jedan je od najvećih izazova s kojima se suočavaju javna politika i teritorijalno upravljanje u Hrvatskoj i Poljskoj, ali i u Europi. Izrada optimalnog rješenja za učinkovito upravljanje funkcionalnim urbanim područjima tema je rasprava u cijeloj Europi zadnjih nekoliko desetljeća (Herrschel, Newman 2002; Salet, Thornley, Kreukels 2003; Kaczmarek, Mikuła 2007; Priebis 2010; Heinelt, Razin, Zimmermann 2011 prema (Kaczmarek, Kociuba, 2017), a teritorijalni pristupi bili su istaknuti dio Kohezijske politike u razdoblju 2014. - 2020.

Problematika koja proizlazi iz koncepta upravljanja funkcionalnim urbanim područjima kroz ITU mehanizam je ponajviše posljedica neusklađenosti administrativno-teritorijalne podjele te dinamičkih sustava društveno-prostornih struktura i funkcionalnih odnosa grada kao jezgre i njegove okolice. U većini EU zemalja, a posebno u bivšim socijalističkim zemljama poput Poljske i Hrvatske, lokalno upravljanje (uključujući proces donošenja odluka) je relativno novo te i dalje u fazi razvoja, a koncept funkcionalnih urbanih područja je potpuno nova ideja.

Postupak prilagodbe postojeće upravljačke strukture za izvršavanje javnih zadataka te rješavanje problema funkcionalnih urbanih područja razvija se različito u mnogim europskim zemljama. Općenito postoje dva modela upravljanja integracijom u funkcionalnim područjima (Kaczmarek, Ryder 2015):

1. Integracija od vrha prema dolje (od razine grada prema jedinicama lokalne samouprave/lokalnim administrativnim jedinicama)
2. Integracija odozdo prema gore (lokalna udruženja i okupljene građanske inicijative iniciraju promjene prema gradu)

Procjene učinkovitosti ITU mehanizma moraju uzeti u obzir značajne razlike u njihovom dizajnu i primjeni u državama članicama. Ova varijacija ovisi o specifičnim kontekstima: stupnju urbanizacije, razini policentričnosti ili o težini urbanih izazova. Varijacija također ovisi i o opsegu delegiranih funkcija, fiskalnoj autonomiji i administrativnim kapacitetima na lokalnoj razini. Organizacija programa Kohezijske politike na nacionalnoj ili regionalnoj razini i iznos raspoloživih sredstava za te instrumente također je važan. Potrebno je razmotriti različite tradicije i polazišta integriranog pristupa, različitih kultura politika u smislu delegiranja funkcija i suradnje te stupnja nadogradnje ITU mehanizma na postojeću ili novu strukturu upravljanja (Ferry, 2019).

Učinkovitost je definirana kao uspjeh aktivnosti EU-a u postizanju ili napredovanju ka njenim ciljevima. Predloženi cilj ITU mehanizma ima dvije dimenzije: cilj je isporučivanje Kohezijske politike na teritorijalno integriran način i te povećanje učinkovitosti teritorijalnog razvoja.

Učinkovitost provedbe ITU mehanizma vrednuje se prema postotku alociranih sredstava te praćenju jesu li aktivnosti izvršene na vrijeme u odnosu na doneseni akcijski plan. Prema podacima Europske komisije, implementacija aktivnosti u sklopu ITU mehanizma bilježi značajna kašnjenja na razini EU pa tako i u Hrvatskoj i Poljskoj na početku programskog razdoblja 2014.-2020. Međutim, stopa implementacije se do kraja 2018. godine poboljšala te se povećao postotak alociranih i dodijeljenih sredstava kroz ITU mehanizam.

Uspoređujući s ostalim članicama EU, Poljska ima daleko najveću stopu sredstava alociranih za teritorijalne instrumente – više od 6 milijardi EUR-a koji su raspoređeni na 24 FUA i šest „para-ITU“ urbanih područja.

Prema Ferryu (2019), prilikom vrednovanja financijskog aspekta provedbe analizu različitih stavki je potrebno provoditi proporcionalno u terminima administrativnih iskustava i raspoloživih kapaciteta te sukladno razini financiranja, pritom naglašavajući funkcionalne, a ne administrativne granice (gdje je moguće). Također, Ferry (2019) naglašava kako implementacija većeg broja manjih strategija može stvoriti dodatne izazove jer bez obzira na razinu financiranja, zahtjeva jednake administrativne kapacitete što potencijalno uključuje veliki broj sudionika s različitim iskustvom i mogućnostima.

Definiranje i oblikovanje integrirane teritorijalne strategije uključuje pronalaženje rješenja za razilaženje administrativnih i funkcionalnih granica, aktiviranje potencijalnih korisnika u razvoju strateških i integriranih projektnih planova, nadilaženje problema administrativnih kapaciteta i kompleksnosti regulativnih okvira EFRR-a i ESF-a koji, u svojoj različitosti, moraju funkcionirati integrirano. Osim navedenog, potrebno je razviti sustav praćenja i evaluacije mehanizma koji će uvidjeti i procijeniti utjecaje ITU-a kao instrumenta nove teritorijalne politike.

Operativna integracija još je izazovnija u odnosu na administrativnu, no postoje primjeri inovativnih pristupa koji se javljaju u državama članicama gdje postoji veliko iskustvo zajedničke suradnje među korisnicima.

Za učinkovitu provedbu ITU mehanizma važno je izgraditi institucionalne kapacitete na razini Upravljačkog i Provedbenog tijela. Kapaciteti se odnose na ljudske resurse, ustrojenu strukturu, smjernice i alate. Vrlo je važno „ugraditi“ integrirani pristup u lokalne i regionalne institucije. Upravljačka tijela kroz tehničku pomoć izdvajaju sredstva i vrijeme za izgradnju kapaciteta Provedbenog tijela. Osim izgradnje kapaciteta, sredstva tehničke pomoći koriste se izradu strategija, jačanje kapaciteta za odabir projekata, podršku provedbenim strukturama, ali i za razmjenu znanja i iskustva.

Iznimno je važno poštivati načelo razmjernosti prilikom odabira pristupa provedbe ITU mehanizma i pri raspodjeli sredstava. Svakako treba izbjegavati raspodjelu sredstava prije nego što se utvrde razvojne potrebe. Također, ključnim se pokazalo da izrada strategija i projekata

započne paralelno s izradom operativnih programa jer kašnjenja u provedi i kratki rokovi dovode do birokratskog pristupa u provedbi strategije.

Integrirani pristup, a ne postizanje tematskih ciljeva ili ciljanje određenih sektora, zahtjeva mobilizaciju korisnika i integrirani pristup razvoju projekta. Potrebno je ojačati kapacitete odgovorne za podršku korisnicima. Iz navedenih je razloga vrlo bitan postojeći sustav nekonkurentnog odabira integriranih strateških projekata.

Procjena teritorijalnih instrumenata je zahtjevna i često zahtijeva ulaganja u sustave praćenja i pokazatelja. Međutim, to je sastavni dio urbanističkih strategija, u smislu mjerenja napretka i prepoznavanja funkcionalnosti razvojnih smjerova, uključujući i održivog razvoja. To ujedno pokazuje "dodanu vrijednost" integriranih pristupa - za lokalnu, nacionalnu i EU politiku.

Važno je razmotriti dugoročnu održivost ovih instrumenata i kako se njihove prednosti i inovacije mogu ugraditi. Uspostavljanje namjenskih struktura i mehanizama može pomoći ugradnji prakse i osiguravanju uravnotežene kombinacije vrsta projekata i aktivno sudjelovanje čitavog niza dionika. Važno je pitanje istražiti mogućnosti utjecaja drugih javnih i privatnih resursa koji nisu kohezijska politika. Evaluacije su ukazale na potrebu jačanja veza između financijskih instrumenata koje financiraju EU i domaćih teritorijalnih instrumenata kako bi se omogućilo više prostora za eksperimentiranje, na primjer olakšavanje veće uporabe financijskih instrumenata te za dijeljenje priča o uspjehu (Ferry, 2019).

Kaczmarek i Kociuba (2017) u zaključku svog istraživanja o modelima upravljanja u urbanim područjima ITU mehanizam ocjenjuju kao čimbenik koji pokreće i produbljuje suradnju lokalnih uprava unutar urbane aglomeracije. Naglašavaju da usprkos stvaranju organizacijskih i financijskih instrumenata poput ITU-a koji aktiviraju suradnju samouprava u funkcionalnim područjima, mora se uzeti u obzir potreba za zakonodavnim promjenama koje daju poseban status ustrojenom urbanom područja, izvore prihoda i posebne ovlasti.

S ciljem olakšavanja provedbe i približavanja održivog urbanog razvoja i ITU mehanizma građanima, Europska komisija razvija smjernice za novo programsko razdoblje 2021.-2027.

Prema trenutačnim prijedlozima Komisije, održivi urbani razvoj bit će strukturiran u okviru novog tematskog cilja 5 „približavanje ESIF-a građanima“. Iako će upravljačka tijela i dionici pozdraviti veću vidljivost teritorijalne dimenzije, može se tvrditi kako takav pristup utječe na percepciju teritorijalne dimenzije kao horizontalnog i sveobuhvatnog cilja. Fokus EFRR-a će i dalje biti održivi urbani razvoj, gdje se najmanje 6% na nacionalnoj razini mora dodijeliti integriranom teritorijalnom razvoju u urbanim područjima. To se može provesti u okviru novog tematskog cilja 5, odnosno prvog specifičnog cilja koji potiče integrirani društveni, gospodarski i okolišni razvoj, kulturno nasljeđe i sigurnost u urbanim područjima. Komisija napominje da je, iako je „smješten“ u okviru TC 5, pristup podržavanju ITU-a u osnovi je sličan kao u programskom razdoblju 2014.-

2020. Drugim riječima, ITU ostaje sveobuhvatna i integrirana tema te se može podržati kroz sve tematske ciljeve. U uredbama je jasno rečeno da se ITU mehanizam može implementirati u okviru bilo kojeg tematskog cilja.

U novom programskom razdoblju Komisija nastoji zadržati aspekte postojećeg pristupa ITU mehanizmu, ali pojednostaviti provedbu kako na administrativnoj tako i na operativnoj razini. Na primjer, postoji mogućnost da države članice predlože svoje vlastite ITU modele Komisiji. Specifično tijelo iz članka 7. u novom razdoblju neće biti zahtjev, već opcija. Gradovi mogu preuzeti ulogu Provedbenog tijela, ali i taj pristup je dobrovoljan. Nadalje, razjašnjen je osnovni potrebni sadržaj ITU strategija (zemljopisno područje obuhvaćeno strategijom; analiza razvojnih potreba i potencijala područja; opis integriranog pristupa za rješavanje utvrđenih razvojnih potreba i potencijala; i opis uključenosti partnera u pripremu i provedbu strategije). Specifičniji ili detaljniji zahtjevi mogu se programirati kasnije iznad ovih osnovnih zahtjeva. Također, neće više postojati zahtjev za uspostavljanjem sustava kontrole i upravljanja jer je utvrđeno da je taj proces usporio pokretanje ITU mehanizma u nekim upravljačkim tijelima.

Također, uspostavljeni su temelji prema jasnijoj kategorizaciji mjera teritorijalnog razvoja i pokrivenosti ITU-a, s ciljem da se podrži „integrirani“ aspekt ovih instrumenata. To uključuje smjernice u nacrtima propisa o provedbi EFRR-a, ESF+-a, EFPR-a (Europski fond za pomorstvo i ribarstvo) i EAFRD-a (Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj) i na upotrebu ITU-a, CLLD-a, operativnih programa ili prioritetnih osi kako je predložio Europski parlament. To se odražava na interaktivni alat – „STRAT-BORD“ koji su zajednički razvili DG JRC i DG REGIO pod okriljem Centra znanja za teritorijalne politike. Alat daje vizualni prikaz ITU i strategija održivog urbanog razvoja koji se trenutno provode u Europi s raščlambom prema geografskim jedinicama (od zemalja do lokaliteta), ali i različitim atributima, kao što su lokalizacija, prostorni fokus, tematska koncentracija, veličina stanovništva, aranžmani financiranja i mehanizmi provedbe. Postoji šesterostruka kategorizacija prostornog fokusa: susjedstvo; naselje, grad ili predgrađe; funkcionalno urbano područje; gradska mreža; regija; i drugo), što odražava priznavanje raznolikosti od strane Europske Komisije.

Postoji nekoliko inicijativa za unapređenje „urbane agende“ EU-a (npr. URBACT i Mreža za urbani razvoj), a prijedlozi za sljedeće programsko razdoblje uključuju Europsku urbanu inicijativu koja će pružiti podršku za izgradnju kapaciteta. Alat „STRAT-BORD“ je već zabilježen. Nova financijska perspektiva je vrlo blizu te je jasna komunikacija između Komisije i dionika o specifičnim potrebama od presudnog značaja.



## 5. ZAKLJUČAK

ITU mehanizam je uveden kako bi se potaknuo integrirani pristup na različitim razinama i sferama – s funkcionalnom teritorijalnom perspektivom, potencijalno većim delegiranjem upravljačkih zadataka na lokalnu razinu te tematskim i financijskim „miksom“ iz različitih fondova i operativnih programa.

Sredstva osigurana za teritorijalne i urbane strategije iznose otprilike 30 milijardi EUR-a što je 10% ukupnog proračuna Kohezijske politike (Ferry, 2019). Teritorijalne i urbane strategije imaju cilj pružiti teritorijalno specifičan i integrirani spoj intervencija kako bi se povećao njihov utjecaj i u potpunosti iskoristio razvojni potencijal različitih vrsta područja.

ITU mehanizam morao je ispuniti sljedeće ciljeve:

1. promicanje partnerstva između različitih upravnih jedinica u funkcionalnim urbanim područjima;
2. povećanje učinkovitosti intervencija provođenjem integriranih projekata koji odgovaraju na sveobuhvatan način potrebama i problemima gradova i njihovih zaleđa;

U kontekstu niskog socijalnog kapitala, slabe procesne učinkovitosti u administraciji i prije svega, jake konkurencije i raznih razvojnih koncepata unutar funkcionalnih urbanih područja, ITU mehanizam donio je opipljive koristi i postigao ciljeve razvoja suradnje između susjednih jedinica lokalne samouprave. ITU mehanizam prvenstveno je dopušten za aktiviranje niza odnosa između partnera koji nisu postojali. Učinci implementacija ITU-a uključuju: produbljanje integracije, izgradnju povjerenja između partnera, smanjenje konkurencije, definiranje i pokušaj rješavanja uobičajenih problema i uklanjanje zabrinutosti zbog dominantnog položaja glavnih gradova.

Pojačana teritorijalna integracija kao inovacija koja proizlazi iz ovih instrumenata može se prepoznati na primjerima urbanog područja Zadar i funkcionalnog urbanog područja Wrocław. Može se reći kako je primjena teritorijalnih instrumenata na navedenim primjerima ojačala fokus na specifične vrste područja (funkcionalna područja, gradska regija, urbano-ruralno) i olakšala dizajn političkih intervencija koje se protežu preko tradicionalnih administrativnih granica (npr. prijevoz, socijalna povezanost, instrumenti tržišta rada i sl.).

ITU mehanizam je otvorio prostor za novi koncept teritorijalnog razvoja u post-socijalističkim državama poput Hrvatske i Poljske, koji istovremeno potiče teritorijalnu koheziju i održivi razvoj koju uvažava međusektorske potrebe, ali i potencijale razvoja koji nisu u dovoljnoj mjeri bili prethodno razmatrani zbog prostorno-administrativnih prepreka. Poljski primjer integracije ITU

mehanizma u prostorno i strateško planiranje ukazuje na postepeni uspon u modalitetima suradnje između uključenih lokalnih administrativnih jedinica, kao i povećanje učinkovitosti provedbe kroz ostvarenje pokazatelja provedbe. Iako je u Hrvatskoj ITU mehanizam tek ostvario prvu generaciju planova i vezanih projekata, vidljiv je značajan napredak, a urbano područje Zadar ističe se kao primjer dobre prakse u nacionalnim okvirima. Kvalitetnom suradnjom i integriranjem koncepata teritorijalnog i održivog razvoja, moguće je nadići strukturne probleme koji se javljaju u Hrvatskoj uslijed dihotomije prostorno i strateškog razvoja, posebice kroz kvalitetnu i koordiniranu međusektorsku i međugradsku/međuopćinsku suradnju.

## 6. LITERATURA

Albrechts, L., 2004: Strategic (spatial) planning reexamined, *Environment and Planning B: Planning and Design* 31, 743-758.

Albrechts, L., Balducci, A., 2013: Practicing Strategic Planning: In Search of Critical features to Explain the Strategic Character of Plans, *disP – The Planning Review* 49 (3), 16-27.

Albrechts, L., Healey, P., Kunzmann, K. R., 2003: Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe, *Journal of the American Planning Association* 69 (2), 113-129.

Clark, G. 2013: The Future of Cities: The role of strategic planning, *Future Studies Research Journal* 5 (1), 3-32.

COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe – Final Report, 10.10.2018.

Council of European Municipalities and Regions (2015): The implementation of the Integrated Territorial Investments (ITIs) by member States

European Policies Research Centre Delft (2018): Integrated territorial development: new instruments – new results?

Ferry M., & Borkowska-Waszak, S. (2018). Integrated Territorial Investments and New Governance Models in Poland. *European Structural and Investment Funds Journal*, 6(1), 35–50. <https://estif.lexxion.eu/article/ESTIF/2018/1/7>

Ferry M., & McMaster, I. (2018). Assessing Integrated Territorial and Urban Strategies. Challenges, Emerging Approaches and Options for the Future. *European Structural and Investment Funds Journal*, 6(1), 58–67.

Ferry M., Integrated Territorial Investments as an effective tool of the Cohesion Policy, Policy Department D for Budgetary Affairs, DG for internal Policies of the Union, 2019.

Heczko-Hylowa, 2010: Strategic planning and urban-regional governance in Poland: present state and challenges, annual conference on the Network of Spatial Research and Planning Institutes in Central and Eastern Europe.

Juras Antić, I., 2012: Urbana politika kao dio regionalne politike u EU i Hrvatskoj, *Croatian and Comparative Public Administration* 12 (2), 463-488.

Kaczmarek T., Kociuba, D. (2017). Models of governance in the urban functional areas: Policy lessons from the implementation of integrated territorial investments (ITIs) in Poland. *Quaestiones Geographicae*, 36(4), 47-64.

KaturiĆ, I., Šmit, K., Gregar, M., 2018: Scenarijsko modeliranje u prostornom planiranju obalnog područja: Dubrovačko-neretvanska županija, *Prostor* 2 (56), 232-243

KaturiĆ, I., Šmit, K., Kranjec, K., Hajdinjak I., 2019: Razvojne strategije kao čimbenik održivog razvoja gradova; Komparativna analiza Antwerpena, Bratislave, Krakowa i Zagreba, *Prostor: znanstveni časopis za arhitekturu i urbanizam*, Vol.27 No. 1 (57), 78-87.

KaturiĆ, I., TandariĆ, N., Simov, S. 2016: Integrirana teritorijalna ulaganja kao instrument urbane obnove u Republici Hrvatskoj, Društveni i ekonomski aspekti, u: *Strategije urbane regeneracije 1st*. Hrvatski zavod za prostorni razvoj. 290-299

Kociuba, D., 2018: Implementation of Integrated territorial investments in Poland – rationale, results and recommendations, *Quaestiones Geographicae* 37(4):81-98

Miller S., & Van der Zwet, A. (2018). Integrated Territorial Investment in the UK: A Tale of Two Regions. *European Structural and Investment Funds Journal*, 6(1), 51–57.

Munch W., Rudka A. (2016). Improving Spatial Planning in Poland. Follow-up of Country Specific Recommendations #3. European Commission

Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske za razdoblje do 2030. godine

Saraceno, P. P., 2016: The Integrated Territorial Investment (ITI) as a Tool for Governing the Rural-urban Linkages: Evidence from Poland, *Planet Europe – Radboud University Nijmegen*, Nijmegen

Strategia zintegrowanych inwestycji terytorialnych Wrocławskiego obszaru funkcjonalnego, 2015.

Strategija razvoja grada Zadra 2013. – 2020.

Strategija razvoja Urbanog područja Zadra 2014. -2020.

Toscis I. (2016). Integrated territorial investment. A missed opportunity? [in:] Bachtler J., Berkowitz P., Hardy S., editors. *EU Cohesion Policy (Open Access): Reassessing Performance and Direction*. Taylor & Francis.

Županijska razvojna strategija Zadarske županije 2016. – 2020.

## 6.1. Izvori

Analiza EU konteksta planiranja i usporedivosti gradova za Urbanu aglomeraciju Zagreb, 2017., [https://www.zagreb.hr/UserDocsImages/gu%20za%20strategijsko%20planiranje/Analiza%20EU%20konteksta%20planiranja%20i%20usporedivosti%20gradova%20za%20UAZ\\_29\\_1\\_18.pdf](https://www.zagreb.hr/UserDocsImages/gu%20za%20strategijsko%20planiranje/Analiza%20EU%20konteksta%20planiranja%20i%20usporedivosti%20gradova%20za%20UAZ_29_1_18.pdf)

European Commission, ITI mechanism, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_iti.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_iti.pdf)

Eurostat - Functional urban areas, <http://ec.europa.eu/eurostat>

Grad Zadar, <https://www.grad-zadar.hr/vijest/opce-vijesti-28/grad-zadar-predvodnik-u-provedbi-euroskog-mehanizma-itu-za-razvoj-gradova-5803.html>

ITI in Poland, <http://omw.um.warszawa.pl/en/zintegrowane-inwestycje-terytorialne/zit-w-polsce-w-ramach-polityki-spojnosci/>

ITU brošura, [https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/04/ITU\\_brosura\\_03012019\\_web.pdf](https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/04/ITU_brosura_03012019_web.pdf)

Moran Vidal, I., 2014 : New territorial instruments on cohesion policy: CLLD and ITI, <http://epthinktank.eu/2014/07/09/new-territorial-instruments-on-cohesion-policy-clld-anditi/>

OECD izvješće za Poljsku, 2019: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Poland.pdf>

Raspodjela alokacije ITU mehanizma po gradovima i specifičnim ciljevima, <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/04/Raspodjela-ITU-alokacije-po-gradovima-i-specifi%C4%8Dnim-ciljevima.pdf>

## ŽIVOTOPIS

Rođen 27.08.1971. u Zagrebu. Odrastao u Zadru gdje završava osnovnu školu. Školovanje nastavlja u srednjoj školi MIOC Zadru. Potom upisuje Fakultet strojarstva i brodogradnje, Sveučilište u Zagrebu. Dragovoljac domovinskog rata. Zaposlen u Hrvatskom Saboru, tajništvu do 2002.godine. Nakon toga se zapošljava u Vodovodu d.o.o. Zadar , kao voditelj razvojnih projekata. 2005. godine imenovan je za predsjednika Uprave društva Vodovod d.o.o. 2009. godine nakon provedenih lokalnih izbora , postaje zamjenik gradonačelnika Grada Zadra. 2013. imenovan je za pročelnika UO za prostorno uređenje i građenje.

Aktivan sportaš do svoje 18 godine. Član Sveučilišnog savjeta Sveučilišta u Zadru.

## IZJAVA O AUTORSTVU

Ja Darko Kasap , izjavljujem da sam autor specijalističkog rada pod naslovom "Integrirana teritorijalna ulaganja i planiranje urbanih područja u Hrvatskoj i Poljskoj" .

Potpisom jamčim:

- da je predloženi rad isključivo rezultat mog vlastitog istraživačkog rada
- da su radovi i mišljenja drugih autora/ica koje koristim, jasno navedeni i označeni u tekstu, te su u popisu literature

U Zagrebu\_\_\_\_\_

Potpis autora\_\_\_\_\_