

Integrirane politike regionalnog i urbanog razvoja

Dr.sc. Jakša Puljiz

Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb

Konferencija: Prilika ili prijetnja?

Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj

27. i 28. listopada 2021.

Sadržaj izlaganja

- Integrirani pristup, teritorijalni razvoj i kohezijska politika EU
- Integrirani pristup regionalnom/urbanom razvoju u RH
- Prilike i ograničenja za daljnji razvoj integriranog pristupa u RH

Integrirani pristup (regionalnom) razvoju

- Integrirani pristup podrazumijeva više-sektorski i suradnički pristup promicanju razvoja, odnosno u rješavanju društvenih izazova
- Jačanje integriranog pristupa u javnim politikama sve više se smatra primjerenim načinom rješavanja brojnih društvenih izazova čija se složenost sve više povećava (Candel, 2021). Za postizanje dugoročno održivog rasta nužno je planirati ulaganja u niz komplementarnih područja (OECD, 2009)
- Svijest o potrebi primjene novih integriranih/holističkog pristupa poticanju razvoja je posebno važna kada je u pitanju regionalna i lokalna razina (McCann, 2003, Barca, 2009). To se najbolje može vidjeti u slučaju kohezijske politike Europske unije koju obilježava upravo snažno povezivanje više-sektorske, teritorijalne i participativne dimenzije u planiranju i provedbi intervencija.
- Kompleksnost integriranog pristupa regionalnom razvoju je dodatno naglašena zbog potrebe primjene višerazinskog modela upravljanja

Kohezijska politika, integrirani pristup i teritorijalni razvoj

- Reformama kohezijske politike krajem 80-ih i početkom 90-ih godina višesektorsko planiranje postalo je jedno od glavnih načela provedbe. Pored toga, kohezijska politika je snažno afirmirala ulogu regija u provedbi kohezijske politike.
- 1990-ih godina se pojavljuju prvi lokalno-usmjereni instrumenti poticanja razvoja kao što su Inicijative Zajednice URBAN i LEADER
- Krajem 2000-ih je sazrelo mišljenje o potrebi dodatnog jačanja instrumenata koji u prvi plan stavljaju prostorno-prilagođene pristupe (Teritorijalna agenda EU, 2008; Barca, 2009).
- Politička formalizacija i potvrda važnosti prostorno-specifičnog pristupa se dogodila stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora u kojem je teritorijalna kohezija dodana kao jedan od glavnih ciljeva Unije zajedno s ekonomskom i socijalnom kohezijom.

Obilježja integriranog pristupa temeljenog na posebnostima teritorija (*place-based approach*)

- postojanje snažne geografske dimenzije u planiranju i provedbi aktivnosti
- integracije i koncentracije intervencija, u smislu napora da se međusobno povežu različite sektorske intervencije te koncentriraju na određenom prostoru.
- participativno utvrđivanje ključnih izazova na pojedinom teritoriju te kontinuirano traženje i preispitivanje mogućih lokalnih rješenja
- odgovarajući sustava upravljanja i koordinacije koji se temelje na snažnoj uključenosti i odgovornosti lokalnih dionika za provedbu te bliskoj suradnji i koordinaciji s višim razinama upravljanja

Što u praksi znači integrirani pristup za teritorijalno-usmjerene politike?

Integrirani pristup najčešće podrazumijeva:

- Mogućnost planiranja i provedbe posebnih razvojnih programa za određeni teritorij koji se može izdvojiti od ostalih temeljem objektivnih i jasno argumentiranih razvojnih specifičnosti (npr. urbano područje, brdsko-planinsko područje, otoci, itd.)
- Mogućnost planiranja ulaganja u različitim tematskim područjima (poduzetništvo, prometna i komunalna infrastruktura, obrazovanje, itd.)
- Mogućnost planiranja kompleksnijih projekata odnosno skupina međusobno povezanih projekata i/ili s područja različitih teritorijalnih jedinica (npr. mreža biciklističkih staza koja povezuje niz lokalnih jedinica)
- Mogućnost korištenja različitih izvora i oblika financiranja

Ulaganja kohezijske politike u održivi urbani razvoj u razdoblju 2007-2013

Provedena ex-post evaluacija ulaganja u održivi urbani razvoj je utvrdila sljedeće:

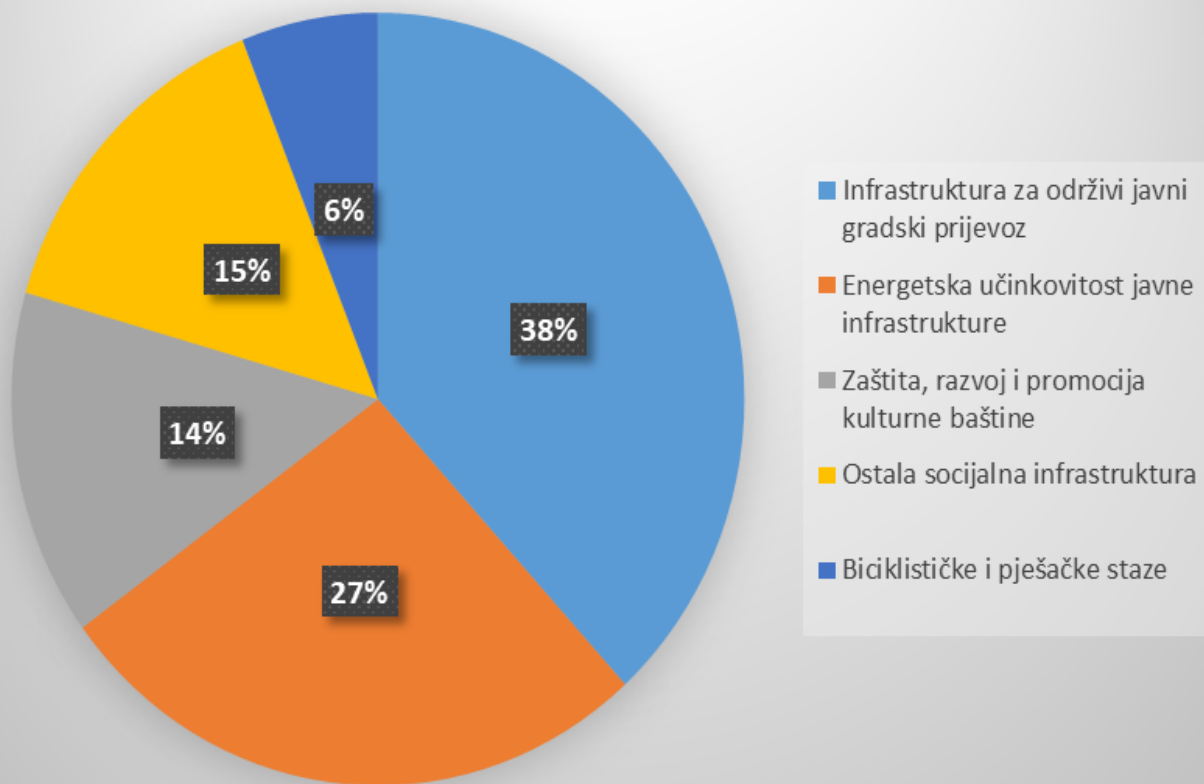
- Značajne razlike u pristupima provedbi između zemalja članica. Dio zemalja članica nije niti planirao posebna ulaganja u urbani razvoj.
- Evaluacija rezultata je pokazala da svega 30% svih operativnih programa planira integrirani razvoj u okviru specifičnog teritorijalno/tematskog konteksta poput revitalizacije urbanih četvrti temeljem integriranih urbanih strategija ili za ulaganja u obnovu zapuštenih industrijskih područja i sl.
- Čak i tamo gdje je to bio slučaj, međusektorska povezanost projekata je bila slaba te su dominirali individualni projekti temeljeni na sektorskom pristupu

Kohezijska politika i urbani razvoj u razdoblju 2014-2020

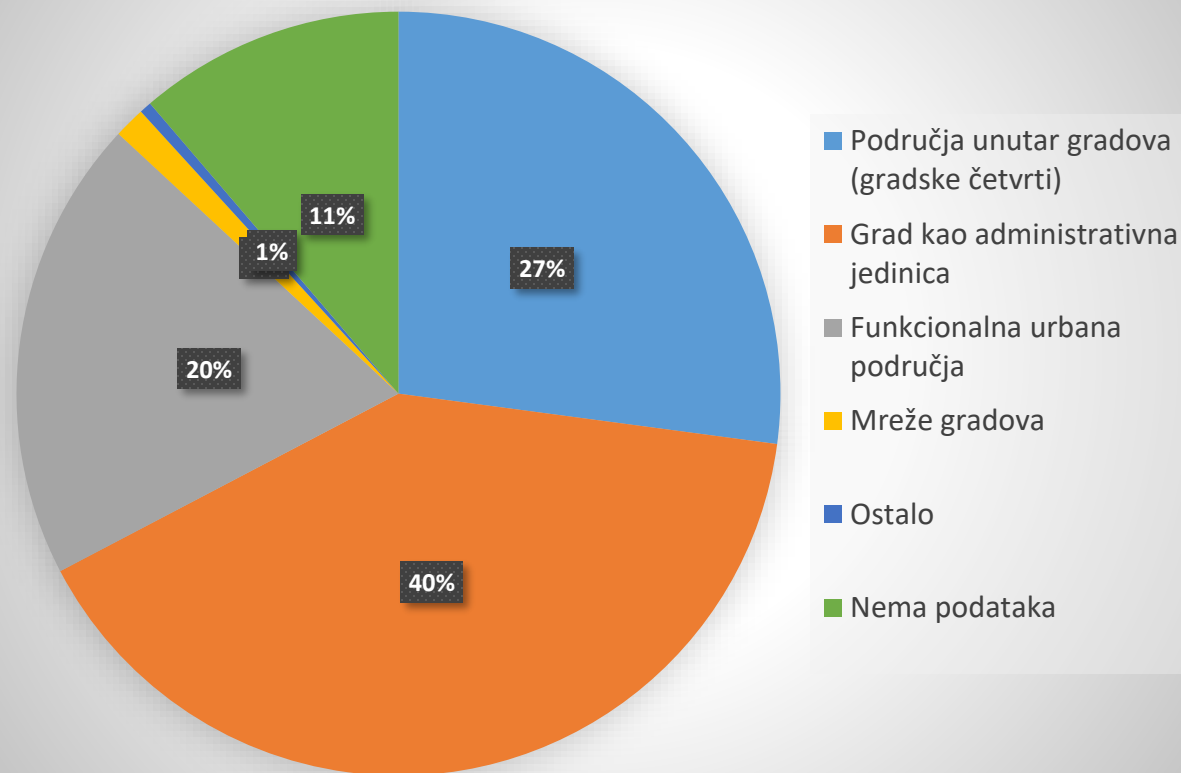
- obveza alokacije najmanje **5 % sredstava iz nacionalne alokacije** Europskog fonda za regionalni razvoj integriranim mjerama za održivi urbani razvoj
- Europski fond za regionalni razvoj podržava održivi urbani razvoj putem posebnih **strategija**
- **Tri moguća pristupa modaliteta ulaganja u održivi urbani razvoj:**
 - poseban Operativni program
 - posebna prioritetna os unutar Operativnog programa
 - **kombinacija više prioritetnih osi kroz mehanizam integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU)**
- U slučaju primjene ITU mehanizma obvezna je delegaciju dijela odgovornosti u provedbi EU fondova na gradove (minimalno delegacija odabira projekata na gradove)

Ulaganja kohezijske politike u urbani razvoj kroz teritorijalne instrumente

Tematska struktura ulaganja

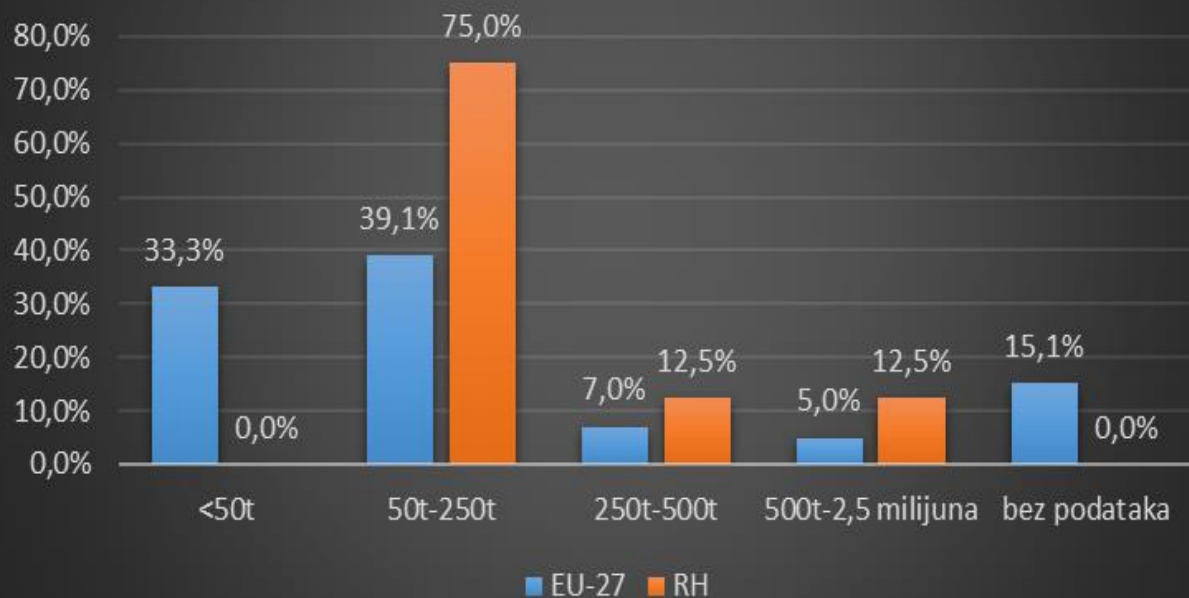


Teritorijalni fokus

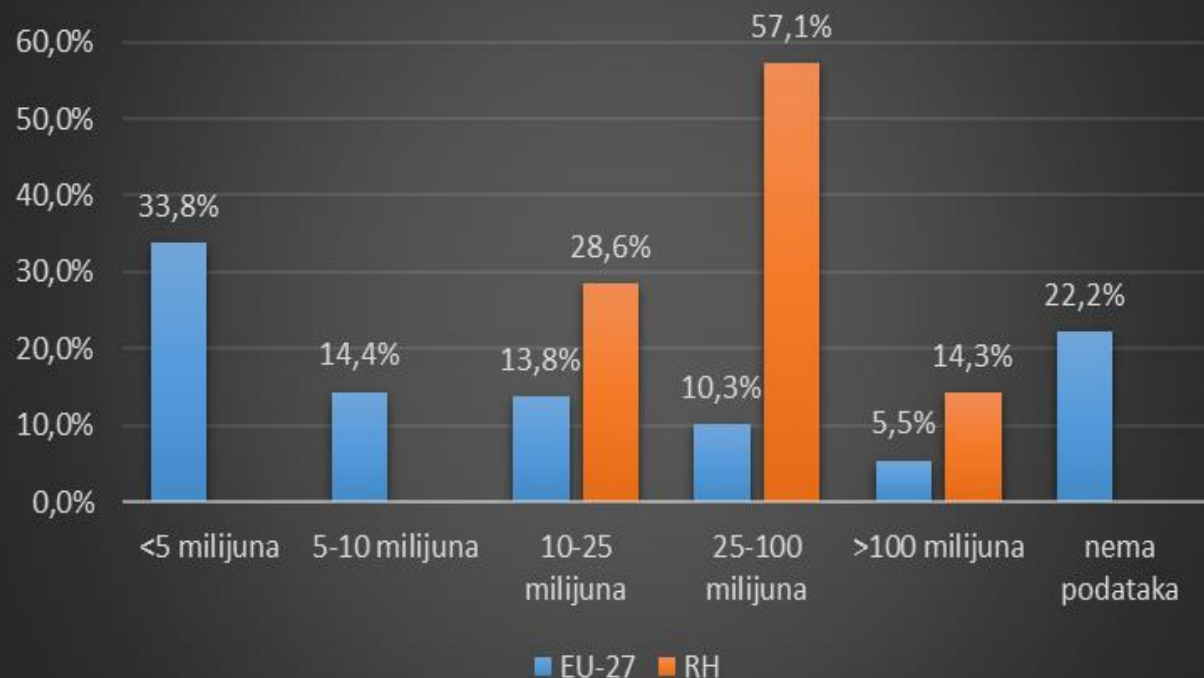


Ulaganja kohezijske politike u urbani razvoj kroz teritorijalne instrumente

Broj stanovnika pokrivenih strategijama



ESIF doprinos po programu u EUR



Integrirani pristup regionalnom i urbanom razvoju u RH do ulaska u EU

- Do ulaska RH u EU integrirani pristup se ostvarivao isključivo u domeni strateškog planiranja, uglavnom na županijskoj razini, za koju je uspostavljen sustav više-sektorskog strateškog planiranja uz poštivanje načela partnerstva
- Nisu postojali teritorijalni instrumenti (mehanizmi) koji bi osiguravali provedbu integriranog pristupa
- Premda su pretpristupni fondovi načelno imali međusektorski karakter, bili su preslabi u financijskom smislu da bi imali značajniji razvojni učinak na lokalnoj i regionalnoj razini (npr. Operativni program Regionalna konkurentnost 2007-2013). Osim toga, bili su u potpunosti centralizirani.

Integrirani pristup regionalnom i urbanom razvoju u RH nakon ulaska u EU

- Zakon o regionalnom razvoju iz 2014. uvodi se klasifikacija urbanih područja i obveza donošenja strategija razvoja urbanih područja
- RH **odabire mehanizam integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU)** kao način provedbe ulaganja u održivi urbani razvoj
- Odabir 7(kasnije 8) gradova za provedbu ITU mehanizma, gradovi započinju izradu **Strategija razvoja urbanog područja (SRUP)**
- Odluka o proširenju integriranog pristupa za poticanje razvoja malih gradova na ratom stradalim područjima – pokreće se **Program integrirane fizičke, gospodarske i socijalne regeneracije malih gradova na ratom pogođenim područjima**

Ciljevi ulaganja u razvoju urbanih područja u Hrvatskoj kroz kohezijsku politiku

Tri područja ulaganja za urbane aglomeracije i veća urbane područja:

- **Progresivni gradovi** (omogućavanje povoljnog okruženja za razvoj poduzetništva; poboljšanje obrazovnog sustava za odrasle; modernizacija ponude strukovnog obrazovanja)
- **Čisti gradovi** (povećanje učinkovitosti sustava toplinarstva, unaprjeđenje kulturne baštine, obnova brownfield lokacija, povećanje broja putnika u javnom prijevozu)
- **Uključivi gradovi** (povećanje zapošljavanja i integracije dugotrajno nezaposlenih iz NEET skupine, borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti, poboljšanje pristupa visokokvalitetnim socijalnim uslugama, uključujući podršku procesu deinstitutionalizacije).

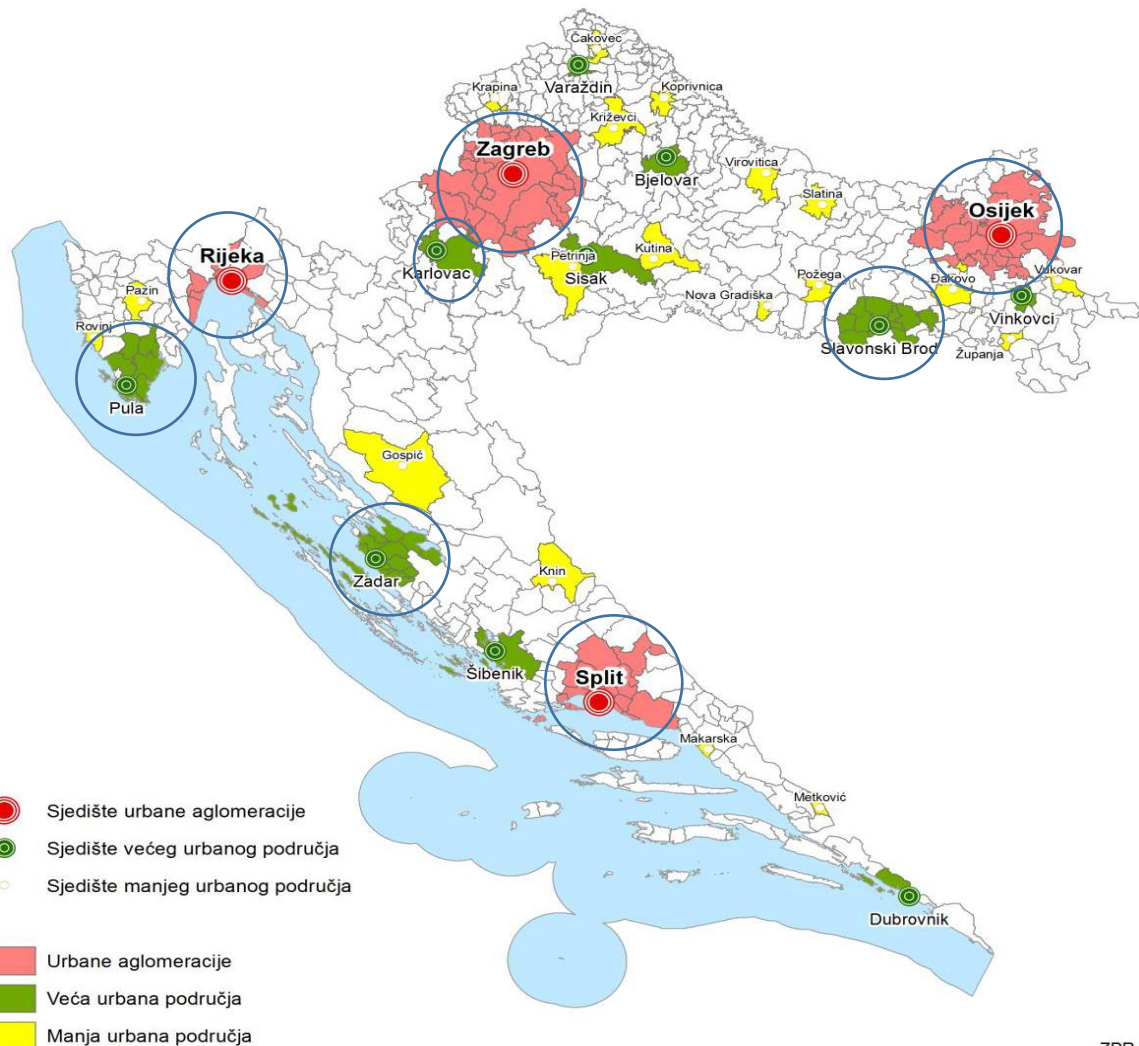
Dodatni važan cilj ulaganja:

- Podržati gradove kao pokretače razvoja širih područja (osnažiti veze između gradova i okolnih jedinica)

Najvažniji ciljevi za male gradove:

- Podržati razvoj urbanih središta na slabije razvijenim područjima
- Povećati atraktivnost življenja i potencijalna ulaganja
- Smanjiti socijalnu isključenost i siromaštvo u gradovima
- Poboljšati cjelokupnu gospodarsku i demografsku sliku

Urbana područja u RH prema Zakonu o regionalnom razvoju i ITU gradovi



ZPR, 2019.

IPA2007/HR/16IPO/001-050401
Potpora jačanju regionalne i teritorijalne dimenzije u programskim dokumentima
za EU fondove 2014. – 2020.

REPUBLIKA HRVATSKA
PRIMJENA KOHEZIJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE
2014. - 2020.

Analička studija o održivom urbanom razvoju

ZADATAK 1.1

lipanj 2014.



Financijska podrška iz
Europskog fonda za regionalni razvoj



MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE

SMJERNICE ZA IZRADU STRATEGIJE RAZVOJA URBANIH PODRUČJA,
PRAĆENJE NJIHOVE PROVEDBE I VREDNOVANJE

Verzija 1.0.

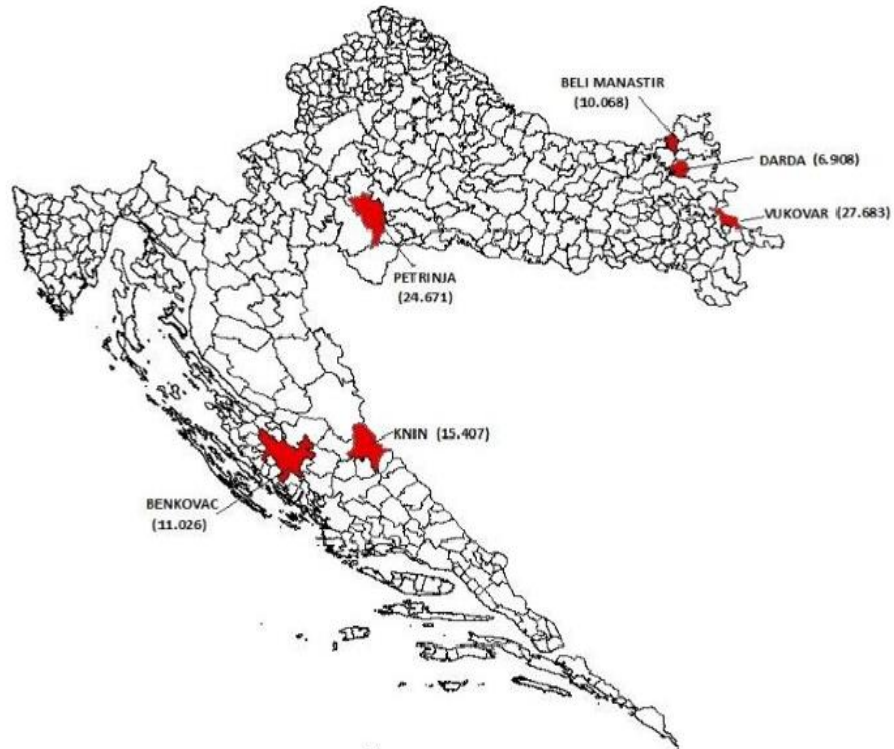
Zagreb, rujan 2015.

Tematska struktura ITU ulaganja

OP	Tematski cilj/specifini cilj	Specifični cilj	Fond	Indikativna financijska alokacija (potpora Unije) u EUR	Udio ukupne alokacije
OPKK	TC3/3a2	Specifični cilj 3a2 Omogućavanje povoljnog okruženja za razvoj poduzetništva	EFRR	60.000.000	17,37%
	TC 4/4c3	Specifični cilj 4c3 Povećanje učinkovitosti sustava toplinarstva	EFRR	80.000.000	23,16%
	TC 6	Specifični cilj 6c1 Korištenje kulturne baštine u funkciji turizma	EFRR	33.351.269	9,66%
	TC 6	Specifični cilj 6e2 Obnova brownfield lokacija (bivših vojnih i/ili industrijskih područja)	EFRR	80.000.000	23,16%
	TC 7	Specifični cilj 7ii2 Povećanje broja putnika u javnom prijevozu	KF	50.000.000	14,48%
OPULJP	TC 8	8ii1 Povećanje zapošljavanja	ESF	17.000.000	4,92%
	TC 9	9i1 i 9iv2 Mjere borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti i poboljšanje pristupa visokokvalitetnim socijalnim uslugama	ESF	20.000.000	5,79%
	TC 10	10iii3 i 10iv1 Unaprjeđenje sustava obrazovanja za odrasle i modernizacija ponude strukovnog obrazovanja	ESF	5.000.000	1,45%
UKUPNO				345.351.269	100%
EFRR				253.351.269	73,36%
KF				50.000.000	14,48%
ESF				42.000.000	12,16%

Integrirani pristup razvoju malih gradova na slabije razvijenim područjima

Program integrirane fizičke, gospodarske i socijalne regeneracije malih gradova na ratom pogođenim područjima



- Nacionalna inovacija
- Program je osmišljen kako bi se osigurala određena ravnoteža s ulaganjima u najveća i razvijenija urbana područja u RH
- Dodatno promicanje policentričnog razvoja
- 120 milijuna eura ulaganja za 5 gradova (Knin, Benkovac, Petrinja, Vukovar i Beli Manastir s Dardom)
- Pilot-projekt za moguće proširenje pristupa u 2021.-2027.
- Ulaganja temeljem prethodno izrađenih intervjenskih planova
- Svi intervjenski planovi izrađeni temeljem metodoloških uputa MRRFEU-a
- Gradovima osigurana tehnička pomoć za izradu planova



Intervjenski plan Grada Vukovara

Teritorijalni instrumenti	ESI fondovi	Ciljani teritorij	Lokalne strategije	Stopa pokrivenosti ukupnog stanovništva	Dostupna sredstva iz ESI fondova (u mil. EUR)	Sredstva iz ESI fondova po stanovniku (u EUR)	Tematski prioriteti
Integrirana teritorijalna ulaganja	EFRR, KF, ESF	8 najvećih gradova i njihova okolna područja (106 lokalnih jedinica)	Strategija razvoja urbanog područja	50,3%	345,3	160,1	Razvoj napuštenih gradskih područja, infrastruktura poslovne podrške, sustavi toplinarstva, valorizacija kulturne baštine, unaprjeđenje lokalni javni prijevoza, poboljšanje zapošljavanja, smanjenje siromaštva i socijalne diskriminacije, unaprjeđenje pristupa socijalnim uslugama
Program integrirane fizičke, gospodarske i socijalne regeneracije malih gradova na ratom pogođenim područjima	EFRR, ESF	5 malih gradova	Intervencijski plan	2,2%	120,0	1.253,1	Brojni tematski prioriteti definirani u planovima intervencija i u skladu s OPKK, od poduzetništva do prometne i socijalne infrastrukture te ulaganja u ljudske potencijale
Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice	EPFRR	Ruralna područja (531 lokalna jedinica uključena u 56 LAG-ova)	Lokalna razvojna strategija LAG-a	57,1%	61,3	25,1	Jačanje kapaciteta i tekući troškovi LAG-ova, mjere iz strategije LAG-a i u skladu s Programom ruralnog razvoja.
	EPRF	Ribarska područja (94 lokalne jedinice uključene u 14 FLAG-ova)	Lokalna razvojna strategija u ribarstvu	9,7%	22,3	53,8	Izgradnja kapaciteta i tekući troškovi FLAG-ova, mjere za provedbu strategija FLAG-ova i u skladu s OP-om za pomorstvo i ribarstvo.
Ukupno za teritorijalne instrumente	-	556 lokalnih jedinica	-	100,0%	548,9	128,1	-
Ukupno iz ESI fondova	-	556 lokalnih jedinica	-	100,0%	10.727,5 (3.119,4 dostupno za JLPS)	2.503,6 (728,0 za JLPS)	-

Primjeri nekih od financiranih projekata urbanog razvoja

- "Biraj biciklu!"- „URBANA MOBILNOST – Razvoj sustava javnih bicikala na području Urbane aglomeracije Split
- „Povežimo se baštinom” – urbana aglomeracija Rijeka (13 lokacija)
- „Plan urbane mobilnosti Urbanog područja Slavonski Brod“
- „Rekonstrukcija i prenamjena zgrade bivše Vojne bolnice za potrebe glazbene škole / Glazbeno učilište Elly Bašić“ u Zagrebu
- „Sustav biciklističkih staza Urbane aglomeracije Zagreb“
- „Obnova brownfield lokacije nekadašnjeg kina Edison” - Karlovac
- „Rekonstrukcija i opremanje Informacijsko-inovacijskog inkubatora” - Knin
- „Razvoj i podrška razvoju održivih modela zapošljavanja ranjivih skupina na Urbanom području Pula“
- „Izgradnja socijalnih stanova u Belom Manastiru“

„Mekana” postignuća teritorijalnog pristupa kohezijske politike u RH - uspješnost primjene integriranog pristupa kod ITU gradova i malih gradova

Uspješnost je procijenjena temeljem šest dimenzija:

- ✓ Integrirano planiranje intervencija
- ✓ Integrirani pristup u pripremi i provedbi projekata
- ✓ Geografska dimenzija integracije
- ✓ Ostvareni napredak u područjima financiranja
- ✓ Vertikalna i horizontalna koordinacija i suradnja
- ✓ Osnaživanje lokalne razine za primjenu integriranog pristupa

Ocjena uspješnosti integriranog pristupa

Dimenzija integriranog pristupa	Nalaz za ITU gradove	Nalaz za male gradove
Integrirano planiranje intervencija	Sva urbana područja su temeljem strategije razvoja integralno planirali intervencije	Svi gradovi su temeljem intervjenskog plana integralno planirali intervencije
Integrirani pristup u pripremi i provedbi projekata	Projekti su u pravilu planirani i provedeni individualno bez dovoljno međusobnih poveznica. Ipak, ima više primjena zajedničkih projekata većeg broja lokalnih jedinica. Također, kod manjeg dijela projekata su uspješno povezati ulaganja iz EFRR-a i ESF-a.	Projekti su manjim dijelom planirani kao međusobno povezana ulaganja. Kašnjenje u provedbi ESF-a i nedovoljno fleksibilan pristup nadležnih tijela je otežao integraciju na projektnoj razini.
Geografska dimenzija integracije	Svi gradovi imaju pridružena šira urbana područja, poboljšana suradnja s okolnim područjem	Nema povezivanja s okolnim područjem.
Ostvareni napredak u područjima financiranja	Bilježi se sporiji početni napredak u provedbi u odnosu na ostale dijelove OP, ali uz primjetno ubrzanje dinamike posljednjih godina. Predstavnici ITU gradova smatraju kako su uspješno osmislili projekte fokusirane na konkretne probleme u zajednici koji utječu na cijelo urbano područje. Bez ITU mehanizma ne vide mogućnosti financiranja takvih projekata.	Bilježi se usporeni napredak zbog brojnih problema u pripremi projektnih prijedloga te slabe kapacitiranosti lokalne samouprave. Ipak, većina planiranih projekata bi trebala biti završena do kraja 2023. godine.
Koordinacija i suradnja	Formalni mehanizmi partnerstva i koordinacije su uspostavljeni. Različita viđenja kvalitete suradnje za UT za OPKK i za UT za OPULJP. Nedovoljno kvalitetna međuresorna suradnja na središnjoj razini, problemi s usklađenim korištenjem različitih EFRR i ESF sredstava.	Formalni mehanizmi koordinacije i partnerstva su uspostavljeni. Dominira pozitivna ocjena suradnje lokalne i središnje razine. Međutim, međuresorna suradnja na središnjoj razini ima nedostataka.
Oснаživanje lokalne razine za primjenu integriranog pristupa	Vrlo značajan doprinos jačanju kapaciteta za buduće aktivnosti, posebno u kontekstu preuzimanja dijela upravljačkih funkcija unutar sustava korištenja ESI fondova.	Vrlo značajan doprinos jačanju kapaciteta za buduće aktivnosti, posebno uzevši u obzir financijski značaj ulaganja.

Ocjena uspješnosti integriranog pristupa

	Integrirano planiranje intervencija	Integrirani pristup u pripremi i provedbi projekata	Geografska dimenzija integracije	Ostvareni napredak u područjima financiranja	Koordinacija i suradnja	Osnaživanje lokalne razine za primjenu integriranog pristupa
Integrirana teritorijalna ulaganja	+++	+/-	+++	++	+	++
Mali gradovi na ratom pogođenim područjima	+++	+/-	-	++	+	++

Stavovi ITU gradova vezano za integrirani pristup

- Značajna kašnjenja u pripremi natječaja iz ESF-a su otežala integraciju aktivnosti s projektima financiranim putem EFRR-a
- Smatraju kako pojam „integriranog pristupa“ nije bio dovoljno jasan od samog početka te kako se mogao protumačiti na različite načine. Smatraju da kod ocjene integriranosti na projektnoj razini treba više naglasiti geografsku integriranost, tj. s obzirom na to je li projekt utjecao na cijelo ili veći dio urbanog područja.
- ITU gradovi ističu kao je ojačana suradnja svih administrativnih jedinica (JLS-ova) na urbanom području
- ojačana je suradnja i razmjena iskustava između samih sedam ITU gradova, kao i njihovo zajedničko djelovanje
- Gradovi preporučuju da ITU mehanizam u cijelosti provodi jedno krovno nadležno tijelo državne uprave kako bi se postigla snažnija integracija ulaganja iz različitih fondova, prvenstveno kroz bolju koordinaciju pripreme i objave javnih poziva

Stavovi malih gradova vezano za integrirani pristup

- pojam „integracije“ promatra se na razne načine u intervencijskim planovima što ostavlja i puno prostora za različita tumačenja integracije te u konačnici i to je li ona ostvarena ili nije.
- komunikacija, razmjena informacija i suradnja svih relevantnih dionika s lokalne i središnje razine neujednačena je i nedovoljno redovita i konkretna s obzirom na potrebe rješavanja poteškoća u provedbi
- cijeli sustav provedbe Programa ne funkcionira na integrirani način, što je vidljivo iz nedovoljno neusklađene pripreme i redoslijeda objave javnih poziva u sklopu OPULJP-a i OPKK
- gradovi preporučuju da cijeli Program provodi jedno krovno nadležno tijelo državne uprave kako bi se postigla snažnija integracija ulaganja iz različitih fondova, prvenstveno kroz bolju koordinaciju pripreme i objave javnih poziva

Prilike i ograničenja za buduću primjenu integriranog pristupa u provedbi teritorijalnih politika

Prilike:

- Stečena iskustva u razdoblju 2014.-2020. daju vrlo dobro polazište za daljnju primjenu i razvoj integriranog pristupa (možda dovedu do novih nacionalnih inovacija?). Može li ITU mehanizam postati dio šireg nacionalnog instrumenta za jačanje međusobne suradnje unutar funkcionalnih urbanih područja i kreiranja novih razvojnih prilika?
- Daljnje osnaživanje teritorijalnog pristupa u okviru Kohezijske politike (jedan od primjera je povećanje obvezne razine ulaganja s 5% na 8% alokacije iz EFRR-a)

Ograničenja:

- Za nositelje lokalnih politika teritorijalni instrumenti se uglavnom sagledavaju kao mogućnost pojednostavljenog dolaska do sredstava za projekte (nema natjecanja)
- Integriranost na razini projektnih aktivnosti je slaba - i dalje prevladava individualno/sektorski pristup, uz par pojedinačnih iznimki
- Manjak međuresornih radnih tijela koja bi se na cjeloviti i usklađeni načini bavili problematikom razvoja lokalnih i područnih jedinica
- Izostanak domaćih inicijativa za kvalitetniju međuresornu suradnju
- Raspoloživa sredstva za ulaganja u velike gradove su premala da bi mogla značajnije poboljšati stanje infrastrukture i drugih područja ulaganja

Hvala na pažnji!