

# Policentrizam

---

**Zlatic, Martina**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2021**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:137:531389>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-02**



*Repository / Repozitorij:*

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



Sveučilište Jurja Dobrile u Puli  
Fakultet ekonomije i turizma  
«Dr. Mijo Mirković»

**MARTINA ZLATIĆ**

**POLICENTRIZAM**

Diplomski rad

Pula, 2021.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli  
Fakultet ekonomije i turizma  
«Dr. Mijo Mirković»

**MARTINA ZLATIĆ**

**POLICENTRIZAM**

Diplomski rad

**JMBAG: 0303035314, redovita studentica**

**Studijski smjer: Financijski management**

**Predmet: Urbana ekonomika**

**Znanstveno područje: društvene znanosti**

**Znanstveno polje: ekonomija**

**Znanstvena grana: opća ekonomija**

**Mentorica: izv. prof. dr. sc. Lela Tijanić**

Pula, ožujak 2021.



## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisana Martina Zlatić, kandidat za magistra poslovne ekonomije, ovime izjavljujem da je ovaj Diplomski rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Diplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

---

U Puli, ožujak 2021. godine



## IZJAVA

### o korištenju autorskog djela

Ja, Martina Zlatić, dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj diplomski rad pod nazivom Policentrizam koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu sa Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, ožujak 2021. godine

Potpis

---

Mojim kćerima,

*Emi i Hani.*

*Moraš znati za svoj cilj, moraš ga upoznavati i otkrivati, obrazložiti zašto si tim putem krenuo, najprije sebi, a onda i drugome.*

*Jer.. Život je blagoslov ako u djela koja radiš, ugradiš duh i ostaviš ga da generacijama crpe snagu iz njega... Po plodovima, ali i po onime čime obogaćuješ druge, može se puno toga prepoznati.*

## Sadržaj

<b>1. Uvod</b> .....	1
<b>2. Urbana ekonomija i grad</b> .....	5
2.1. Rast gradova.....	9
2.2. Ekonomski efekti velikog grada i buduća orijentacija gradova.....	12
2.3. Gradovi prema funkcijama.....	13
2.4. Gradovi u policentričnoj suradnji.....	20
<b>3. Dnevne migracije i policentrizam</b> .....	23
3.1. Od globalnih gradova prema globalnim makroregijama.....	26
3.2. Policentrizam: geografski fenomen i/ili ekonomski potencijal.....	28
3.3. Dinamika, troškovi i koristi policentrizma.....	32
3.3.1. <i>Dinamika</i> .....	32
3.3.2. <i>Troškovi i koristi</i> .....	33
<b>4. Značenje policentrizma u razvoju europskih regija s osvrtom na Hrvatsku</b> .....	38
4.1. Policentrični razvoj u Europskoj uniji.....	39
4.1.1. <i>Koliko je Europska unija policentrična?</i> .....	39
4.2. Europa 2020 i Teritorijalna agenda 2020.....	44
4.3. Teritorijalna kohezija.....	45
4.4. Hrvatska regionalna politika i prostor.....	47
4.5. Regionalizacija prostora Republike Hrvatske.....	52
4.5.1. <i>Klasifikacija regija prema NUTS standardima</i> .....	53
4.5.2. <i>Indeks razvijenosti</i> .....	57
<b>5. Analiza odabranih obilježja policentrizma u Hrvatskoj i Istarskoj županiji</b> .....	62
5.1. Raspodjele nadležnosti za javne funkcije.....	67
5.2. Politika Istarske županije prema teritorijalnom i urbanom razvoju.....	69
5.2.1. <i>Opća obilježja gospodarskog razvoja Istarske županije</i> .....	75
5.2.2. <i>Temeljna obilježja razvoja Općine Lanišće</i> .....	77
5.3. Policentričnost i kohezija u ruralnim područjima.....	84

<b>6. Rezultati i komentar na provedeno istraživanje.....</b>	<b>89</b>
6.1. Intervju s pročelnicom Istarske županije.....	89
6.2. Intervju s načelnicom Općine Lanišće.....	92
6.3. Vlastiti osvrt.....	98
<b>7. Zaključak.....</b>	<b>103</b>
<b>Literatura.....</b>	<b>106</b>
<b>Popis tablica.....</b>	<b>116</b>
<b>Popis slika.....</b>	<b>117</b>
<b>Sažetak.....</b>	<b>118</b>
<b>Summary.....</b>	<b>119</b>



## 1. Uvod

Policentrizam je jedno od bitnih polazišta u kohezijskoj politici Europske unije (EU), značajnije od 1999. godine, kada je taj pojam uvršten u Europsku perspektivu prostornog razvoja. Identificiraju se različita veća regionalna područja, kao što su europska jezgra, mediteranska os, periferija Atlantika na zapadu, područje istočnog dijela Europe te se ti dijelovi nastoje povezati u svrhu postignuća višeg stupnja ukupne teritorijalne kohezije. Također, unutar pojedinih država članica postoje dijelovi/regije i gradovi koji nisu dovoljno dobro povezani, a ujedno se i razvojno značajno razlikuju. Mogu se prepoznati područja koja su slabije naseljena, bez odgovarajućih funkcija koje bi trebale opskrbljivati stanovništvo do razvijenih područja koja predstavljaju centre razvoja.

Policentričnost se može sagledati i kroz suradnju gradova i gradske regije. Ideja policentričnosti povezuje se s različitim ciljevima, poput: uravnoteženog regionalnog razvoja (kohezije), iskorištavanja lokalnih resursa s ciljem regionalnog razvoja i gospodarskog rasta (konkurentnost) te proširivanja mogućnosti utjecaja na upravljanje kroz višerazinsko upravljanje. Policentričnost se sagledava nasuprot monocentričnosti. Aplicira se na tri razine: europskoj (makro), nacionalnoj i regionalnoj (srednja) te unutar regionalnoj razini (mikro), s različitim operativnim pristupima.

Zadatak rada je objasniti značenje policentrizma, potrebu stvaranja novih centara razvoja koji će razvoj temeljiti na vlastitim potencijalima i prikazati važnost ideje policentrizma za cjelokupni napredak. U tom smislu istražiti će se specifični izazovi pojedinih regionalnih i lokalnih područja te njihove mogućnosti za napredak, na primjeru Hrvatske. U ovom se radu detaljnije sagledava policentrizam na regionalnoj i mikro razini, na razini i unutar županije, gradova i općina Istarske županije.

Ukratko, cilj rada je definirati policentrizam, istražiti koliko je policentrizam prihvaćen i prisutan u Europi, sagledavajući različite razine upravljanja te ukazati na važnost promatranja policentrizma s ciljem poticanja cjelokupnog razvoja i ostvarivanja kohezije, s osvrtom na Hrvatsku i odabranu županiju. Ostvarivanje navedenog, EU danas može realizirati i kroz razne poticaje i fondove. Također, svrha rada je potaknuti čitatelja na promišljanje o materijalnoj i nematerijalnoj imovini mjesta (sela,

općine, grada) u kojem se nalazi, koja može pružiti konkurentsku prednost, a samim time i potaknuti gospodarski rast. Svrha je poštivati svoje i to maksimalno promovirati i iskoristiti, pri čemu smo svi jednim dijelom odgovorni.

Polazeći od determiniranog predmeta, cilja i svrhe istraživanja, mogu se postaviti hipoteze koje se navode u nastavku.

Temeljna hipoteza - Policentričan razvoj (slikovito – „grozd“) te usmjeravanje na sposobnosti lokalnih aktera koji će iskoristiti potencijale i prilike za razvoj, mogu značajno pridonijeti lokalnom i regionalnom razvoju.

Pomoćne hipoteze:

H<sub>1</sub> - Pristup policentričnoj mreži omogućuje poboljšanje interakcije između gradova/općina, što vodi ka uravnoteženijem razvoju.

H<sub>2</sub> - Instrumenti EU nude mogućnost bržeg povezivanja okolnih područja, potiču implementaciju ideje policentričnosti te doprinose teritorijalnoj koheziji.

Diplomski rad je strukturiran u sedam poglavlja povezanih u jedinstvenu cjelinu kako bi tema bila konkretnije obrađena.

Nakon uvoda, obrada teme u drugom poglavlju započinje definiranjem grada i opisivanjem rasta gradova. Gradovi su ti koji se nalaze u središtu regije, okruženi manjim gradovima/naseljima. Glavni je grad vrlo često mjesto gdje su koncentrirane i najčešće centralizirane brojne funkcije javnog i privatnog sektora. Međutim, pojavom globalizacije, urbanizacije i neoliberalizma javlja se potreba i nužnost za decentralizacijom nekih funkcija, što dovodi do stvaranja novih urbanih formi. Urbana struktura grada koja se javlja kao odgovor na monocentrizam jest policentrizam. Smatra se modelom ravnomjernijeg modernog razvoja i kreira nove funkcije gradova. Javlja se potreba za premještanjem aktivnosti i raspodjelom težišta na više novih središta. Dopuštajući preuzimanje pojedinih funkcija drugim gradovima, ostvaruje se sveukupni demografski i ekonomski napredak.

Treće poglavlje nastoji pojasniti razvrstavanje urbanih područja, uključujući definiranje funkcionalnih urbanih područja (naseljena područja vs. zone migracija). U policentričnom sustavu ne postoji dominantni grad, već postoje gradovi koji dijele odgovornosti i funkcije. Industrijski bazirana urbanizacija mijenja odnos grada i okolice te dolazi do transformacija. Nekad suburbi u kojima su se izmjenjivale dnevne migracije, danas su urbana mjesta, satelitski gradovi, s decentraliziranim funkcijama.

Takvi gradovi postaju mjerilo suvremenog menadžmenta u uvjetima globalnog poslovanja, s naglaskom na superiornost lokalne menadžerske prakse. U istom poglavlju razmatra se policentrizam kao ekonomski i geografski fenomen, kao i troškovi i koristi policentrizma.

Način na koji se policentrizam razvija u EU, obrađuje se u četvrtom poglavlju. EU temelji se na naslijeđenoj organizaciji prostora. Međutim, visoki stupanj decentralizacije u tijelima donošenja odluka, kao i višerazinsko upravljanje daju mogućnost da svaki grad uvidi svoju mogućnost i potencijal te ga pomoću fondova EU, uz ostale instrumente financiranja, maksimalno iskoristi. Podjela na NUTS regije (prema Nomenklaturi prostornih jedinica za statistiku) omogućuje usporedivu socioekonomsku analizu regija te kreiranje prijedloga odgovarajućih smjernica za usmjeravanje intervencija u kontekstu kohezijske politike EU. Policentričnost se mjeri na regionalnoj razini s obzirom na podjelu ekonomskih aktivnosti u prostoru (ravnomjernije raspoređeno stanovništvo – veća policentričnost) te pokazatelje protoka i čvorova među gradovima (visoka povezanost – veća policentričnost). U poglavlju se također objašnjava poveznica Europe 2020 i Teritorijalne agende 2020 te se prikazuje jedan od ciljeva kohezijske politike EU, koji je direktno povezan s temom, a odnosi se na teritorijalnu koheziju. Pri kraju četvrtog poglavlja prikazuje se ukratko važnost policentrizma za provedbu regionalne politike u Hrvatskoj. Predstavlja se Strategija regionalnog razvoja koja predviđa i ističe važnost policentrizma u budućem razvoju, ukratko se opisuje klasifikacija regija prema NUTS standardima u Hrvatskoj i indeks razvijenosti. NUTS klasifikacija omogućuje stvaranje homogenih regija i ravnopravnu podjelu sredstava za provođenje kohezijske politike, dok je pomoću indeksa razvijenosti definiran okvir usmjeravanja sredstava za poticanje razvoja jedinica regionalne/područne samouprave.

Peto poglavlje nastoji analizirati odabrana obilježja policentrizma u Hrvatskoj. Poblize, na regionalnoj i mikro razini, u Istarskoj županiji i u Općini Lanišće. Decentralizacijom pojedinih javnih funkcija te opsegom aktivnosti, nastoji se poticati i stvarati nove aglomeracije i policentrične gradove, sve u svrhu inovativnije i kreativnije lokalne administracije i distribucije javnih dobara i usluga. Istarska županija je u svoje planove i strategiju uvrstila policentrizam kojeg provodi prilagođenim načelima održivog razvoja. Da razvoj kroz suradnja gradova (kohezija) imaju istaknuto mjesto u razvojnoj politici županije, uviđamo kroz opća obilježja

gospodarskog razvoja Istarske županije i Općine Lanišće. Općina Lanišće je najveća istarska općina s najmanje stanovnika. Međutim, javlja se potreba jačanja postojećih potencijala, posebno prirodne i kulturne baštine te potreba povezivanja i na prekograničnoj razini, što se u novijim okvirima može pokušati realizirati također kroz različite instrumente te oblike povezivanja u okviru kohezijske politike EU. Takvo partnerstvo je svrhovit instrument održivog rasta, razvoja i kohezije.

Šesto poglavlje predstavlja rezultate provedenih intervjua s predstavnicima županije i odabrane općine, kako bi se teorija podobnije usporedila sa „realnom“ slikom te je također prikazan vlastiti osvrt na provedeno istraživanje. Posljednje, sedmo poglavlje odnosi se na zaključak o radu.

Prilikom pisanja ovog rada korištene su metode analize, generalizacije i deskripcije te kompilacija rezultata prethodnih istraživanja. Povijesnom metodom istražen je razvoj i širenje gradova, kao i razvoj kohezijske politike EU. Sve je to deskripcijom i komparacijom povezano sa stvarnim stanjem, pri čemu su potpuniji rezultati dobivenim metodom intervjuiranja na odabranim primjerima. Rad uključuje također obradu podataka, a vlastiti osvrt na istraživanje i zaključak izvode se induktivnom i deduktivnom metodom.

## 2. Urbana ekonomija i grad

Pojam „urban“ povezuje se s gradom, a grad je fenomen urbane ekonomije. Urbana sredina je kompaktno izgrađeno naselje s velikom gustoćom naseljenosti u odnosu na okolna područja. Suvremeni urbanizacijski trendovi mijenjaju selo, gustoću naseljenosti i strukturu gospodarstva. U predindustrijskoj fazi gradovi su bili manji od današnjih, a prevladavala je primarna djelatnost. U industrijskoj fazi, u drugoj polovici 19. stoljeća, nailazimo na drugačiju urbanizaciju te eksplozivnim rastom gradova koji je potaknut naglim razvojem industrije i sekundarne djelatnosti, veći su zahtjevi za radnom snagom u gradovima, dolazi do stvaranja novih i širenja starih gradskih središta. Najnovija faza razvoja, tercijarna urbanizacija, od druge polovice 20. stoljeća pred nas stavlja postindustrijski grad, gdje je većina zaposlenih u tercijarnim djelatnostima, razvoj prometa (automobilizacija) omogućava veću pokretljivost i mogućnost razdvajanja mjesta rada i stanovanja, što dovodi do toga da se stanovništvo seli iz središta u okolicu grada (periferiju) i u konačnici do smanjenja razlika između grada i sela, kao i do modernizacije poljoprivrede (Vresk, 2002.).

Ekonomija prati djelovanje stanovništva znajući da su resursi koje posjeduju ograničeni. Stanovništvo utječe na ekonomski razvoj na način da kućanstva žele maksimizirati svoja dobra, dok poduzeća žele maksimizirati profit. Posljedično ekonomija utječe na razvoj grada. Vodeći se ekonomijom kao vrlo širokim znanstvenim područjem, nailazimo također na područje urbane ekonomije i urbane ekonomike.

Urbana ekonomija stvarna je ekonomija nekog društva i njezina struktura. Definirana je interakcijom između geografije i ekonomije. Geografija istražuje kako su stvari raspoređene u prostoru, a urbana ekonomija istražuje geografske ili lokacijske izbore ili mogućnosti kako bi se maksimizirao profit kućanstva i poduzeća (O' Sullivan, 2007.). Urbana ekonomika znanstvena je ekonomska disciplina koja proučava urbanu ekonomiju i njezine zakonitosti, razlikujući dvije vrste ekonomije u radu: tradicionalnu ekonomiju (proizvodne ili uslužne djelatnosti) i ekonomiju koja se bavi gradskim prostorom i to s gledišta prednosti koje joj pruža prostor (Šimunović, 2007.). Kao znanstvena disciplina, urbana ekonomika je grana prostorne ekonomike. Prostorna ekonomika je prostornoekonomska disciplina koja proučava načine na koje prostor doprinosi razvoju ekonomije, na što ponajviše utječe ekonomika smještaja

ekonomskih i drugih aktivnosti u prostoru. Ovi aspekti urbane ekonomike odnose se najviše na izbor najpovoljnije lokacije za smještaj kućanstva i izbor najpovoljnije lokacije za smještaj djelatnosti. Te zakonitosti kasnije dovode do rasta gradova, određivanja veličine grada, procesa promjena urbane strukture (policentrizam), nastajanje novih urbanizacijskih oblika, preseljenja u periferiju, koncentraciju ljudi i dobara, itd. (Šimunović, 2007.).

Nepovoljne gospodarske prilike i nerazmjerni razvitak iziskivali su nove prostorne modele razmještaja ekonomskih jedinica i prostorne ekonomije s ciljem uspostavljanja uravnoteženog razvitka. Značajna prekretnica bila je teorija središnjeg naselja jer se po prvi puta u prostornu ekonomiku uvodi grad – središnje naselje kao čimbenik organizacije prostora. Ta se teorija vezuje uz njemačkog teoretičara Waltera Christallera, koji je smatrao da je temeljna funkcija grada opskrba okolnog područja robom i uslugama, s ciljem da su transportni troškovi što manji. Grad se nalazi u središtu regije, a oko njega se nalaze manja naselja koja se razlikuju po broju i vrsti funkcija, tvoreći tako hijerarhijsku ljestvicu naselja. Veća razina usluga središnjeg grada dovodi do stvaranja pull faktora privlačenja stanovništva i bržeg gospodarskog rasta (Šimunović, 2007.).

Dvadeseto stoljeće razvija teorije koje trebaju omogućavati racionalno iskorištavanje prostora, najviše u zemljama visoke demografske naseljenosti. Isticao se problem nagomilanosti stanovništva i pretjerane urbanizacije. Bivše monarhijske države zagovarale su monocentrizam, što je dovelo do stvaranja velikih metropola s više malih, ne suviše značajnih gradova. Policentrizam se javlja tek kao odgovor na monocentrično uređenje. Šimunović (2007.) ističe da prostorna ekonomija prikazuje policentrizam kao model ravnomjernijeg modernog razvoja i nove funkcije gradova koji imaju potrebu za razmještanjem ekonomskih i drugih aktivnosti, njihovu pokretljivost, pa time i pomicanje težišta s jednog središta na više novih središta. Takav model doprinosi boljem funkcioniranju u budućnosti na mikrolokacijama i makro lokacijama, prostornom planiranju kao i u stvaranju regija.

Policentrizam je teorijski utemeljen sustav jer polazi od zakonitosti prostorne ekonomije. Povezuje ekonomski i prostorni razvitak, okružje javnih djelatnosti, odnose među regijama, itd. Na taj način se prostor oblikuje s obzirom na geološke uvjete, lokaciju (planine, nizine, obala, granično područje i dr.) i prednosti ili pak nedostatke. U pojedinim sredinama postoje određeni nositelji razvoja koji specificiraju

i ujedinjuju područje, što se naziva osovinom razvitka. Ona se odnosi na prostornu komplementarnost te je obilježena visokim stupnjem infrastrukturne povezanosti (Šimunović, 2007.).

Kao vrlo važan aspekt u stvaranju prostorne i urbane ekonomije jesu zakonitosti koje utječu na razvoj lokacija i regija. Prva zakonitost je svakako transport. Iako je transport s vremenom značajno napredovao, uzrokujući promjene u prostoru, ka tome još dodatno pomaže razvoj informacijske tehnologije (IT)<sup>1</sup>, koja danas također ima presudnu ulogu u razmještanju poslovanja i ljudi. Poznato je kako je za svaku udaljenost potreban transport ljudi ili dobara utemeljen na troškovima istog. Naravno, tu je još i vrijeme koje se troši na putovanje, što u konačnici rezultira promišljanjem gdje smjestiti aktivnosti ovisno o navedenom. Druga važna zakonitost jest ta da veća proizvodnja daje niže troškove i veće učinke – ekonomija razmjera. Odnosno, s gledišta prostora, zakon ekonomije razmjera znači da će veće ekonomske efekte pružiti ona lokacija koja ima veći prostorni kapacitet. Kako bi se ekonomija razmjera mogla kvalitetnije uspostaviti kroz određeno vrijeme, potrebna je lokacijska ustrajnost koja će olakšati razvoj i produktivnost određene djelatnosti ukoliko je primjereno smještena u prostoru. Stanje statičnosti i određene konstante doprinosi zadržavanju pozitivnih proizvodnih efekata. Prostorna ustrajnost proizlazi iz kvantitativnih - troškovnih i kvalitativnih - psihosocijalnih čimbenika. Današnje suvremene tehnologije sve više utječu i potiču na prostornu pokretljivost djelatnosti, međutim upravo je prostor taj koji utječe na njihovu nepokretljivost zbog infrastrukture i geoloških uvjeta. Prostornu vezanost potiče i mjesto potrošnje. To su uglavnom urbana područja koja imaju visoku koncentraciju stanovnika, usluga i nekih proizvodnji koje su ovisne o tom području zbog neposrednog tržišta. Neke su proizvodnje povezane zbog materijalnih potreba (sirovina i energija) i tehnoloških potreba (tehnologija i transportni troškovi). Refrakcijske točke potpomažu u oplemenjivanju proizvoda i redistribucije (morske i riječne luke). Vezanost za određeni prostor može se povezati i s činjenicom kako postoji određeni zakon kompatibilnosti. Nepoštivanje zakona kompatibilnosti djelatnosti (npr. turizam vs. spalionica otpada na istom području), dovodi do manje ekonomske uspješnosti neke od djelatnosti. Važan utjecaj na prostornu ekonomiju imaju i pozitivni ili negativni učinci, tj. eksternalije. Eksternalije

---

<sup>1</sup> Informacijska tehnologija predstavlja tehnologiju kojom se služimo kako bismo prikupili, obradili, zaštitili i pohranili informacije. Odnosi se na hardver (računalno sklopovlje), softver (programe računala) te računalne mreže (Čelebić i Rendulić, 2011.).

su tzv. zakazivanja tržišta. „Nastaju kada se osoba angažira u aktivnosti koja utječe na blagostanje druge osobe, pri čemu niti plaća, niti dobiva ikakvu naknadu za taj učinak. Ako je učinak promatrača nepovoljan, zove se negativna eksternalija; ako je koristan, zove se pozitivna eksternalija. U prisutnosti eksternalija društveni interes za tržišni rezultat se proširuje izvan blagostanja kupaca i prodavatelja koji sudjeluju na tržištu; također uključuje blagostanje drugih osoba koje su pod njihovim neizravnim utjecajem“ (Mankiw, 2004., str. 204.). Mogu se javiti zbog prostorne koncentracije drugih ekonomskih jedinica i djelatnosti na nekoj lokaciji (lokalizacijska ekonomija) kada dolazi do prelijevanja. Pozitivne eksternalije mogu utjecati na trajni rast gospodarstva grada i svih njegovih sustava (urbanizacijska ekonomija). Urbanizacijske ekonomije pokazuju da je prelijevanje rezultat veličine cijelog grada (Šimunović, 2007.).

Glavni razlozi metropolitanskog rasta i prometa u SAD-u jesu veza između transportne tehnologije i urbanih struktura. Njihov rast se prema Pacionu (2009.) može svrstati u nekoliko faza:

- Doba autocesta (1945.): kada je automobil postao nužnost urbanog života, a razvoj cesta promovirao je urbano širenje i rast rubnih gradova. U toj se fazi može primijetiti prijelaz u policentričnu metropolu.
- Spavaće sobe (1945. – 1955.) dominiraju u poslijeratnom razdoblju, prisutan je rast rezidencijalnih građevina, kao i skromno širenje prigradskih komercijalnih aktivnosti.
- Faza neovisnosti (1955. – 1965.) odnosi se na ubrzanje gospodarskog rasta koji je bio vođen prvim valom industrijskih i uredskih parkova te nakon 1960. brzom difuzijom regionalnih trgovačkih centara.
- Katalitički rast (1965. – 1980.), zbog daljnjeg rasta potražnje i regionalne kupovine, trgovački centri, njihovi uredi, hoteli i restorani smještaju se na pristupačna mjesta u predgrađu.
- Visoke zgrade/visoke tehnologije (1980. – 1990.), prigradske gradske jezgre koje se funkcionalno razvijaju jednako kao središnja poslovna četvrt, koju karakteriziraju uredski prostori, zgrade te klasteriranje visoke tehnologije.



- Zrela urbana središta (1990. - ), u njima prigradska središta evoluiraju u komplekse s raznolikim namjenama i prema stjecanju poboljšane kulturne i zabavne uloge, uloge građanskog centra, s većim lokalnim sudjelovanjem u rješavanju problema.

„Vodeći izazov u gradskom prijevozu u 21. stoljeću usmjerava se na učinkovitost prijevoza ljudi u raspršenim policentričnim metropolama“ (Pacione, 2009., str. 264.).

Razvoj policentrične gradske strukture, planiranih i neplaniranih podcentara i satelitskih gradova, rezultiralo je raspršenim rastom stanovništva i zaposlenosti, što u konačnici dovodi do većeg rasta i širenja gradova te se javlja povećana razina ovisnosti o automobilu u prigradskim područjima izvan guste tranzitne mreže.

## **2.1. Rast gradova**

Polazeći od navedenih informacija, postavlja se važno pitanje, zašto gradovi postoje? Zašto nije poželjno da jedan grad nosi i obnaša sve funkcije?

Specijalizacija rada i proizvodnja velikih razmjera dopuštaju da proizvodimo i trošimo više stvari. Gradovi postoje jer se proizvodnja odvija uglavnom u gradovima, gdje pojedinci većinom žive i rade. Živeći i radeći u gradovima, postiže se viši životni standard, ali se s druge strane javljaju i negativne posljedice ubrzanog rasta poput zagušenja gradova, buke i zagađenja. Zahvaljujući djelovanju ekonomije razmjera, pojedini gradovi rastu brže te samim time brže i lakše privlače više radne snage i poduzeća. Također, efekt eksternih ekonomija doprinosi rastu pojedinih gradova. Slično nailazimo i u slučaju nagomilavanja istovrsnih djelatnosti u pojedinim dijelovima grada, što dovodi do brojnih interakcija između gospodarskih i negospodarskih djelatnosti. Grad predstavlja mjesto u kojemu je oduvijek prisutna ekonomija (Šimunović, 2007.).

U povijesti su gradovi nastajali radi obrane. No u gotovo svim etapama razvoja grada tijekom povijesti ekonomija koja je smještena u gradu bitno utječe na strukturu grada i promjenu strukture stanovništva. Velike promjene nastale su u doba helenizma kada su na razvoj grada djelovali pomorstvo i trgovina, u srednjem vijeku vidi se utjecaj obrta i trgovine, dok se nakon toga razvoj grada oblikuje industrijom koja ima veliki utjecaj na organizaciju grada, način gradnje i migracije. Industrijska revolucija potaknula je jaku urbanizaciju, što je uzrokovalo nastanak brojnih velikih i novih

gradova. Izumi su snažno doprinijeli razvitku i stvaranju novih industrijskih revolucija. Oni mijenjaju i potpomažu u načinu gradnje što dovodi do brze gradnje i rasta gradova. Zemljišta se sve više iskorištavaju što prouzrokuje njihovu sve veću cjenovnu vrijednost. Razlika u gradovima je ta što neki gradovi temelje svoj razvoj isključivo na jednoj djelatnosti, neki na mješovitoj gospodarskoj strukturi, a neki samo na uslužnim djelatnostima (Šimunović, 2007.). Sukladno tome i rast grada ovisi o razvoju i povezanosti različitih djelatnosti i ostalih pull faktora

Sukladno navedenom, gradovi rastu zbog nekoliko bitnih čimbenika/zakovitosti (Šimunović, 2007., str. 36.-37.):

1. Zakon ekonomije razmjera (rast proizvodnje smanjuje troškove te privlači radnu snagu).
2. Zakon eksternih ekonomija (postojanje više tvrtki u jednome gradu dovodi do pozitivnog ili negativnog odraza na poslovanje drugih tvrtki, javlja se, ranije spomenuto, tzv. prelijevanje koristi. Takvo prelijevanje koristi dovodi do umnožavanja tvrtki i radnih mjesta, povećanja produktivnosti i plaća).
3. Grupiranje tvrtki (stvaranje klastera odnosno grupiranja istovrsnih aktivnosti dovodi do povećanja produktivnosti i smanjenja troškova unutar klastera).
4. Proces urbanizacije (ekonomska i demografska urbanizacija, u prvoj ekonomija i tvrtke privlače stanovništvo u grad, a u drugoj, stanovništvo i radna snaga privlače ekonomiju u grad. Urbanizacijska ekonomija ukazuje kako je prelijevanje dobiti rezultat veličine grada ili metropolitanskog područja, a ne industrije).
5. Zakovitosti tržišta (tržište proizvodnih i potrošnih dobara).

Kako bi grad mogao odgovarajuće funkcionirati, važan je i smještaj tvrtki koje su smještene u gradu. Tržište je vrlo važan lokacijski činitelj jer ono trajno sudjeluje u postupku razmještaja aktivnosti u gradu. Najveće pitanje se povlači glede smještaja stanovništva u gradu jer ono ovisi o individualnim potrebama kućanstva (troškovi putovanja, izbor kuće, područja i ekološke prednosti utječu na odluku o smještaju). Ako bi se stanovništvo koncentriralo na jednom mjestu, konkurencija za zemljište povećala bi cijenu tog zemljišta. Pod pretpostavkom da su sve lokacije jednako atraktivne, lokacijska ravnoteža zahtjeva istu cijenu zemljišta na svim lokacijama, a gustoća naseljenosti je ujednačena. To je jedna od pretpostavki pod kojima se gradovi ipak ne razvijaju (O'Sullivan, 2007.). Za razliku od smještaja stanovništva,

smještaj tvrtki najviše ovisi o ostvarivanju maksimalnog profita, mogućnosti stvaranja porasta broja zaposlenih, privlačenja drugih tvrtki i rasta grada. Tome značajno može pridonijeti stvaranje lokacijske odluke s obzirom na mjesto sirovine gdje su troškovi nabave niži ili s obzirom na troškove distribucije proizvoda.

Gradovi kroz ove načine rastu čak do narušavanja kapaciteta održivosti. Kako razlučiti gdje je zaista ta granica između odgovarajuće veličine grada i resursa koje grad ima na raspolaganju i u kojim slučajevima gradovi postaju prenapučeni bilo proizvodnjom, bilo stanovništvom?

Svaki grad ima svoje posebnosti: stanovništvo, kulturu, socijalni život, ekonomiju, arhitekturu... Najčešći indikator rasta grada jest upravo broj stanovnika u tom gradu, no katkad su tu i pojave koje nisu u korelaciji s brojčanim rastom stanovništva. Često se smatra kako broj stanovnika raste s porastom gospodarstva i ekonomije koji privlače novo stanovništvo, međutim ovdje se javlja ta „granica“ jer ponekad nagli porast stanovništva smanjuje blagostanje u gradu, pogoršavaju se socijalne prilike i kulture življenja, javljaju se gradski problemi siromaštva i kriminala. Gledajući rast grada s aspekta stanovništva i ekonomije neki gradovi rastu brže od drugih, neki stagniraju, a neki uopće ne rastu. Policentizam koji pretpostavlja također stvaranje novih centara te raspršenost i širenje urbane mreže nastoji kao model ublažiti posljedice pritiska na određene centre.

Stupanj urbanizacije najčešće se mjeri udjelom urbanog u ukupnom stanovništvu, no nedostatak je u tome što se u pojedinim slučajevima odgovarajuće ne uzima u obzir stanovništvo koje živi izvan gradskih međa, a radi u gradu i živi gradskim načinom života. Stupnjem urbanizacije koji pokazuje porast udjela urbane populacije u ukupnoj populaciji neke zemlje u određenom razdoblju prati se demografski rast grada. Ekonomski rast grada definira se kao povećanje ukupne vrijednosti proizvoda ili kao porast ukupnog dohotka koji je u gradu ostvaren u određenom razdoblju (Šimunović, 2007.).

Bilo kakav razvoj područja ili zemlje uglavnom se ogleda putem progresivnih promjena koje se razvijaju u njezinoj ekonomiji i društvu, a koje uzrokuju različite efekte. Te se promjene dešavaju uslijed povezanih procesa i interakcija koje su često inicirane ekonomskim javno političkim intervencijama usmjerenim prema poboljšanju ekonomskog i socijalnog blagostanja stanovništva. Regionalni pristup razvoju i

poboljšanju blagostanja podrazumijeva da bi regionalna politika trebala biti usmjerena formuliranju onih strategija koje će pripomoći regionalnim potrebama, podržati razvoj socio – ekonomskih i institucionalnih determinanti te unaprijediti regionalnu konkurentnost. Ekonomski rast potiče razvoj i ostvarenje blagostanja društva, no može imati i nepovoljan učinak. Da bi ekonomski rast vodio ka blagostanju, mora proizlaziti iz održive konkurentnosti utemeljene na znanju, istraživanju i razvoju, inovacijama te društvenim i ekološkim zahtjevima i željama. Ukoliko je porast dohotka u gradu usklađen s brojem stanovništva u gradu, tj. da radno stanovništvo može proizvoditi i prihodovati tada se može očekivati da će i blagostanje tog grada biti više. Regionalna konkurentnost ugleda se u tome da regija ima sposobnost ubrzati, privući i poduprijeti ekonomsku aktivnost kako bi stanovnici mogli uživati ekonomsko blagostanje. Sve to kroz valorizaciju regije putem endogenih potencijala rasta. Konkurentnost temeljena na izvrsnosti pruža mogućnost za otkrivanje područja pametnih specijalizacija koje zatim omogućuju konkurentnost među regijama ili sektorima te vode ka rastu i blagostanju (Cini, Drvenkar i Marošević, 2014.). Sve navedeno može se povezati s potrebom kreiranja uravnoteženog i održivog rasta i razvoja, čemu policentizam može pridonijeti.

## **2.2. Ekonomski efekti velikog grada i buduća orijentacija gradova**

Veliki gradovi često realiziraju različite funkcije ili se pak snažno razvijaju ne bi li upotpunili svoju međunarodnu, administrativnu, kulturološku i ekonomsku važnost u odnosu na okolinu. Takvi gradovi imaju izraženu političku moć. Koncentracija stanovništva i ostala koncentracija usko je povezana s akumulacijom političke moći. Veliki gradovi, a ponajviše glavni grad, uključeni su u svjetske korporacijske i bankarske transakcije, što ukazuje na važnost međunarodne jedinstvenosti. Glavni grad se dodatno ističe kao najvažnija administrativna točka države. Predstavlja sjedište državnih organa, administrativne kontrole. Vrlo važan faktor jest ekonomska funkcija koja se odnosi i na lokalnu ekonomiju. Kulturološka funkcija glavnog grada često predstavlja bitan dio njegove prednosti u odnosu na ostale gradove. Tu jačaju i diplomatski odnosi, nacionalni identitet, planiranje, dizajniranje i izgrađivanje gradova u skladu s nacionalnom kulturom i ideologijom, obrazovnim institucijama, muzejima, kazalištima, itd. (Filipić, 2016.).

Metropolitanizacija je prepoznata kao proces koji potvrđuje važnost velikih gradova, povezanih s porastom potreba za aglomeracijskim učinkom temeljenih na veličini u globalnoj, umreženoj ekonomiji. Ekonomski razvoj gradova duboko je ukorijenjen u nacionalnoj ekonomiji, dok su najutjecajnije opći čimbenici konkurentnosti koji utječu na grad: razvoj regija, kvaliteta života, mobilnost unutar regije te povezanost, dostupnost i stvaranje zajedničke strategije uključujući više čimbenika. Veliki (glavni) gradovi igraju važnu ulogu kao poveznice između ekonomija Europe i cijeloga svijeta. Multinacionalne tvrtke imaju sve veću važnost u reguliranju globalne ekonomije u svijetu i utječu na lokalni gospodarski razvoj. Upravljanje i kontroliranje funkcija između tih mreža, postaju prednost za gradsko gospodarstvo (ESPON, 2013.).

Informacije o ulozi pojedinog grada trebale bi omogućiti stvaranje ciljnih politika, u smislu npr. različitih vrsta potrebnog kapitala, kao i u smislu procjene osjetljivosti na globalnu konkurenciju.

Opći trend povećanja razlika među gradovima i njihove okolice su različite složene pojedinačne situacije, koje ovise i o regionalnom i nacionalnom kontekstu. Pitanje koje se postavlja jest u kojoj mjeri gradovi igraju ulogu pokretača ekonomskog razvoja za njihovo šire područje (okolicu). Prvi korak za razumijevanje ovog pitanja je usporedba evolucije grada i njegove okolice (ESPON, 2013.).

### **2.3. Gradovi prema funkcijama**

Suvremene države svijeta ili Europe nemaju strogo određenu definiciju gradova i urbanih prostora, već se definicije različito postavljaju i pokušavaju na što bolji način uskladiti radi usporedivog praćenja. S obzirom na dosegnuti stupanj socio - ekonomskog razvoja Republike Hrvatske, prema Državnom zavodu za statistiku (DZS) iz 2011., smatra se da se određivanje tipova naselja pri dotadašnjim popisima u Republici Hrvatskoj, kao i uvid u kriterije rabljene pri suvremenim popisima stanovništva u različitim svjetskim i europskim državama temelji na korištenju modela za diferencijaciju, urbanih, ruralnih i prijelaznih naselja. Na taj se način urbanim (gradskim) naseljima smatraju (DZS, 2011.):

1. sva naselja sjedišta upravnih gradova (bez obzira na broj stanovnika),
2. sva naselja s više od 10.000 stanovnika,

3. naselja od 5.000 do 9.999 stanovnika, s 25% i više zaposlenih u naselju stanovanja, u sekundarnim i tercijarnim djelatnostima (u odnosu na ukupan broj zaposlenih stanovnika naselja),
4. naselja od 2.000 do 4.999 stanovnika, s 25% i više zaposlenih u naselju stanovanja, u sekundarnim i tercijarnim djelatnostima (u odnosu na ukupan broj zaposlenih mještana) te s udjelom nepoljoprivrednih kućanstava od 50% i više.

DZS definira grad kao jedinicu lokalne samouprave u kojoj je sjedište tijela županije, tj. kao mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada osim gradskog naselja mogu biti uključena i prigradska naselja, koja s njime čine prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu povezanu dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovnika lokalnog značenja. Sva ostala naselja koja ne zadovoljavaju navedene kriterije, smatraju se ruralnim i prijelaznim naseljima (DZS, 2011.).

U Republici Hrvatskoj godine 1997. zakonski status grada imalo je 122 naselja u Hrvatskoj, sa stalnim težnjama da se taj broj proširi (Zimmermann, 1999.). Primjena predloženog modela diferenciranja tipova naselja pri Popisu iz 2001. rezultirala je s izdvajanjem 143 gradska naselja u kojima je živjelo 53,6% ukupnog stanovništva Republike Hrvatske (DZS, 2011.). Prema pregledu upravno – teritorijalnog ustroja Hrvatske, prema posljednjem Statističkom ljetopisu DZS-a iz 2018. godine, Hrvatska ima sveukupno 21 županiju, 128 gradova, 428 općina te 6.757 naselja. U 127 gradova živi sveukupno 3.016.137 stanovnika, što znači da je 70,39% gradskog stanovništva u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske (DZS, 2018b.).

Hrvatska je zemlja velikog broja malih i srednjih gradova, odnosno najčešće se naziva „zemlja gradova“ zbog njihove brojnosti. Posljedica toga, jesu maleni, ali dugovječni gradovi, nastali u različitim vremenima sa značajnom očuvanom višestoljetnom kulturom i objektima koji onda utjelovljuju pojam grada, iako u pojedinim slučajevima po drugim smjernicama to neki i nisu (UN-ov kriterij od 10.000 ili 20.000 stanovnika po gradu, za naše uvjete nije primjeren) (Zimmermann, 1999.).

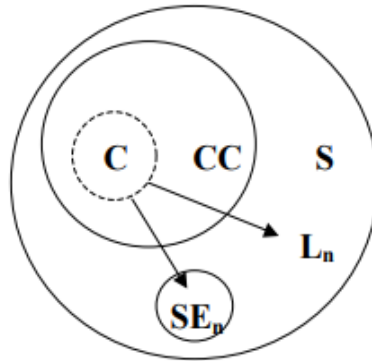
Mreža gradova ili urbani sustav je skup gradova raspoređenih u prostoru u kojem postoje uzajamne veze ljudi, roba i informacija. Osnovni pokazatelji kojima se može opisati svaki urbani sustav su: broj stanovnika, funkcije mjesta - grada, veličina

gravitacijske zone, gustoća naseljenosti, poredak po položaju i prostorna funkcija mjesta (Zimmermann, 1999.).

Poredak po važnosti gradova ili mjesta proizlazi iz neospornih činjenica kako svako mjesto ne može sadržavati sve funkcije, da se za funkcije koje su rjeđe potrebne povećavaju udaljenosti njihove dostupnosti, da je prirodno i poželjno organiziranje funkcija u obliku piramide (viši rang grada sadržava i sve funkcije nižih rangova), postoji minimalna gospodarska granica mogućnosti funkcioniranja određene djelatnosti i potražnje. Iz tih razloga stvara se polje funkcionalne gravitacije (Zimmermann, 1999.).

Kada se razmatraju funkcije i snaga gradova, postavlja se pitanje koliki su ekonomski efekti glavnog (većeg grada), koje su ranije u radu također dijelom istaknute. Profesor Filipić u svom članku (Filipić, 2016.) detaljno iskazuje koje su ekonomske koristi koje neki grad ima zbog postojanja privlačnih faktora ili jer taj grad nosi funkciju glavnog grada. Nasuprot političkoj odluci koja je dominantno u povijesti određivala lokaciju glavnog grada, javljaju se ekonomski kriteriji koji bi trebali voditi ravnomjernom policentričnom razvoju države u cjelini. Slikovito iskazano: postoji država (S) i u njoj glavni grad (CC). U toj državi postoji i n drugih gradova ( $n=1, \dots, n$ ) i naselja ( $Se_n$ ) kao što postoje i brojne lokacije  $L_n$  na kojima bi se novi gradovi mogli izgraditi. U glavnom gradu se realiziraju brojne funkcije koje tom gradu daju prefiks „glavni“. Za te se funkcije troši državni proračun, tamo su zaposleni oni koji obnašaju funkcije, oni plaćaju poreze i imaju svoju osobnu potrošnju, stvaraju i troše dohodak. Možemo i zamisliti kako unutar grada postoji jedan drugi grad koji je u funkciji glavnog (C).

**Slika 1.** Imaginarni prikaz glavnog grada u državi



**Izvor:** Filipić, P. (2016.): *Ekonomski efekti glavnog grada*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu [Online], 53 (4), str. 895. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/168800> [Pristupljeno 5. rujna 2019.]

Dopuštajući preuzimanje funkcija i drugim važnim gradovima, države koje su to „dopustile“ ostvarile su da su ti gradovi imali i demografski i ekonomski napredak, a pripadajući dodatak akumuliranoj političkoj moći uzrokovao je svekoliki rast (Filipić, 2016.).

Promatrana kroz povijest, funkcija glavnog ili snažnijeg grada evoluirala je kvantitativno i kvalitativno kroz političku, međunarodnu, administrativnu, ekonomsku i kulturološku supremaciju. Glavni je grad prije svega lokacija političke funkcije i moći.

Sljedeća važna funkcija glavnog grada jest međunarodna jedinstvenost koja se ogleda u povezanosti s ostalim glavnim gradovima i državama. Stoga glavni grad postaje ulazno – izlazna točka države i reprezent inozemstvu. U njemu djeluju svjetske korporacije i transakcije, diplomatske aktivnosti, veleposlanstva, konzulati, itd. Upravo te činjenice postaju dodatni pull faktor grada, stanovnici se tu doseljavaju ne bi li pronašli zaposlenje u javnom sektoru. Moć administracije je ponuda koja sama po sebi i bez vlastitog marketinga privlači svakojaku potražnju. Kod unitarnih zemalja, sva administracija je smještena u glavni grad, a u policentrično organiziranim državama, glavni grad administrativnu funkciju dijeli s drugim gradovima u državi (Filipić, 2016.).

Ekonomska funkcija glavnog grada egzistira na trosektorskoj ekonomskoj matrici. Prva strana je međunarodna ekonomija i njezini predstavnici koji žele u glavni grad zbog financijsko – trgovačkih razloga, druga je proračunski sektor, temeljen na



funkcijama države (političko – administrativni grad), a treća čini lokalnu ekonomiju podvrgnutu globalnoj konkurentnosti, fiskalnim opterećenjima i rekonstruiranju (uslužno – industrijski grad). Najveće žarišno značenje grada u prostoru imaju dva aspekta: žarište socijalno-ekonomske transformacije i grad kao inicijator i nositelj funkcionalnih odnosa (Filipić, 2016.).

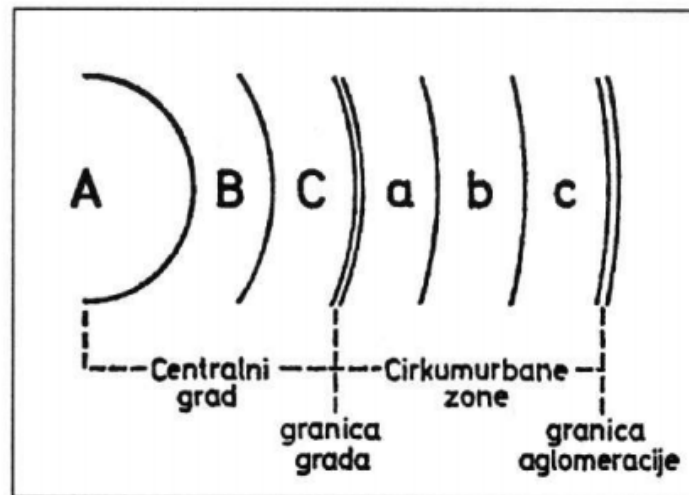
Izgled glavnog grada je „preslika“ države i pozitivnog dojma koji država želi steći u međunarodnoj zajednici, što se vidi i iz kulturološke funkcije. Navedena funkcija uključuje različite jedinstvene znamenitosti, događanja, važnu povijest grada i brojne druge kulturne vrijednosti.

Glavnost grada doživljavamo u više segmenata, od tržišta rada, ponude i potražnje do različite urbane strukture grada, lokalne ekonomije, arhitekture te u kulturnom i političkom identitetu.

Krajem prošlog stoljeća, pod učinkom globalizacije i neoliberalizma dovodi se u pitanje „glavnost“ glavnog grada s naglaskom na nacionalno – regionalno. Dolazi do jačanja regija, nove funkcionalne organizacije i hijerarhijskih sustava, odnosno uslijed neoliberalnih promjena glavni gradovi prestaju biti središte promatranja. Svaka država ima više i manje razvijene regije. Regija koja okuplja najveće gradove ima pretežan udio javne potrošnje te se tamo zahvaljujući financijskom potencijalu odvija efikasan i autonoman akumulacijski i tehnološki proces. Slabije razvijene regije sastavljene su od sektora potrošnih dobara, poljoprivrede, sirovinske, tekstilne industrije i turizma. Međutim u tim regijama bez decentralizirane administracije i bez sektora kapitalnih dobara nema ni razvoja regije. Globalizacija je dovela i do stvaranja multinacionalnih kompanija, organizacija i upravljačkih tijela koja se smještaju i izvan glavnih gradova, stoga su glavni gradovi prisiljeni neke svoje funkcije prepustiti novim urbanim područjima. Time se stvaraju sekundarne mreže glavnih gradova koji to po definiciji nisu, sve s ciljem poboljšavanja slike u prostoru i smanjenja koncentracije u glavnom gradu (Filipić, 2016.).

Cirkulacija ljudi, robe i informacija između grada i okolice čiji se identitet smanjuje s udaljenošću grada, zone različitog intenziteta funkcionalne međuovisnosti s gradom stvaraju gravitacijsko područje grada. Cijela ta međuovisna i funkcionalna cjelina (gradska regija/aglomeracija) u konačnici je kontinuirani urbani prostor (Slika 2).

**Slika 2.** Struktura gradske regije



**Izvor:** Njegač, D. (2013.): *Grad i okolica*. [Online] Dostupno na: [https://www.pmf.unizg.hr/download/repository/Grad\\_i\\_okolica.pdf](https://www.pmf.unizg.hr/download/repository/Grad_i_okolica.pdf) [Pristupljeno: 29. srpnja 2020.]

Rastuća skala urbanizacije, urbani rast i razvoj nacionalnih urbanih sustava pridonijeli su porastu različitih formi urbanih regija. Osnovna i vrlo važna razlika je diferenciranje monocentričnih formi urbanog razvoja (npr. gradska regija) gdje se nalazi jedan dominantni centar i policentrično urbano područje koje se sastoji od više gradova u regiji i ti gradovi imaju komplementarne funkcije povezane mrežom transporta i komunikacija (Šimunović, 2007.).

Uloga grada i njegov utjecaj na okolicu ovisi prije svega o broju i jačini funkcija. Veliki gradovi su polifunkcionalni, tj. imaju mnogo funkcija, a unutar njih uvijek se nađu one koje dominiraju. Stoga, gradove možemo podijeliti kao pretežno upravne, industrijske, rudarske, prometne, turističke, sveučilišne, kulturne, itd. (Pacione, 2009.).

Grad i okolica nadopunjuju se u funkcijama. Takva sprega očituje se u svakodnevnoj cirkulaciji robe, ljudi i informacija, stoga grad s područjem uz koje je funkcionalno vezan čini prostorno-funkcionalnu cjelinu ili nodalnu regiju (Pacione, 2009.). U nastavku se prema Pacionu (2009.) navodi podjela na tipove urbanih regija:

### 1. Gradska regija

Ovo područje je usredotočeno na glavni centar za zapošljavanje u regiji te obuhvaća sva okolna područja za koja djeluje kao primarni uslužni centar. Funkcionalni odnos

grada i gradske regije ima ključnu značajku u teoriji središnjeg mjesta. Gradska regija je monocentrično urbano područje grada do milijun ljudi koji se nalaze u manje gusto naseljenim dijelovima.

## 2. Konurbacija

Druga pojava koja pogoduje nastanku policentričnog sistema je konurbacija. Konurbacije su multi - nodalne funkcionalne gradske jedinice gdje su područja kontinuirano izgrađena stambenim zgradama, tvornicama i drugim građevinama, lukama i dokovima, gradskim parkovima i igralištima te drugim objektima, a međusobno nisu odvojena ruralnim zemljištem. Nastale su spajanjem više susjednih gradova u jednu urbanu cjelinu u kojoj postoji glavni centar (dominacija najvećeg grada), a ostala gradska mjesta imaju svoje funkcionalne veze i određenu podjelu djelatnosti.

**Slika 3.** Prikaz konurbacija u Velikoj Britaniji



**Izvor:** prema Njegač, D. (2013.): *Grad i okolica*. [Online] Dostupno na: [https://www.pmf.unizg.hr/download/repository/Grad\\_i\\_okolica.pdf](https://www.pmf.unizg.hr/download/repository/Grad_i_okolica.pdf) [Pristupljeno: 29. srpnja 2020.]

Najjednostavnije rečeno, konurbacija povezuje više gradova koji su srasli u jednu veliku gradsku cjelinu te kao takvi ukoliko se politički i planski „dogovore“, pogoduju nastanku policentričnog sustava (Pacione, 2009.).

### 3. Nodalna regija

Nodalna regija je heterogena, prostorno-funkcionalna cjelina koju čini grad s okolnim područjem (seoska gospodarstva, sela i druga naselja) uz koje je funkcionalno vezan i s kojim postoji stalna interakcija izražena cirkulacijom ljudi, robe i informacija (grad i njegovo gravitacijsko područje). Granice nodalnih regija se određuju na bazi gravitacijskog areala jedne funkcije (*single-feature region*) ili gravitacijskog areala više funkcija (*multiple-feature region*). Kako bi čvorišta bila povezana u funkcionalni sustav, potrebne su ceste, pruge, telefonske veze, itd. Zbog toga je veličina grada indirektni pokazatelj njegova funkcionalnog značenja u prostoru, kao i stupanj centraliteta tog grada (Pacione, 2009.).

Već spomenuti Walter Christaller 1933. teoretizirao je tvrdnju kako je osnovna funkcija centara u prostoru opskrba stanovništva „centralnom“ robom i „centralnim“ uslugama, s time da razmještaj centara treba biti takav da što manji broj većih centara opskrbljuje manje centre na što manjoj udaljenosti. Svako centralno naselje ima svoje komplementarno područje određena radijusa, površine i broja stanovnika. Vremenskim odmakom, kao posljedica složenih gospodarskih, socijalnih i političkih čimbenika kroz dulje vrijeme koji djeluju u međuovisnosti s prirodnom osnovom, dolazi do nejednakog regionalnog razvoja (polarizacije) (Pacione, 2009.).

### 4. Megalopolis

Megalopolitski urbani sustav može se opisati kao urbana jedinica s minimalnim brojem stanovnika od 25 milijuna. Termin je koristio J. Gottman kako bi opisao veliku urbanu zonu američke istočne obale od Bostona do New Yorka. Sjeverozapadni europski megalopolis je Amsterdam-Paris-Ruhr (Pacione, 2009.).

Ovakvi velegradovi zbog svoje veličine i preskupe ekonomike funkcioniranja, dolaze na rubove funkcionalnog sloma. Unatoč tome, njihov se rast teško obuzdava. Danas u Hrvatskoj, zemlji s velikim brojem malih i srednjih gradova, postoje podijeljena mišljenja o razvoju najvećih gradova. Uz Zagreb, tri su velika grada u središtu dvojbi

(obuzdavanja kvantitativnog rasta vs. slobodan rast grada, proces brze urbanizacije): Split, Rijeka i Osijek (Zimmermann, 1999.).

#### **2.4. Gradovi u policentričnoj suradnji**

Urbani sustav čini skup funkcionalno povezanih gradova različitih veličina i različitih gospodarskih razvijenosti. Važan je broj gradova, njihov prostorni raspored i uloga u prostoru. Urbani sustavi mogu biti lokalni, područni (regionalni), državni i međunarodni. U svijetu postoji niz primjera država gdje veličinom i razvijenim funkcijama dominira jedan grad (monocentrični sustav) ili dva grada (duocentrični sustav). Vrlo su rijetki policentrični sustavi koji predstavljaju sustav podjednako razvijenih triju i više gradova (Vresk, 2002.).

Za određivanje (ne)pravilnosti urbanih sustava koristi se pravilo reda veličine i zakon primarnog grada. Pravilo reda veličine kaže da broj stanovnika jednoga grada u nizu gradova poredanih po veličini dobijemo tako da broj stanovnika najvećeg grada podijelimo s rednim brojem toga grada u danom nizu. Takav izračun nam ukazuje da većinom u svijetu dominira jedan ili dva grada tj. najčešće je to glavni grad (zakon primarnog grada), kao posljedica dominante političke, ekonomske i društvene uloge glavnog grada. To je ujedno i monocentrični urbani sustav. Monocentrični su sustavi u pravilu povijesno naslijeđeni i nepovoljni za ravnomjeren razvoj države te ga mnoge države pokušavaju zamijeniti decentralizacijom (premještanjem nekih funkcija iz glavnog grada u ostale gradove) (Vresk, 2002.).

Policentrični urbani sustavi su rijetki. Sastoje se od tri ili više podjednako velikih i funkcionalno važnih gradova (regionalnih metropola), tj. konurbacija s izraženom hijerarhijom. Takvi sustavi nastaju planski (često su dio redistributivne populacijske politike) u svrhu ravnomjernije naseljenosti, jedinstvenog gospodarskog razvoja i bolje organizacije prostora. Najbolji primjeri država s takvim sustavom su Njemačka i Švicarska (Vresk, 2002.).

Četiri dimenzije policentrizma mogu se podijeliti na sljedeći način (ESPON, 2007.):

1. Morfološki obrasci naselja: najistaknutija dimenzija policentričnog razvoja, a tiče se strukture naselja, tj. raspodjele stanovništva, zgrada i infrastrukture na teritoriju. Položaj manjih, srednjih i većih gradova karakterizira postupna dugoročna stabilnost i inercija pod utjecajem odluka o lokaciji i migracija. Na

ove je trendove teško utjecati putem javnih politika, a učinci pojedinih instrumenata politike mogu biti vidljivi tek dugoročno.

2. Funkcionalna socio – ekonomska specijalizacija: na atraktivnost mjesta uvelike utječe njegova specijalizacija. Dakle, aspekt socio – ekonomske specijalizacije razvoja ključnih kompetencija i klastera treba uključiti u razmatanje. Na ovaj se aspekt može utjecati kroz javne politike, posebno s obzirom na cilj strukturnih promjena.
3. Pristupačnost u pogledu prijevoza i informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT-a): policentrični razvoj također se odnosi na veze između čvorova u policentričnom uzorku. Posebno, blizina čvorova i dostupnost informacija određuju vrijednost mjesta i regije te omogućuju određene aktivnosti, uključujući suradnju i jačanje konkurentnosti između različitih regija. Ovdje javne politike mogu imati utjecaj, kroz npr. ulaganja u infrastrukturu.
4. Suradnja i interakcija: dok su pristupačnost i specijalizacija potencijal za razvoj funkcionalnog policentričnog razvoja, njegova „ugrađena mreža“ ilustrira upotrebu takvih potencijala. Međutim, ovaj je aspekt zahtjevnija mjera policentričnosti. Ipak, javne politike imaju ogromne potencijale za razvoj ovog aspekta.

Mnoga istraživanja pokazuju unutar-gradske policentrične suradnje koje su vrlo fokusirane i imaju konkretne projekte te kao takve, suradnje imaju veće šanse za uspjeh od onih čiji je cilj povećanje „kritične mase“. Razlike se očituju s obzirom na vrste suradnje. Suradnja oko osnovne infrastrukture ili usluga poput prijevoza, izgradnja cesta, zelene površine, sakupljanje otpada, itd. jesu prva razina suradnje (ESPON, 2013.).

Druga razina suradnje je prostorno planiranje koje obuhvaća šire upravne jedinice. Kada su prostorna pitanja konkretna, misleći pritom na osnovnu infrastrukturu, prostorno planiranje ima određeni uspjeh, međutim, čim se jave općenitija pitanja suradnja upravnih jedinica i ostalih partnera postaje mnogo teža. Težnja je pritom na stvaranju više integrirane suradnje, s nastojanjima da se izgradi nova razina vlasti/uprave kako bi se različita područja pregrupirala u veću jedinicu s većim utjecajem na nacionalnoj i međunarodnoj razini (ESPON, 2013.).

Ova vrsta policentrične suradnje je najmanje uspješna zbog sljedećih razloga (ESPON, 2013.):

- Takva suradnja dotiče se mnogih različitih pitanja, a time i s mnogo različitih ovlasti i kompetencija, čineći tako dogovore i motivaciju znatno težima od suradnje temeljene na vrlo fokusiranim i konkretnim pitanjima.
- Složene institucionalne postavke (sudjelovanje različitih razina ovlasti) (ESPON, 2013.).

Takva problematika stvara potrebu postojanja zajedničke politike te potrebu temeljnih teritorijalnih reformi. Ukoliko to ne postoji, javlja se problematika povezana s institucionalnim okvirima (heterogenost, ograničenja nadležnosti, neadekvatnost administrativnih granica, financijska sredstva), kao i ograničavajući čimbenici koji su povezani s odnosom strateških partnera (kao što su konkurencija, nepovjerenje, neadekvatnost između gradskih/političkih veza, nepostojanje jasne suradnje, ograničenja koherentnosti i nedostatak usklađenosti među partnerima i među partnerima s gradom).

Povoljni čimbenici uključuju utvrđivanje konkretnih ciljeva koji zahtijevaju zajedničko djelovanje svih partnera u svrhu specifične motivacije povezane s mogućnostima, dokolicom i potražnjom (ESPON, 2013.).

### 3. Dnevne migracije i policentrizam

Definiciju grada pojedine institucije različito tumače, kao što je ranije istaknuto u radu. Dok DZS Republike Hrvatske, gradom smatra jedinicu lokalne samouprave s više od 10.000 stanovnika koja ima urbanu, prirodnu, povijesnu, gospodarsku i društvenu važnost te naselje s manje od 10.000 stanovnika ako za to postoje razlozi (DZS, 2011.), OECD definira grad kao upravnu jedinicu, u kojoj živi najmanje 50.000 stanovnika, od kojih većina živi u urbanom središtu. (Dijkstra et al., 2018.)

Broj stanovnika predstavlja jedan od kriterija. Bitan aspekt promatranja nastanka policentrizma su dnevne migracije. Industrijski temeljena urbanizacija mijenja odnos grada i okolice. Satelitski gradovi ili policentrični gradovi su ujedno i putokazi za osi transformacije nekadašnjih seoskih naselja, koja su se pod utjecajem glavnog grada i sekundarnih centara naglo populacijski povećala. Takav razvoj uvjetovao je dva prostorna procesa: transformaciju (socioekonomsku i fizionomsko - morfološku) naselja i dnevne migracije (okolica - grad), dakle, začetak stvaranja policentrične urbane regije kao posljedice populacijskog rasta povezanog s decentralizacijom pojedinih funkcija. Manja, slabije opskrbljena naselja u prosjeku su udaljenija te su više ovisna o funkciji rada u gradovima. Zbog toga su izrazito jake dnevne migracije prema centrima rada i ostalim funkcijama, što rezultira i specifičnim pritiscima na prostor i kvalitetu života. A svrha policentrizma između ostalog je i rasporediti dnevne migracije kako bi se postigao ravnomjerniji regionalni razvoj, kao i rasterećivanje urbanih, dinamičnih centara. (Kranjčević et al., 2014.)

Zona dnevnih migracija, tj. zona putovanja na posao sadrži okolna područja putovanja u grad u kojem radi najmanje 15 % zaposlenih stanovnika. Funkcionalno urbano područje sastoji se od grada (urbana jezgra) i njegovih zona putovanja na posao tj. okolice (zone dnevnih migracija). Stoga se funkcionalna urbana područja sastoje od gusto naseljenog grada i manje guste naseljene zone dnevnih migracija, čije je tržište rada visoko ekonomski integrirano s gradom (OECD, 2019.).

Prema Eurostatu (2018.), polazna točka za definiranje grada i njegovih dnevnih migracijskih zona je razmotriti koje značajke čine grad. Definicija koja se koristi temelji se na ideji grada kao mjestu s veoma velikom koncentracijom stanovništva u prostoru. Glavni gradivni elementi obuhvaćaju podatke za stanovništvo 1 km<sup>2</sup> mrežne



ćelije<sup>2</sup>. Svaka ćelija mreže ima isti oblik i površinu, što sprečava iskrivljenja uzrokovana korištenjem jedinica različitih veličina.

Gradovi (gusto naseljena područja) su mjesta gdje barem 50% stanovništva živi u jednoj ili više urbanih sredina. U nekim slučajevima urbano središte se može protezati izvan granica LAU-a (lokalne upravne jedinice). Metodološka definicija grada navodi da su sve LAU s najmanje 50% njihove populacije u urbanim centrima dijelovi grada. Granice grada su proširene na te jedinice kako bi grad bolje uhvatio svoja urbana središta. Gradsko središte može pokrivati dva ili više zasebna grada. To može biti zbog netočnosti u populacijskoj mreži ili zbog toga što su dva ili više grada rasla zajedno, ali su pritom ostali funkcionalno različiti. U tim slučajevima, nacionalna statistička tijela, mogu odabrati stvaranje više gradova koji pokrivaju jedno urbano središte. Pri takvim odlukama gdje više gradova pokriva jedno urbano središte, svaki od (različitih) gradova bi trebao imati više od 50.000 stanovnika (Eurostat, 2018.). U pojedinim slučajevima, grad uključuje više od jednog urbanog središta. Ta je situacija obično uzrokovana topografskim situacijama kao što su rijeka, ušće, planina, koji mogu dovesti do podjele urbanog središta na dva jedinstvena dijela. Ukoliko se stanovništvo LAU-a nalazi u dva urbana središta, jedinica bi trebala pripadati središtu koje ima veći udio stanovnika, čak i ako je taj udio ispod 50%. Npr. ako LAU ima 40% stanovništva u urbanom središtu A i 20% stanovništva u urbanom središtu B, treba ga klasificirati kao dio grada koji predstavlja urbano središte A (Eurostat, 2018.).

Slijedi razvrstavanje zona putovanja na posao (migracijskih zona). Grad sa svojom zonom putovanja na posao čini ono što je poznato kao funkcionalno urbano područje. Funkcionalni grad je kompaktno izgrađen prostor s urbaniziranom i funkcionalno integriranom okolicom. Za klasificiranje dnevnih migracija, prvi korak je identifikacija migracijskih zona dvaju ili više gradova, povezanih najčešće putovanjima na posao. Ako grad A ima 15 % stanovnika koji putuju na posao u grad B, tada su ta dva grada povezana i klasificirana zajedničkim dnevnim migracijama; s time da grad B ne treba imati tijekom od najmanje 15 % njegovih ukupno zaposlenih stanovnika koji putuju na posao u grad A. U složenijim situacijama koje uključuju tri grada treba primjenjivati sljedeća pravila (Eurostat, 2018.):

---

<sup>2</sup> Napomena: na temelju raspodjele stanovništva od 1 km<sup>2</sup> tzv. GRID-a ćelija, gradovi iznad 50.000 stanovnika definirani su kao klasteri urbane mreže ćelija gustoće najmanje 1.500 stanovnika/km<sup>2</sup>. Područja izvan urbanih aglomeracija definirana su kao predgrađa gradova ili se nalaze u urbanim klasterima ćelija s gustoćom iznad 300 stanovnika/km<sup>2</sup> i ukupnog klastera veličine populacije od 5.000 stanovnika (Rajić et al., 2015.).

- ako i grad A i grad B imaju dnevne migracije veće od 15 % njihovih zaposlenih stanovnika u gradu C, tada sva tri grada dijele jednu jedinstvenu zonu putovanja na posao; policentrično su povezani.
- Ako grad A ima protok od 20 % u grad B, dok su preostali tokovi putovanja između gradova A, B i C manji od 15 %, tada će gradovi A i B imati zajedničku zonu putovanja na posao, dok će grad C imati svoju vlastitu, individualnu zonu putovanja na posao.

Može se zaključiti da je urbani sustav policentričan ako ima više podjednako velikih i važnih gradova.

Jačanje urbanizacije, tj. širenje gradova na okolna područja, kao i prenošenje urbanog načina života u neurbanizirane dijelove u današnjem globalizacijskom procesu sve je prisutnije. Proces decentralizacije i stvaranje umreženih prostora znači da se u jednom prostoru može naći nekoliko ravnopravnih urbanih središta unutar mreže. Takav tzv. policentrični prostorni razmještaj omogućava dijeljenje urbanih sadržaja i funkcija. Takav način transformacije velikih gradova pod pritiskom globalizacijskih procesa i prostornih promjena stvara nova urbana područja. Suvremeni megapolisi javljaju se kao policentrična ekspanzija urbanih mreža sa sve manje vidljivim granicama. Takva pojava urbanog proširenja pretvara male gradove i ruralne periferije u širu metropolitansku cjelinu, što u konačnici potiče nove prostorne i organizacijske izazove. Regija mega grada predstavlja novi fenomen koji se pojavljuje u urbaniziranim dijelovima svijeta; regija policentričnog mega grada. Takav grad nastaje kroz dugi proces vrlo proširene decentralizacije s velikih središnjih gradova na susjedne manje, stare i nove gradove. Taj novi oblik, gdje su gradovi fizički odvojeni, ali funkcionalno umreženi, grupirani su oko jednog ili više većih središnjih gradova, ocrtavajući na taj način ogromnu ekonomsku snagu iz nove funkcionalne podjele rada. Ta mjesta postoje i kao zasebne cjeline (regije), u kojima je većina zaposlenika upravo lokalno stanovništvo i kao dio šire funkcionalne urbane regije, povezane gustim tijekovima ljudi i informacija koje se prenose autocestama, brzim željezničkim prugama i telekomunikacijskim linijama: tzv. prostor protoka, s velikim implikacijama za održivi razvoj. Takav urbani oblik je u nastajanju od početka 21. stoljeća (Hall i Pain, 2006.).

Stoga, policentrizam se može definirati kao prostorna organizacija gradova koju karakterizira funkcionalna podjela rada, ekonomska i institucionalna integracija i

politička suradnja, odnosno, ne postoji dominantni grad već gradovi koji dijele odgovornosti i funkcije. Takvo načelo o postojanju više centara odlučivanja u nekom društvu ili zajednici jest posljedica političke i ekonomske odluke (Bačić i Šišinački, 2014.). U nastavku se obrađuje na koji način policentrična urbana područja pridonose razvoju na makro i globalnoj razini i na koji način su povezana.

### **3.1. Od globalnih gradova prema globalnim makroregijama**

Globalni gradovi su definirani, izravno ili neizravno, u smislu svojih vanjskih razmjena informacija, dok s druge strane, policentrične globalne makro gradove - regije treba definirati u smislu odgovarajuće interne veze. Prva je potreba konceptualizirati kako se informacije prenose putem tih veza i kakav je utjecaj prijenosa na urbane čvorove koji se umrežuju. Informacije se mogu kretati na dva načina: elektroničkim putem i direktnom razmjenom „licem u lice“... Javljuju se i svakodnevne redovite aktivnosti poput putovanja na posao, poslovni sastanci, itd. Postoje jasni podaci o putovanjima na posao, kao što je detaljnije opisano ranije u tekstu, međutim informacije o ostalim simbiozama i umrežavanju gradova i razmjeni nisu brojne, iako predstavljaju važnost za utvrđivanje povezanosti grada i periferije (Hall i Pain, 2006.).

Prijenos znanja i inovacija te ravnoteža između konkurencije i suradnje vrlo su bitni kada se tvrtke nalaze u neposrednoj blizini. Inovacija je vjerojatnija u tom slučaju, jer ovisi o tržištu s kodificiranim ili prešutnim znanjem, gdje je izravna interakcija „licem u lice“ vrlo važna za uspostavljanje ili održavanje osobnih odnosa, povjerenja i suradnje.

Suradnja se ne rađa samo kroz institucionalnu povezanost koju pružaju tržište u blizini i profesionalne institucije, već kroz porast kompleksne ovisnosti između poduzeća, usluga i njihovih klijenata. Upravo iz tih razloga nastaju i klasteri, odnosno geografske koncentracije međusobno povezanih tvrtki, specijaliziranih dobavljača, pružatelja usluga, tvrtki povezanih industrija i sl. koji se natječu, ali i surađuju (Hall i Pain, 2006.). Poznato je i da su klasteri ekonomska poslovna grupiranja, tj. geografski koncentrirane međusobno povezane tvrtke u srodnim industrijama i povezanim institucijama. Klasterirane tvrtke imaju pristup kvalificiranoj radnoj snazi, što je jednako važno kao i blizina tržišta. Klasteriranje pogoduje novoosnovanim poduzećima. Koncentracije koje odgovarajuće iskorištavaju razvojne potencijale pozitivno utječu na razvoj regionalnih prostora.

Vrlo važno pitanje je i razvoj tehnologija. Sofisticirani sustavi elektroničke razmjene dopuštaju fleksibilnost, no i dalje prednjači utjecaj izravnih poslovanja, zbog čega je važna razvijena mreža prijevoza, od cesta, zračnih luka, željeznica. Unutar policentrične strukture, postoji sve veća specijalizacija funkcija poput: *back officea*, upravljanja logistikom, novoosnovanim kompleksom sjedišta, medijski centar, zabavni i sportski centar itd. (Hall i Pain, 2006.), što širi prostore centara. Kada tehnologije uspijevaju povezati rad u globalnom okruženju, tada regije postaju globalne makro regije temeljene na visokim znanjima i inovacijama.

Nove rastuće vrste usluga promoviraju nove načine rada. Vrlo je značajna pojava skupine aktivnosti koje pružaju specijalizirane usluge, utjelovljuju specijalizirana stečena znanja i obradu drugih sektora usluga. Takve usluge koje pružaju npr. specijalizirane (konzultantske) tvrtke značajno su obilježje nove postindustrijske ekonomije, što se odražava u ubrzanju tehnoloških promjena (osobito u mikroelektronici, na području informatizacije, računarstva, biotehnologije itd.). Osim tehnoloških promjena, znanja i inovacije poslovnih struktura šire regiju ka globalnim razmjerima (Hall i Pain, 2006.).

Policentričnost se može prepoznati na različitim prostorima. Dugotrajan proces koncentrirano raspršenih gradova proizveo je umrežene urbane regije s do 20 milijuna ljudi na području Europe, crpeći tako ekonomsku snagu iz nove funkcionalne podjele rada i povezanih gustih tokova ljudi i informacija. Posebice je to prisutno u središnjem području sjeverozapadne Europe, točnije na području koje je usmjereno na Pariz, Bruxelles, Köln, Amsterdam i London, što stvara policentričnu makro regiju od ukupno 37 milijuna ljudi (Hall i Pain, 2006.). Osim ove policentrične regije, na makrorazini policentričnost nalazimo na primjeru „Pentagona“ – pet gradova: London, Hamburg, München, Milano i Pariz. Na mezo (državnoj) razini prikazuje se Randstad u Nizozemskoj koji integrira nizozemske gradove i regije: Amsterdam (turizam, financije, promet), Utrecht (uslužni sektor), Haag (sjedište vlade), Rotterdam (luka). Svaki grad se razvija pojedinačno na drugačijoj ekonomskoj osnovi. Na mikrorazini ili unutarregionalno, policentričnost je postignuta poboljšanjem ekonomskih performansi, jačanjem veza i suradnje između funkcionalnih urbanih područja (Bačić i Šišinački, 2014., str. 329.). Na makro razini ti gradovi pružaju stabilnost, predstavljaju snagu te čvrsto određeno tržište ponude i potražnje.

### **3.2. Policentrizam: geografski fenomen i/ili ekonomski potencijal**

Razmatranje odgovora na pitanje je li policentrizam geografski fenomen ili ekonomski potencijal opravdano je promatrati s obzirom na karakteristike različitih nacionalnih urbanih sustava. Policentrični sustavi promatraju se na određenim prostorima, a vezuju se ujedno i za političke ideje kao što su funkcioniranje urbanih sustava, hijerarhijski poredak, specijalizacija, koncentracija i raspodjela sredstava, ovlasti za upravljanje i sl.

Geografska dimenzija policentrizma počiva ponajprije na mogućnosti nastanka policentričnih gradova koji će biti povezani u cjelinu. Da bi to bilo moguće, prva činjenica koju treba promotriti je geografski prostor na kojem je grad smješten, da li su prisutne prirodne barijere u prostoru ili je prostor cjelina u kojoj je prisutna difuzija ostalih gradova ili ruralnih područja s kojima će taj grad kasnije podijeliti uloge i stvoriti tematsku, ekonomski jaku, funkcionalnu urbanu sredinu. Drugo geografsko obilježje koje mora biti prisutno da bi policentrizam bio ostvaren je stvaranje urbane mreže uslijed urbanizacijskog i globalizacijskog napretka, što dovodi do morfoloških promjena grada i podjele u hijerarhiji. Uviđa se kako je zapravo geografska dimenzija prostora dobar temelj za mogućnost stvaranja policentričnih regija, a politička struja je ta koja će usmjeravati ekonomski razvoj u navedenom ili ipak u suprotnom smjeru.

Nakon geografskog potencijala, potrebno je raščlaniti dva pojma, a to su policentrični razvoj i policentrična razvojna politika. Policentrični razvoj je prostorni i funkcionalni oblik razvojnog koncepta koji se temelji na policentričnosti u svrhu povećanja konkurentnosti, kohezije, regionalne ravnoteže, pristupa infrastrukturi i znanju te održivom razvoju. Politika policentričnog razvoja osigurava provedbu policentričnog razvoja u praksi, rješavanjem i provođenjem ravnomjernije raspodjele ekonomskih funkcija svih urbanih sustava. Cilj te politike je uravnoteženje razvoja urbanih centara na određenom teritoriju, što u konačnici vodi uravnoteženijem regionalnom razvoju (Bačić i Šišinački, 2014.).

1999. u Potsdamu je dogovoren sastanak s ministrima EU koji predlaže da se u središnju politiku uvede poticanje policentrizma, u skladu s Europskom perspektivom prostornog razvoja<sup>3</sup> (ESDP). Središnji pojam policentričnosti trebalo je jasnije

<sup>3</sup> Europska perspektiva prostornog razvoja (ESDP) je okvir politike koja ima utjecaj na prostor, koja se odnosi na EU i države članice, kao i na regionalne i lokalne vlasti, čiji je cilj postizanje uravnoteženog i održivog razvoja europskog teritorija. Taj prikladan referentni okvir potiče suradnju, istodobno poštujući načelo supsidijarnosti (European Commission, 1999.).

definirati. Na razini EU i ESDP-a, policentričnost znači promicanje alternativnih centara u „pristupne“ gradove, odnosno, širenje iz većih gradova u manje gradove unutar regije mega grada (ESPON, 2013.).

Tri nova oblika umrežavanja vide se kao najrelevantniji i najučinkovitiji procesi koji podupiru policentrični prostorni razvoj unutar Europe (ESPON, 2013.):

1. specijalizirane tematske urbane mreže
2. strateška suradnja između klastera gradova preko administrativnih granica
3. transnacionalne urbane mreže.

Istraživanja čak pokazuju da policentrične urbane regije u sjeverozapadnoj Europi mogu upućivati na značajke koje su u sukobu s ciljevima ESDP-a. Uočava se tendencija relativnog jačanja metropole u odnosu na niže hijerarhijske razine. To se može dogoditi usporedno s porastom monocentričnosti u razvoju perifernih regija EU-a. Taj je trend zabrinjavajući jer se očituje u proizvodnji, stanovništvu i blagostanju. Ovi trendovi vode do prijetnji regijama, osobito u srednjim i perifernim područjima Europe. Na jednoj strani imamo velike gradove koji brzo rastu (npr. Milano), a s druge strane postoje srednji i mali gradovi koji su različiti ovisno o lokaciji. Tako rad i kapital sve više migriraju u nekoliko vodećih gradova i stvaraju regionalne neravnoteže između jezgre i periferije unutar neke zemlje. Dakle, cijeli koncept policentričnosti dokazuje visoku ovisnost: policentričnost na jednoj strani može se „sukobljavati“ sa monocentričnosti na drugoj strani (Hall i Pain, 2006.).

Kako bi se takva polarizacija smanjila, potrebno je provesti analizu za interno razlikovanje europskog urbanog sustava, identifikaciju specifičnih, potencijalnih, rastućih metropola smještenih izvan europskog središnjeg područja (posebno u zemljama pristupnicama u EU) u svrhu postizanja uravnoteženog, policentričnog prostornog razvoja u Europi i prikaza perspektiva europskih metropola i regija te njihove šanse za implementaciju na svim razinama djelovanja (ESPON, 2013.).

Raspršivanje teritorija pod utjecajem urbanizacijskog i globalizacijskog napretka znači promjenu urbane forme u smislu dotadašnje raspodjele na gradski centar i okolicu. Kroz taj povećani utjecaj ekonomije na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i svjetskoj razini, gradovi danas postaju megagradovi – policentrične urbane regije. Takvo raspršivanje teritorija može i doprinijeti slabljenju važnosti određenih mjesta, teritorijalno određenih zajednica. Kapital i rad su pod utjecajem novih tehnoloških

revolucija te nastaju novi oblici proizvodnje, kao i akumulacije kapitala, što dovodi do reorganizacije gradova (Hall et al, 2006.).

Upute za praćenje promjena razina policentričnosti u EU navedene su u završnom izvješću Europske mreže za praćenje prostornog razvoja<sup>4</sup> (ESPON, 2013.). Povećanje razine policentričnosti promatra se kroz promjene u morfologiji i u urbanim odnosima. Promjene u morfologiji odražavaju se u vidu preraspodjele hijerarhije gradova, a promjene u urbanim odnosima ogledaju se u jačanju umrežavanja i kooperacije između urbanih područja. Glede djelovanja između urbanih područja ESPON je predložio da se promjene policentričnosti trebaju pratiti korištenjem nekoliko pokazatelja kao što su: indeks veličine, indeks lokacije i indeks povezanosti. Te tri mjere policentričnosti vode ka sveobuhvatnom indeksu policentričnosti.

Policentrizam stvara specijalizirana središta u gradskoj okolici. Odvija se sveza između grada i okolice, što omogućuje uravnoteženiji razmještaj funkcija. Takva sveza se događa između koncentrirane urbane sredine i difuzivnog ruralnog prostora. Razumijevanje prilagodbe takvim sustavima lakše je ukoliko sustav razumijemo ne samo kao skup institucija, agencija i aktera, već i kao izraz društvenih odnosa i moći koji utječu na kapacitete politike i njenu provedbu. Upravljanje policentrizmom može ga tako podržati ili ne podržati, ovisno o politici (Morrison et al., 2017.).

Upravo zato je policentričnost jedan od glavnih koncepata ESPON-a. Prateći ESDP, poticanje uravnoteženog policentričnog urbanog sustava jedan je od najčešće promoviranih ciljeva programa. Interes za policentričan razvoj javlja se potaknut mišljenjem kako je policentrični sustav gradova učinkovitiji, održiviji i pravedniji od monocentričnih urbanih sustava i raspršenih malih naselja. Stoga se policentričnost stavlja u fokus u državama članicama EU.

Ponajprije, u politici ESDP-a je analiza uloge gradova i urbane strukture u prostornom razvoju, uzimajući u obzir gradove i njihove odnose s ciljem rasta centara. Države koje su više policentrične na nacionalnoj razini imaju kao primarni cilj

---

<sup>4</sup> ESPON projekt: integrirani alat tj. europska mreža za praćenje europskog prostornog razvoja i koheziju, projekt je koordiniran na tehničkoj i znanstvenoj razini. Sufinancira ga EU u cilju ostvarivanja europske teritorijalne kohezije, odnosno sufinanciran je od strane Europskog fonda za regionalni razvoj - INTERREG. Pruža usporedive informacije, dokaze i analize o teritorijalnoj dinamici, otkriva teritorijalni kapital i potencijale za razvoj regija i većih teritorija, čime doprinosi europskoj konkurentnosti, teritorijalnoj suradnji te održivom i uravnoteženom razvoju (ESPON, 2020.).

jačanje konkurentnosti zemlje kao cjeline (Njemačka, Poljska, Slovenija, Švicarska, Nizozemska...), jačanje policentričnog i uravnoteženog sustava gradskih regija, gradskih klastera i gradskih mreža kroz bližu suradnju, na način da se pridonosi smanjenju nezaposlenosti, gospodarskom rastu i socijalnom skladu u EU. U tu svrhu strateško partnerstvo i suradnju treba jače poticati. To zahtijeva regionalni, prekogranični i transnacionalni pristup umrežavanju gradova, bolju dostupnost, odnosno jednak stupanj dostupnosti između svih regija, kao preduvjet policentričnog razvoja, poboljšanja u skladu s načelom održivosti, posebno u rubnim regijama i gusto naseljenim i prometnim područjima, razvoj euro koridora koji jačaju koheziju kao važan instrument prostornog razvoja za povezivanje gradova. Euro koridori mogu uspostaviti veze među sektorskim politikama poput prometa, infrastrukture, urbanizacije i okoliša. Jednak pristup telekomunikacijama jača pristupačnost regijama i gradovima te intenzivira odnose s ostalim svjetskim ekonomijama. Okvir ESDP-a se ne nameće. Njegova je primjena u potpunosti dobrovoljna, zahtijeva suradnju, savjetovanje i dogovor između Zajednice, nacionalne, regionalne i lokalne politike (European Commission, 1999.).

Iako je pojam policentričnosti vrlo složen, proces bi trebao doprinijeti ekonomskom i gospodarskom rastu, dok globalizacijski trendovi i tehnologija mogu omogućiti povezivanje, samim time i rast geografski izdvojenih mjesta. Stoga se zaključuje da je policentrizam geografski fenomen, jer povezuje i teško dostupna područja s ostatkom regije, a isto tako predstavlja koncept čija primjena ima veliki ekonomski potencijal koji bi trebao omogućiti uravnoteženje rasta i razvitka u gradovima i regijama, oslanjajući se na specifičnosti, bogatstvo resursa, kulturu, prednosti pojedinih područja. Nadopunjujući ovo potpoglavlje, slijedi potpoglavlje o dinamici, koristima i troškovima policentrizma.

### **3.3. Dinamika, troškovi i koristi policentrizma**

Obrasci policentričnog upravljanja primjenjuju se na javni i privatni sektor, na sustave upravljanja koji uključuju vlasti na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini te na skup pravila koja se odnose cjelokupno gospodarsko upravljanje.



### 3.3.1. *Dinamika*

Težnja je da regije EU-a postanu konkurentnije, da doprinose jačanju konkurentnosti, smanjenju nezaposlenosti i sličnim pozitivnim efektima na području gradova unutar regije, ali i u okruženju. Posebno je potrebno potaknuti razvoj gradova koji posjeduju značajan razvojni potencijal, ali se nalaze izvan zona globalne integracije ili metropolitanske regije.

Europska komisija navodi tzv. „prolazne gradove“ koji omogućuju pristup teritoriju EU (kao što su morske luke, interkontinentalne zračne luke, sajamski i izložbeni gradovi, kulturni centri), dok su manji gradovi aktivni regionalni centri koji revitaliziraju ruralne regije. „Vrata gradovi“ uključuju metropolitanske regije smještene na periferiji, koji nude određene prednosti poput niskih troškova radne snage, posebne veze s ekonomskim središtima izvan Europe ili izvan država članica. Manje dinamični gradovi EU-a imaju relativno usku ekonomsku osnovu kojom dominira najčešće jedan gospodarski sektor. Konkurentnost tih gradova uvelike ovisi o politici diverzifikacije njihovih ekonomskih osnova. Buduće perspektive okolnih ruralnih područja također se temelje na konkurentnim gradovima (European Commission, 1999.).

Dinamika održivog urbanog razvoja potiče globalne mjere koje bi se trebale provoditi na nacionalnoj i na lokalnoj razini, a politike je najbolje provoditi kroz multisektorsku, integriranu strategiju urbanog razvoja, stoga je razmjena dobrih praksi vrlo prihvatljiv način u provođenju ESDP-a. Također, države članice trebale bi se pozivati na koncept „kompaktnog grada“ (grada kratke udaljenosti), kako bi se potaknulo odgovarajuće širenje urbanih prostora (European Commission, 1999.).

Dinamika i budućnost razvoja gradova u EU-a ovisi o borbi protiv rastućeg siromaštva, socijalne isključenosti i o zaustavljanju gubitka određenih urbanih funkcija, o obnovi zapuštenih područja i zapuštenih industrijskih zemljišta te o uravnoteženoj opskrbi jeftinim, visokokvalitetnim stanovanjem u urbanim područjima. Integracijom urbanih funkcija u gradu, svi bi građani trebali imati odgovarajući pristup osnovnim uslugama i objektima, općem i profesionalnom obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti. To uključuje i očuvanje i razvoj malih područja na urbanim zelenim površinama, koja imaju ekološke i važne društvene funkcije (European Commission, 1999.). Kolektivna koordinacija lakše će se postići suradnjom te će i dinamika

policentrizma biti bolja, jer samo dinamično upravljanje na širem prostoru koje u svojoj osnovi ima načelo dobrovoljnog djelovanja u konačnici će rezultirati uspjehom.

### 3.3.2. *Troškovi i koristi*

Složenost upravljanja policentričnim sustavima donosi koristi i troškove. Administracija takvog sustava upravljanja uglavnom zahtijeva veće napore i uspostavljanje jedinica s više tipova složenosti (McGinnis, 2011.). Takve specijalizirane funkcionalne jedinice postavljaju standarde dobrog ponašanja za članove, kao i za javno - privatno partnerstvo u određenim politikama i problemima s kojima se suočavaju. Grupe koje će se više puta suočiti sa sličnim problemima, vjerojatnije je da će biti spremne i podijeliti troškove potrebne za osmišljavanje, uspostavljanje i održavanje zajedničke organizacije. "Organizacije tipa I su posebno uočljive zbog učestalosti interakcije ljudi sa susjedima u geografskom smislu, dok organizacije tipa II održavaju česte interakcije s njima, jer dijele zajednički interes ili stručnost" (McGinnis, 2011., str. 6.).

Jednom uspostavljene institucije za kolektivno djelovanje, oblikuju modele djelovanja te na taj način olakšavaju interakciju, istovremeno uspostavljajući barijere između onih koji ne dijele zajednički pristup takvim mogućnostima. Međutim, pojedini razvojni problemi zahtijevaju postojanje i nižih javnih podskupina (kao vlastiti institucionalni mehanizam) koje će biti izravnije povezane. Svaka nova upravljačka jedinica ima trošak u smislu transakcija, uspostave i održavanja organizacije, koordinacije odluka, rješavanje sporova i sl. Međutim, jednom uspostavljena jedinica koja odgovarajuće djeluje može imati niže troškove u budućnosti (McGinnis, 2011.).

Vlade postoje kako bi olakšale nesmetan rad gospodarstva. Osnovna je pretpostavka da bi države trebale intervenirati samo kada se tržišta ne mogu nositi s izazovima, budući da je tržišna razmjena učinkovit način za organiziranje proizvodnje i raspodjele dobara (McGinnis, 2011., str. 32.).

U stvarnosti je broj jedinica vlasti ograničen. Moguće je da se javne organizacije rekonstruiraju, da dobrovoljno surađuju ili pak ukoliko suradnja ne uspije da se obrate drugim razinama vlasti u potrazi za prikladnim uklapanjem među interesima koji utječu i koji su pod utjecajem javnih transakcija (Gonzalez et al., 1998.).

Mogućnost dobrovoljne suradnje rješava se kao neka vrsta ugovornog aranžmana. Preostale opcije su problematičnije i složenije u smislu konkurencije, potencijalnog sukoba i rješavanja sukoba. Policentrični sustav je održiv samo u mjeri u kojoj može riješiti potencijalni sukob i održati konkurenciju unutar prihvatljivih granica.

Manje, homogenije, koncentrirane skupine, s učinkovitijim vođama, suočavaju se s nižim troškovima koordinacije. Međutim, Ostrom (2007.) pokazuje da veće skupine s homogenim interesima lakše surađuju od male heterogene skupine (McGinnis, 2011.). S obzirom na ove razlike, u svojevrsnoj sklonosti suradnje skupina različitih veličina i sustava, izražena je nejednakost u razinama društvenog kapitala, dostupnog različitim skupinama. Značajni su troškovi uspostavljanja jedinica upravljanja, troškovi pregovaranja i provedbe koordiniranih dogovora. Nejednaka raspodjela troškova i koristi predstavlja osnovni izazov za upravljanje. Još jedan značajan pristup jest neformalno pregovaranje, pri čemu se nastoji zadržati lokalna autonomija na višoj razini vlasti (Gonzalez et al., 1998.). Dobro postavljena struktura upravljanja trebala bi smanjiti razlike u sredstvima koja su dostupna različitim skupinama (McGinnis, 2011.).

Policentričnost doista spada u najsvestranije i pomalo nejasne koncepte urbane geografije, pri čemu treba ukloniti potencijalne tenzije koje se javljaju u funkcioniranju toga sustava (McGinnis, 2011.).

Kvalitetno sastavljeni sporazumi, jasna podjela vlasti i odgovornosti, praćenje konkurencije na području makro regije doprinosi zdravijem i učinkovitijem razvoju područja, kao i odnosu između ponude i potražnje, što onda vidimo kao isključivo korist policentrizma i razvoja takvih gradova.

Većina planova za policentričan razvoj slijedi politiku kohezije i konkurentnosti. Konkurentnost je cilj koji naglašava potencijale, a kohezija se usredotočuje na nedostatke i izazove te povezivanje. Prvotna je ideja da su glavni gradovi pokretači rasta koji će se „preliti“ u ostatak zemalja što će činiti prvu fazu. Dugoročniji politički cilj je jednakost ili kohezija cjelokupnog nacionalnog teritorija. U središtu rasprave o učincima EU su norme ekonomske i socijalne kohezije, s time da su solidarnost i obostrana podrška jednako važne osnove za napredak. Pored ekonomske i socijalne kohezije glavni cilj EU-a je teritorijalna kohezija, a to je cilj koji teži postizanju uravnoteženog razvoja smanjenjem postojećih razlika i izbjegavanjem teritorijalnih

neravnoteža. Sve navedeno usmjereno je prema poticanju suradnje među regijama (Kranjčević et al., 2014.).

Međutim, autori navode i kritike kohezije te smatraju da je ključni nedostatak stvaranja zajedničke politike prostornog planiranja EU oduzimanje suvereniteta nacionalnih država, kao i nemogućnost kreiranja strateških razvojnih ciljeva na razini države. „Na taj način je nastao ESDP koji je ujedno i pravni okvir prostornog planiranja na razini EU. Program ESDP-a je dao okvir za bolju suradnju među državama, regijama i sektorskim politikama, a dobio je na važnosti kada je uspostavljena baza podataka koja ima direktnu primjenjivost kroz ESPON u okviru programa INTERREG<sup>5</sup>. Stoga je u svrhu promicanja teritorijalne kohezije i policentričnog razvoja svih zemalja EU, 2007. donesen dokument *Territorial Agenda of the European Union*. Problem i nedostatak ovog dokumenta je taj što nema mogućnost obavezivanja država na njegovo provođenje“ (Kranjčević et al., 2014., str. 49. – 50.). Međutim, pitanje teritorijalne kohezije danas predstavlja bitan cilj integracije.

Uravnoteženje razina razvoja među regijama u skladu s načelima policentrizma kako bi svi gradovi imali odgovarajuće resurse i ostvarene funkcije za cjeloviti razvoj, moglo bi doprinijeti smanjenju odljeva resursa (ljudi, kapitala) iz tih gradova u glavni grad zemlje. Napori kako bi se ojačala uloga središnjih gradova identificirani su kao žarišne točke razvoja definirane unutar prioritetnog procesa decentralizacije. S obzirom na zaduženja, gradovi (zajednice) stvaraju složene mreže institucija (kako samostalno tako i u procesu interakcije s drugim zajednicama). Takve institucije odozdo prema gore imaju značajne prednosti. Svaka bi institucionalna komponenta trebala uživati veći osjećaj legitimnosti i visoku razinu sudjelovanja u zajednici. Osim toga, ljudi s pristupom znanju o lokalnim uvjetima odabiru institucije koje bi trebale biti bliže prilagođene lokalnim okolnostima, što stvara dugoročnu učinkovitost. Fleksibilne i lokalno utemeljene mreže trebale bi se pokazati otpornijima na izazove.

Samoupravljanje zajednicom je olakšano širim postojanjem policentričnog sustava upravljanja. Takvo upravljanje koje dopušta superiornost lokalnog menadžmenta je prikladno i za tvrtke koje posluju unutar nacionalno. Troškovi pokretanja takvog

---

<sup>5</sup> INTERREG inicijativa ima za cilj jačanje ekonomske i socijalne kohezije u EU, promicanjem prekogranične, transnacionalne, međuregionalne suradnje i uravnoteženog razvoja teritorija EU, a financira iz Europskog fonda za regionalni razvoj. Interreg projekti odnose se na pitanja urbano – ruralnog partnerstva i policentričnog urbanog razvoja (ESPON, 2007.).

upravljanja su vrlo visoki, dok sam sustav ne zaživi i ne mogu se zanemariti. Isto tako zahtijeva se od pojedinca vrijeme i energija u traženju opće prihvatljivog rješenja koje će biti korisno za tvrtku, kao i za okolinu u kojoj se nalazi. Pri tome će maksimalno iskorištavanje resursa iz okoline omogućiti maksimalnu korist za tvrtku i okruženje.

Poznavanje društveno – ekonomskog, političkog i pravnog okruženja svakako daje prednost pokušajima jačanja policentrizma, isto kao i prilike za zapošljavanje i napredovanje lokalnih zaposlenika, što također može pridonijeti nižim troškovima financiranja zaposlenih iz udaljenijih krajeva.

Smanjenje razlika u razvijenosti gradova još je jedna od prednosti poticanja policentrizma. Primjerice, financiranjem zajedničkih razvojnih projekata različitih urbanih centara, poticanje međugradske konkurencije do razine kohezije, uravnotežen pristup uslužnim i proizvodnim sektorima i sl., mogu pridonijeti prenošenju funkcija s glavnog i nekoliko većih gradova na šire okruženje.

Županije koje su otvorenije za trgovinu ekonomski su uspješnije županije, jer iskorištavaju svoje konkurentske prednosti putem trgovine što popravljaju i gotovo uklanjaju stopu demografske ovisnosti i stopu nezaposlenosti (Bačić et al., 2014.).

Međutim, uviđa se kako liberalizacija tržišta ipak otvara problem polarizacije i povećanja nejednakosti. Nove države članice, većinom se nalaze na zemljopisnoj i funkcionalnoj periferiji EU-a. Sličan koncept odnosi se na povezanost jezgre i periferije gradova. To se u velikoj mjeri odražava na političkoj razini i načinu kako se karakteriziraju odnosi i razlike između regionalnih sustava, kao i razlike u socijalno – ekonomskoj ovisnosti. Sve to djelomično je i temeljeno na udaljenosti od jezgre/centara, što potvrđuje potrebu detaljnijeg istraživanja mogućnosti jačanja većeg broja urbanih prostora.

#### **4. Značenje policentrizma u razvoju europskih regija s osvrtom na Hrvatsku**

Prostor se sve više promatra s ekonomskog aspekta što vodi ka osiguravanju uvjeta konkurentnosti, održivosti i multifunkcionalnosti. Javljaju se pojmovi središnjih naselja, urbane mreže, policentrizma, regionalnih gradova i sl. Sveobuhvatnim prostornim planiranjem s ciljem dostizanja planiranog ekonomskog, društvenog, kulturnog i ekološkog razvoja, nužno je prostoru ponuditi optimalan raspored ljudi, dobara i djelatnosti temeljen na inovacijama, znanju i istraživanju. Pri tome policentrizam ima značajnu ulogu upravo u kvalitetnom i održivom spajanju gradova i usmjeravanju prema najboljim potencijalima grada, mjesta ili regije. Razvijenost regija može se pratiti kroz procese urbanizacije, pokazateljima kao što su pokazatelji zaposlenosti, bruto domaćeg proizvoda (BDP-a), osobnog dohotka, obrazovanja, opremljenosti infrastrukturom, itd. Ti važni podaci za praćenje stanja u prostoru, imaju naglasak na poznavanje prostornih potencijala određenog područja. Upravo zbog toga, nužna su praćenja socijalnih i gospodarskih trendova te istraživanja o procesima koji utječu na prostor.

U zemljama EU-a, regionalni razvoj jasno je povezan uz investicijsku politiku. Kako bi se ostvario uravnoteženi razvoj nužno je povezati potrebe regija s investicijskim mogućnostima, uzimajući u obzir potencijale i strateške okvire te policentrične mogućnosti razvoja.

Globalna integracija Europe temelji se na naslijeđenoj organizaciji prostora, protezanju prometnih pravaca i vođenju glavne infrastrukture. Infrastrukturni pravci su pojedini od istaknutijih oblika prostorno - funkcionalnog integriranja, dok su primjerice industrija, poljoprivreda, turizam... sadržaji u prostornoj raspodjeli funkcija.

Hrvatska, kao članica EU, trebala bi se što više osloniti na dobre prakse ostalih, nama sličnih država članica i iskoristiti ekonomske potencijale kao i poboljšanja prometnih i infrastrukturnih pravaca te aktivno sudjelovati u izradi sektorskih strategija za regije i makroregije na europskoj razini. Sve to u svrhu kohezije i stvaranja snažnijih centara razvoja.

#### 4.1. Policentrični razvoj u Europskoj uniji

Analitički okvir policentrizma koji su razvili Elinor i Vincent Ostrom jedan je od najistaknutijih teorijskih pristupa u političkoj ekonomiji. Prema ovoj teoriji, društveni sustavi koji imaju više razina odlučivanja i kombinacija zajedničkih i individualnih odgovornosti često imaju prednosti u pružanju javnih dobara i u drugim aspektima upravljanja (Vogler, 2020.). U nastavku ćemo se detaljnije osvrnuti na to u kojoj se mjeri EU može kategorizirati i opisati kao policentričan sustav upravljanja.

EU se sastoji od velikog broja država koje zadržavaju određeni stupanj autonomije, a s druge strane djeluju u okviru sveobuhvatne institucionalne nadogradnje zajedničkim skupom pravila. Nadogradnju kategorizira visok stupanj decentralizacije u tijelima donošenja odluka. Mnoge odgovornosti za pružanje javnih dobara i usluga su u rukama regionalnih i lokalnih vlasti. Perspektiva policentrizma može pružiti korisnu pozadinu za procjenu učinkovitosti EU-a u isporuci javnih dobara, upravljanjem unutarnjim administrativnim odnosima i odgovaranjem na glavne političko – ekonomske izazove.

##### *4.1.1. Koliko je Europska unija policentrična?*

Ideja policentrizma na razini europske integracije može se promatrati s različitih aspekata. Na središnjoj razini EU-a postoji više različitih institucija koje dijele političku moć. Iz horizontalne perspektive postoje višestruka središta vlasti i uprave koje donose odluke unutar izvorne grane europskog upravljanja, a imaju i jedinstvene i zajedničke odgovornosti. U Europi postoji učinkovita decentralizacija autoriteta za donošenje odluka među više političkih subjekata. Međutim, središnje institucije EU-a nisu u savršenom hijerarhijskom odnosu s nacionalnim vladama. Umjesto toga postoji osjetljiva ravnoteža moći između nacionalnih vlada i institucija EU. Taj odnos „moći“ balansiraju institucije koje omogućuje državama članicama da svoje interese iznose izravno na središnjoj razini EU-a (Vogler, 2020.).

EU utjelovljuje ključna načela policentričnog upravljanja iz dva razloga (Vogler, 2020.):

1. omogućuje aktivno predstavljanje političkih interesa članica,
2. interni procesi donošenja odluka nisu hijerarhijski već se provode postizanjem konsenzusa.

Na taj se način EU nastoji približiti građanima putem višerazinskog sustava upravljanja integracijom, gdje se također sve više daje naglasak na niže razine upravljanja, pri čemu gradovi i lokalne upravne jedinice imaju ključnu ulogu.

Višerazinsko upravljanje daje mogućnost da svaki grad ili općina uvidi svoj potencijal te ga maksimalno ekonomski iskoristi, a EU kroz fondove potpomaže u ostvarivanju istoga. Policentrično upravljanje zato može biti promatrano kao pristup koji donosi bolji sklad i razmještaj ekonomskih funkcija, kao i specijalizaciju. Kroz obradu ovog rada uviđa se kako sve težnje i politike funkcioniranja urbanih i lokalnih sustava vode upravo ka policentričnosti, no dok se „teorija ne provede u djelo“ zaključiti se može da je EU djelomično policentrična.

„Prema Ostromu, u idealnom policentričnom sustavu, lokalne i regionalne vlasti zadržavaju područja politike koja su najučinkovitije organizirana u njima“ (Vogler, 2020., str. 10.).

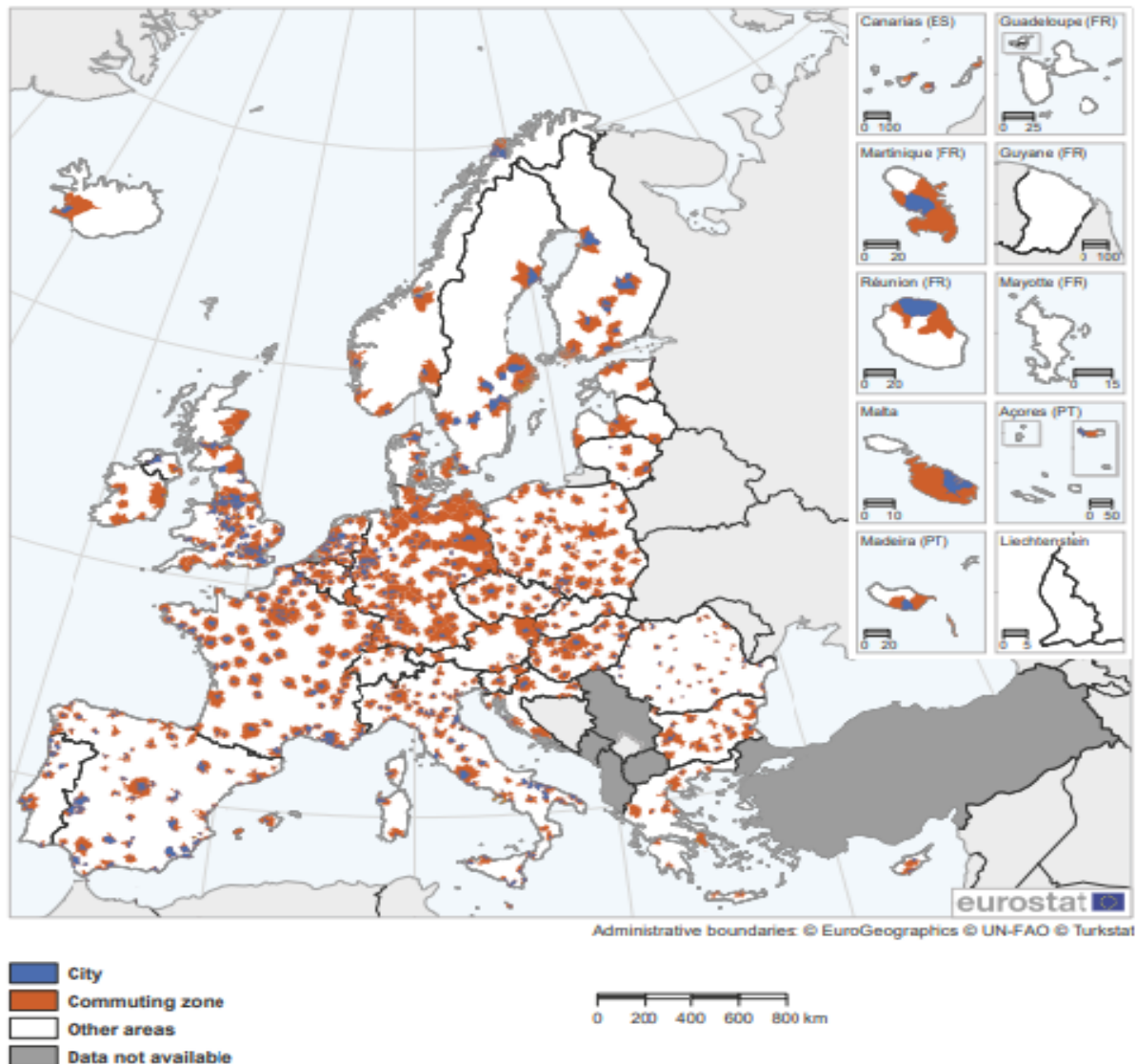
Integracija nije ozbiljno smanjila političku autonomiju. Ona je dovela do delegiranja moći. Neki autori smatraju da su u mnogim zemljama regionalne vlade zapravo stekle relativnu političku moć kroz proces integracije s EU. Uz to, dodjelom financijskih sredstava u obliku pomoći kao dijela kohezijske politike EU-a, regionalne i lokalne vlasti imaju administrativnu moć nad značajnim iznosima iz fondova, što je moglo dovesti do povećanja kapaciteta lokalne države. S druge strane, nacionalne vlade su odgovorne za provođenje politike na razini cijele EU, na način da im EU daje ograničenu, ali korisnu uputu o konkretnom izvršenju i vremenu izvršenja“ (Vogler, 2020., str. 12.).

Eurostat razvija regionalnu statistiku i statistiku povezanu s lokalnim administrativnim jedinicama (Local administrative units – LAU) te uredbe u pogledu teritorijalnih tipologija. Neke od regionalnih tipologija uključuju urbane i ruralne regije, metropolitanske regije, pogranične regije, obalna područja, otočna područja, planinska područja i najudaljenije regije (Eurostat, 2019.), što također omogućuje detaljnije praćenje regionalnih specifičnosti.

U nastavku su slikovito prikazane policentrične regije na prostoru EU-a.



**Slika 4.** Gradovi i zone dnevnih migracija



**Izvor:** Eurostat (2018.): *Methodological manual on territorial typologies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, str. 58. [Online] Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9507230/KS-GQ-18-008-EN-N.pdf/a275fd66-b56b-4ace-8666-f39754ede66b> [Pristupljeno: 18. lipnja 2019.]

Slika 4. prikazuje gradove i zone dnevnih migracija diljem Europe iz kojih se mogu iščitati policentrične regije, s visokim stupnjem značaja i doprinosa ekonomskom blagostanju. Unutar takvih regija, prisutan je stalni utjecaj različitih gradova na okolicu, ali i okolice na gradove. Prema ESPON-u (ESPON, 2013.), Španjolska, Portugal, nordijske zemlje i članice istočnog dijela EU manje su policentrične.

Obrazac razvoja iz 2017. godine okarakterizirao je većinu država članica EU sa monocentričnim obrascem gospodarskog razvoja, dok su primjerice Njemačka i Italija sloville kao policentrične (ESPON, 2013.). Promatrajući detaljnije Europu s aspekta policentričnosti, Njemačka i Poljska imaju policentričnu strukturu upravljanja s nekoliko većih gradova, dok npr. Francuska ima izraženiju monocentričnu strukturu.

Gradovi unutar NUTS regija<sup>6</sup> mogu se promatrati kao čvorovi koji međusobno djeluju unutar mreže. Policentričnost je pritom posebna manifestacija prostornih aglomeracijskih aktivnosti, a prostorna raspodjela gradova i podjela na NUTS regije, može dati jasniju sliku takve urbanističke forme, kao i o odnosima prema ciljevima prostorne politike na razini EU-a. Veneri i Burgalassi (2010.) definiraju i mjere policentričnost na regionalnoj NUTS 2 razini usporedbom funkcionalne i morfološke metode. U tom smislu policentričnost se mjeri kroz korelaciju funkcionalnih i morfoloških pokazatelja, odnosno bodovanjem područja/NUTS regija, umjesto da se područja svrstavaju u strogo policentrična ili monocentrična (Veneri i Burgalassi, 2010.).

Morfološka dimenzija odnosi se na prostornu raspodjelu ekonomskih aktivnosti u regiji. Najizravniji aspekt kojim se to može analizirati je raspodjela stanovništva u gradovima koji pripadaju regiji. Prema istom izračunu, policentrična regija bi hipotetski bila ona regija gdje je stanovništvo ravnomjerno raspoređeno po gradovima regije (Veneri i Burgalassi, 2010.).

Kako bi se izmjerio stupanj funkcionalne policentričnosti, predlažu se pokazatelji interakcije na temelju podataka o protoku koji se odnose na putovanja na posao. Regija predstavlja sustav sastavljen od čvorova ili teritorijalnih jedinica (općine, gradovi, itd.) i odnosa među tim čvorovima. Policentrična područja trebala bi biti karakterizirana visoko međusobno povezanim urbanim čvorovima, prema ideji da što ima više međusobno povezanih centara, to je sustav policentričniji. U konačnici, broj centara raste s brojem stanovništva u regiji (Veneri i Burgalassi, 2010.).

Siromašnije regije EU-a često pokrivaju znatan udio teritorija te ih možemo podijeliti u dvije različite skupine: rijetko naseljene ruralne regije koje karakterizira starenje

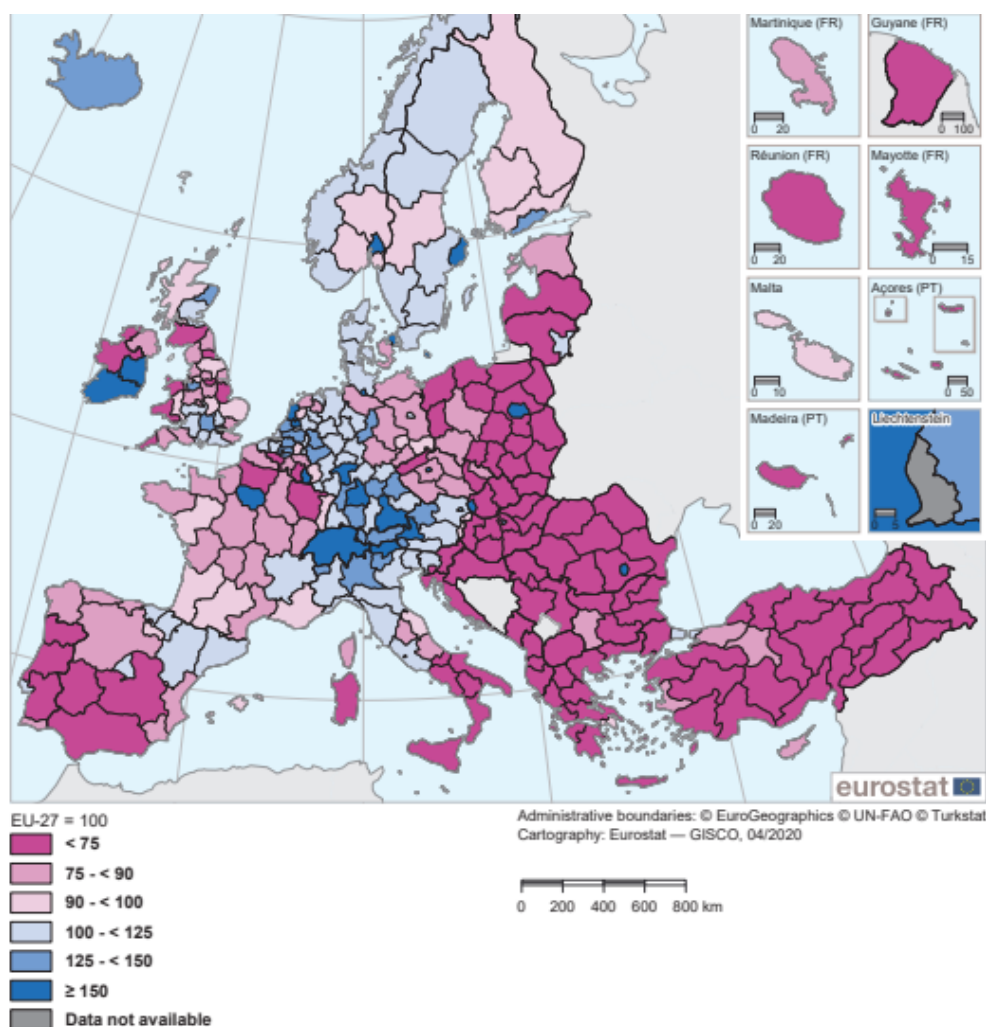
---

<sup>6</sup> NUTS regije je uspostavila EU (Eurostat), a predstavljaju zajedničko razvrstavanje prostornih jedinica za statistiku, radi lakšeg prikupljanja, obrade i objavljivanja usklađenih regionalnih statističkih podataka u EU. Razvrstavaju se u tri skupine, NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3, prema broju stanovnika. Podjela se koristi također s ciljem socioekonomskih analiza regija i usmjeravanja intervencija (Europski parlament, 2020.).

stanovništva i emigracija ili postindustrijske regije, oslabljene tradicionalne industrijske baze, dijelom i kao posljedica globalizacije (Eurostat, 2019.). Često se u slabije razvijenim prostorima može prepoznati nedostatak centara razvoja.

U nastavku su prikazane regionalne razlike prema BDP-u po stanovniku u EU, pri čemu bi detaljnije sagledavanje regionalnih razlika trebalo biti usmjereno i na detaljnije sagledavanje potencijalnih urbanih centara koji bi mogli biti pokretači regionalnog razvoja.

**Slika 5.** Prikaz BDP-a po stanovniku u EU-27 prema NUTS 2 regijama u 2018. godini



**Izvor:** Eurostat (2020a.): *Eurostat regional yearbook, 2020 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, str. 95. [Online] Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11348978/KS-HA-20-001-EN-N.pdf/f1ac43ea-cb38-3ffb-ce1f-f0255876b670> [Pristupljeno: 8. siječnja 2021.]

Slabije razvijene regije imaju BDP po stanovniku manji od 75% prosjeka EU-27 (regije na slici označene tamnijom ljubičastom bojom) (Eurostat, 2020a.).

Također, na regionalnoj razini zanimljivo je promotriti regije koje su snažni nositelji razvoja, a da to nisu regije u kojima je smješten glavni grad. Države članice EU-a u kojima se nalaze NUTS 2 regije koje imaju veći BDP po stanovniku u odnosu na regije u kojima su smješteni glavni gradovi su npr. Njemačka, Italija, Irska, Austrija (Eurostat, 2020a.).

Često na stupanj centralizacije/decentralizacije utječe distribucija gradova širom teritorija EU, odnosno koliko su gradovi blizu jedan drugome. To vidimo na primjeru Belgije, Nizozemske, zapadnih dijelova Njemačke, sjeverne Italije i južnog dijela Ujedinjenog Kraljevstva. Suprotno tome, nordijske države članice EU-a, Francuska i unutrašnjost Španjolske i Portugala karakterizira oskudnija raspodjela gradova na većoj površini. Države članice koje imaju rijetko distribuirane gradove vode uglavnom monocentričnu strukturu upravljanja, dok su države s gusto naseljenim gradovima policentrične te nemaju dominantni grad, a administrativne ili zakonodavne funkcije poduzimaju se na razini regije (Eurostat, 2018.).

#### **4.2. Europa 2020 i Teritorijalna agenda 2020**

Strategija „Europa 2020“ je ambiciozan europski politički dokument ekonomskog rasta u prethodnoj dekadi. Glavni fokus je na ekonomskom razvoju, tj. na oporavku od financijske krize iz 2008. i unapređenju razvojnih politika u EU. Ciljevi su usmjereni na rast i zapošljavanje.

Kako je Hrvatska članica EU-a, za planiranje regionalnog razvoja nužno je osvrnuti se upravo na strategiju Europa 2020. koja je usmjerena na pet ciljeva temeljenih na zapošljavanju, inovacijama, obrazovanju, socijalnoj uključenosti, klimi i energiji. Prioriteti se međusobno podupiru (Böhme et al., 2011.):

- pametan rast (time se potiču znanje, inovacije, obrazovanje i digitalno društvo),
- održiv rast (učinkovita proizvodnja s boljim iskorištavanjem resursa i stvaranjem konkurentnosti),
- uključiv rast (povećanje sudjelovanja na tržištu rada, stjecanje vještina i borba protiv siromaštva).

Na temelju te strategije, jedan od prioriteta je usmjeren prema promicanju uravnoteženog teritorijalnog razvoja, što je ujedno i važan preduvjet za teritorijalnu koheziju. Ka takvoj realizaciji ide se također kroz usmjeravanje na ostale ciljeve, politiku istraživanja i razvoja i spajanje znanosti i gospodarstva, promicanjem mobilnosti studenata i mladih stručnjaka, dostupna radna mjesta i priznavanje stručnih kvalifikacija, dostupnost interneta, „zeleni rast“, promicanje poduzetništva i razvijanje novih vještina.

Ujedno, vrlo važan politički okvir koji vodi ka teritorijalnoj koheziji uz Strategiju 2020 je i Teritorijalna agenda 2020. Teritorijalna agenda 2020 je akcijski orijentiran politički okvir usmjeren na djelovanje ministarstava nadležnih za prostorno planiranje i teritorijalni rast i potpora teritorijalnoj koheziji u Europi. Šest glavnih prioriteta agende jesu (Böhme et al., 2011.):

- 1) promicanje policentrizma i uravnoteženje teritorijalnog razvoja
- 2) poticanje integriranog razvoja u gradovima, ruralnim i specifičnim regijama
- 3) teritorijalna integracija u prekograničnim i transnacionalnim funkcionalnim regijama
- 4) osiguravanje globalne konkurentnosti regija utemeljenih na snažnoj lokalnoj ekonomiji
- 5) poboljšanje teritorijalne povezanosti za pojedince, zajednice i poduzeća
- 6) upravljanje i povezivanje ekoloških, krajobraznih i kulturnih vrijednosti regije.

Agenda pravilno ističe teritorijalne izazove i potencijale za europske teritorije uvođenjem relevantnih teritorijalnih prioriteta, što ovisi o goodwillu teritorija i nacionalnim sudionicima u toj politici. Veze sa kohezijskom politikom su vrlo velike (Böhme et al., 2011.).

### **4.3. Teritorijalna kohezija**

Još od 1986. cilj kohezijske politike jest jačanje gospodarske i socijalne kohezije. Ugovorom iz Lisabona te novom strategijom na visokoj razini (Europa 2020.) predstavljena je teritorijalna kohezija. Može se sagledati kroz nekoliko točaka (European Commission, 2020.):

- Koncentracija i gustoća tj. bolje iskorištavanje regionalnog potencijala i teritorijalnog kapitala.

- Povezivanje teritorija: prevladavanje udaljenosti npr. pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa, integrirajući ekonomiju mjesta s ekonomijom protoka.
- Suradnja: prevladavanje podjele, promicanje prekogranične suradnje, ali i bolja usklađenost između europskih i nacionalnih politika s teritorijalnim učinkom, horizontalno i vertikalno.
- Regije sa specifičnim geografskim značajkama, odnosno različiti pristup kako bi se prilagodili specifičnostima različitih teritorija, uključujući regije s geografskim izazovima.

Glavna pitanja su: kako kapitalizirati prednost svakog državnog područja, upravljati koncentracijama (gradovi imaju pozitivan i negativan utjecaj - povećanje inovacija i produktivnosti vs. zagađenje i socijalna isključenost), bolje povezivanje područja (prijevoz, javne službe, umreženost) te međusobno razvijanje suradnje i na kraju poticanje povezivanja urbanih i ruralnih područja (European Commission, 2020.).

Iz ovih točaka primjećuje se kako kohezijska politika ima kompleksan i složeni sustav pokrivajući pritom (European Commission, 2020.):

- tokove i povezanost (internet, funkcionalna područja, dobra i ekonomski interesi),
- prostorne čvorove (naselja, klasteri, ekonomske aglomeracije),
- pomorsku i kopnenu makrogeografiju korištenja prostora i organizacije (teritorijalna imovina, kulturalna dobra, identitet i integracija).

Takvom politikom može se nadovezati na tzv. urbano – ruralne veze, odnosno, EU surađuje sa zemljama, regijama i drugim partnerima na promicanju veza gradova i sela. Integrirani pristup razvoju mora nadilaziti koordinaciju politike unutar gradova i tradicionalnih ruralnih pitanja. Također, treba uzeti u obzir integraciju s okolnim područjima, gradskim i ruralnim. Prednosti jače urbane i ruralne suradnje uključuju učinkovitiju uporabu i planiranje korištenja zemljišta, bolje pružanje usluga (javni prijevoz, zdravstvo, itd.), kao i bolje upravljanje prirodnim resursima.

Europska komisija upravlja Partnerstvom za održivi urbani i ruralni razvoj (RURBAN), s ciljem analize prakse teritorijalnog višerazinskog upravljanja, pronalaženja ekonomskih i socijalnih koristi od poboljšane urbano – ruralne suradnje, identifikacije potencijalne uloge gradsko – ruralnog partnerstva za poboljšanje regionalne

konkurentnosti itd. (European Commission, 2020.). Svi ovi navodi ukazuju na sveukupnu korist policentrizma, široki obuhvat, ne samo kroz satelitske gradove, već i kroz urbano – ruralnu povezanost, što ćemo u jednom od narednih poglavlja i detaljnije kroz praksu uvidjeti.

U konačnici uviđamo kako širenje policentričnosti nije samo po sebi cilj. To je jedan od načina za postizanje uspjeha u ostvarivanju različitih ciljeva poput ekonomske konkurentnosti, društvene jednakosti i održivog razvoja. Kao takva, policentričnost se može konceptualizirati i kao proces kojim se želi postići smanjenje regionalnih nejednakosti, smanjenje ekonomskih i socijalnih razlika i povećanja konkurentnosti u svrhu integracije.

#### **4.4. Hrvatska regionalna politika i prostor**

Prostor Republike Hrvatske smatra se nacionalnim dobrom te je ono kao takvo jedan od najvećih gospodarskih i razvojnih resursa društva. Zbog te činjenice odgovorno vladanje prostorom treba biti temeljeno na jasnoj viziji dugoročnog razvoja i smjera kretanja Hrvatske. Promatrajući Hrvatsku sa unutarregionalne ili mikroregionalne razine, Hrvatska obuhvaća vrlo heterogen teritorij. Prostor obilježavaju različita obilježja koja regionalna politika treba kontinuirano pratiti, uključivati u kreiranje i implementaciju politike te prilagođavati mjere ako se radi o specifičnostima pojedinih prostora. Također, prostor treba zaštititi od prevelikog iskorištavanja, smanjiti pritiske na određena područja ili prepoznati faktore koji utječu na napuštanja prostora. Prostorno i cjelokupno razvojno planiranje su međusobno povezani i uvjetovani.

Uređenje prostora na razini lokalne samouprave odnosi se na poslove kojima se ostvaruju potrebe građana, kao što su uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, briga o djeci, osnovno obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, itd. Jedinice regionalne samouprave obavljaju poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje (Kranjčević et al., 2014.).

Planiranje hrvatskog prostora traje dugoročno te pritom nastaju prostorni planovi, povezani također s regionalnim razvojem. „Najpoznatiji nekadašnji regionalni planovi su *Regionalni plan južnog Jadrana (1968.)* i *Koordinirani regionalni prostorni plan Gornjeg Jadrana (1972.)*“ (Kranjčević et al., 2014., str. 7.). Ti su planovi bili usmjereni

prema društveno - ekonomskom razvoju prostora. Zbog dinamičnosti procesa i promjene funkcioniranja i zadaće prostora, nužno je stalno preispitivanje i obnavljanje u skladu s planiranim regionalnim razvojem, sustavom naselja i urbano ruralnim vezama.

1994. donesen je Zakon o prostornom uređenju koji je bio osnova za uspostavu novog sustava prostornog uređenja i prostornog planiranja. Temeljem tog zakona, donesene su i Strategije prostornog uređenja, a sadržaj istih vezan je uz planiranje gospodarskih, društvenih i kulturnih procesa u prostoru (uključivanje Hrvatske u europske trendove prostornog razvoja). Danas treba istaknuti dokument koji se stalno obnavlja prema potrebama prostora i promjena, a to je Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske (Kranjčević et al., 2014.).

Hrvatska je još od 1997. predviđala policentričan razvoj kao dio dokumenata strateškog planiranja. Trebalo je postojati oko 600 lokalnih naselja koji bi bili pokretači rasta, dok bi se mreža gradova i važnijih naselja dugoročno gradila. Osim Programa prostornog planiranja, do izražaja dolazi i politika regionalnog razvoja u Hrvatskoj i to putem prostornog planiranja – planova regionalnog razvoja kojeg su izradile županije (Bačić i Šišinački, 2014.).

Postojeća politika regionalnog razvoja je jasno predviđena Strategijom regionalnog razvoja u Hrvatskoj (o kojoj će više biti riječi u nastavku rada). Strategija je temeljni nacionalni dokument za usmjeravanje razvoja u regionalnom prostoru Hrvatske. Cilj Strategije je jačanje konkurentnosti hrvatskih regija i lokalnih područja te uravnoteženje regionalnih razlika. Njezini ciljevi i instrumenti neizravno podržavaju policentizam kroz razvoj prometne infrastrukture, potpore poduzetničkom rastu i infrastrukturi, održivo upravljanje okolišem i energetske resursima, kao i održivim upravljanjem prirodnim i kulturnim dobrima, što u konačnici omogućuje bolje uvjete rasta srednjih i manjih gradova (Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, 2017.). Za razvoj na lokalnim i regionalnim razinama bitni su planovi razvoja i provedbeni programi.

Opći cilj prostornog razvoja je uravnotežen i održiv prostorni razvoj na načelima teritorijalne kohezije u funkciji poboljšanja kvalitete života (Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, 2017.). Stoga su poseban izazov za razvoj policentričnog modela specifična geografska obilježja koja imaju značajan utjecaj na razvojne



moćnosti: priobalna područja, otoci, planinska područja, ravnice, riječne doline i bazeni. Pri tome je odabranom modelu policentričnosti osnovni cilj osigurati uravnoteženu prostornu raspodjelu stanovništva i ublažavanje procesa depopulacije. Na taj se način također smanjuje polarizacija između glavnog grada, metropolitanskih područja i srednje velikih gradova (Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, 2017.).

Usmjeravanjem prostornog razvoja prema policentričnim prostornim strukturama, usmjeravanjem prema očuvanju vrijednosti prirodnih okruženja velikih gradova i identiteta regija i manjih naselja, turističkog identiteta i sl. nastoji se omogućiti jednake prilike za razvitak određenim područjima. Europski dokumenti govore također o urbano – ruralnom partnerstvu i o ponovnoj uspostavi urbano – ruralnih veza, posebice povezivanjem komplementarne urbane i ruralne ekonomije. Gradovi u ruralnim regijama su integralna komponenta ruralnog razvoja.

U rijetko naseljenim ruralnim područjima gradovi mogu ponuditi određene standarde u vidu infrastrukture i usluga te privući gospodarske djelatnosti, dok integrirano upravljanje i planiranje temeljeno na širokom partnerstvu treba biti temelj međuovisnosti urbanog i ruralnog.

Policentrična struktura može se razvijati samo pomoću potencijala stanovništva, dostupnim javnim uslugama, s prometnom dostupnosti i poticanjem konkurentnosti gospodarstva koje treba poticati nizom skupnih ili pojedinačnih mjera.

Jedno od područja koje je bitno uspostaviti kao podršku razvoju i implementaciji ideje policentrizma, a koje je povezano s razvojnim planovima, je mreža visokih učilišta koja je rasprostranjena na području svih županija, većinom po županijskim središtima. Osnivanjem većeg broja javnih veleučilišta, policentrični razvoj visokog obrazovanja dobio je svoju matricu (Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, 2017.).

Postizanje općeg cilja prostornog razvoja kojim se također želi ostvariti ublažavanje nepovoljnih populacijskih trendova i očuvanje identiteta prostora temelji se na koncepciji spomenute Strategije prostornog razvoja, a to su: afirmacija policentričnosti, ublažavanje tempa depopulacije najugroženijih područja, očuvanje identiteta hrvatskog prostora, korištenje prednosti geoprometnog položaja za razvoj posredničkih prometnih, gospodarskih i političkih funkcija, održivi razvoj gospodarstva

i infrastrukturnih sustava, povezivanje s europskim prostorom, integrirani pristup prostornom uređenju te aktivna prilagodba dinamici promjena jačanjem kapaciteta hrvatskog prostora i sustava prostornog uređenja za prilagodbu posljedicama klimatskih promjena, društvenim te gospodarskim promjenama i tehnološkom napretku. Prioriteti se usmjeravaju do 2030. godine (Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, 2017.). Prostorni planovi državne razine su: Državni plan prostornog razvoja, prostorni plan nacionalnog parka prirode, prostorni planovi područja posebnih državnih obilježja, prostorni plan nacionalnog parka, parka prirode, urbanistički plan uređenja izdvojenog građevinskog područja izvan naselja za namjenu državnog značaja. Prostorni planovi regionalne samouprave su: prostorni planovi županije, Grada Zagreba, urbanistički plan uređenja izdvojenog građevinskog područja izvan naselja za gospodarsku i/ili javnu namjenu županijskog značaja, dok su na nižim razinama još i prostorni planovi uređenja grada, općine, generalni urbanistički plan i urbanistički plan uređenja. Prostorni plan niže razine mora biti usklađen s prostornim planom više razine (Vlada Republike Hrvatske, 2017.). Usko povezana politika je politika regionalnog razvoja.

Prema općem cilju politike regionalnog razvoja na način da se: pridonosi društveno - gospodarskom razvoju Hrvatske, u skladu s načelima održivog razvoja, stvaranjem uvjeta koji će svim dijelovima zemlje omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala, Strategijom regionalnog razvoja Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine definirana su tri strateška cilja politike regionalnog razvoja (Vlada Republike Hrvatske, 2017., str. 1.):

1. „Povećanje kvalitete života poticanjem održivog teritorijalnog razvoja (razvoj društva, prostora i okoliša, unaprjeđenje regionalnih i lokalnih razvojnih kapaciteta, infrastrukture, jačanje znanja, razvoj posebnosti politike potpomognutih područja, itd.).
2. Povećanje konkurentnosti regionalnog gospodarstva i zaposlenosti (unaprjeđenje gospodarske infrastrukture, stvaranje poticajnog poslovnog okruženja, jačanje ljudskih potencijala i poticanje obrazovanja povezano s potrebama gospodarstva na regionalnoj i lokalnoj razini).
3. Sustavno upravljanje regionalnim razvojem (različiti vidovi regionalnog razvojnog upravljanja usmjereni na pružanje odgovarajućeg institucionalnog okruženja i potpore razvoju tematskih područja).“

Politika regionalnog razvoja uređuje se Zakonom o regionalnom razvoju (NN 147/14, 123/17, 118/18) te Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/2017). Posljednje navedeni zakon uređuje sustav strateškog planiranja i upravlja javnim politikama koje prema svojim nadležnostima izrađuju, donose i provode javna tijela. Akti strateškog planiranja su: Nacionalna razvojna strategija, višesektorske i sektorske strategije, nacionalni planovi, planovi razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Program Vlade Republike Hrvatske, nacionalni program reformi, program konvergencije te provedbeni programi središnjih tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 123/2017).

Prema roku važenja, akti strateškog planiranja se dijele na (NN 123/2017):

1. Dugoročne akte (za razdoblje od najmanje 10 godina; Nacionalna razvojna strategija, višesektorske i sektorske strategije; donosi ih Sabor).
2. Srednjoročne akte (za razdoblje od 5 do 10 godina; Nacionalni planovi i planovi razvoja jedinica lokalne i regionalne samouprave; nacionalne planove donosi Vlada, planove razvoja jedinice regionalne samouprave županijska skupština, a planove razvoja jedinice lokalne samouprave Gradska skupština Grada Zagreba, gradsko/općinsko vijeće nakon prethodno pribavljenog mišljenja partnerskog vijeća).
3. Kratkoročne akte (za razdoblje od 1 do 5 godina; program Vlade, program konvergencije, nacionalni program reformi, provedbeni programi ministarstava, središnjih tijela državne uprave i provedbeni programi jedinica lokalne i regionalne samouprave; program Vlade, program konvergencije i nacionalni program reformi donosi Vlada, provedbeni program središnjeg tijela državne uprave donosi čelnik središnjeg tijela državne uprave, a provedbeni program jedinica lokalne i regionalne samouprave donose župan, gradonačelnik ili općinski načelnik).

Akti strateškog planiranja od značaja za jedinice lokalne i regionalne samouprave su:

1. Planovi razvoja jedinica lokalne i regionalne samouprave (srednjoročni akti strateškog planiranja od značaja za jedinice lokalne i regionalne/područne samouprave kojim se definiraju posebni ciljevi za provedbu strateških ciljeva iz ostalih akata na višim razinama) (NN 123/2017).

2. Provedbeni programi jedinica lokalne i regionalne samouprave (kratkoročni akti strateškog planiranja koji osiguravaju provedbu posebnih ciljeva akata strateškog planiranja i poveznica su s proračunom jedinice lokalne/regionalne samouprave) (NN 123/2017).

Planove razvoja izrađuju jedinice lokalne samouprave čije su prirodne ili društveno-gospodarske karakteristike dovoljno specifične pa ne mogu usmjeravati svoj razvoj samo putem srednjoročnih akata izrađenih na razini jedinice regionalne samouprave ili druge veće cjeline. Provedbeni programi donose se za vrijeme trajanja mandata izvršnog tijela jedinice lokalne/regionalne samouprave, kratkoročni su te opisuju i osiguravaju postizanje ciljeva iz srednjoročnog akta strateškog planiranja (NN 123/2017).

#### **4.5. Regionalizacija prostora Republike Hrvatske**

Hrvatska ima četiri makroregionalna centra, podijeljena je na 21 županiju<sup>7</sup>, 128 gradova i 428 općina (DZS, 2020b.). Na temelju gradova i općina pristupa se određivanju administrativnih granica između jedinica lokalne samouprave, koje su osnova za izradu prostornih planova županijske, gradske i općinske razine. Osim ove, postoji i prostorna regionalizacija s geografskog aspekta, po kojoj se Hrvatska može podijeliti na 5 regija (Kranjčević et al., 2014., str. 15.):

- Središnja Hrvatska (Zagrebačka županija, Krapinsko - zagorska, Sisačko - moslavačka, Karlovačka županija i Grad Zagreb).
- Istočna Hrvatska (Virovitičko - podravska, Požeško - slavonska, Brodsko - posavska, Osječko - baranjska i Vukovarsko - srijemska županija).
- Sjeverna Hrvatska (Bjelovarsko - bilogorska, Varaždinska, Koprivničko - križevačka i Međimurska županija).
- Zapadna Hrvatska (Primorsko - goranska, Ličko - senjska i Istarska županija).
- Južna Hrvatska (Zadarska, Šibensko - kninska, Splitsko - dalmatinska, Dubrovačko - neretvanska).

Hrvatska ima tipičan monocentričan urbani sustav. Zagreb prema popisu stanovništva iz 2011. ima najveći broj stanovnika, slijedi ga Split, zatim Rijeka i

---

<sup>7</sup> 20 županija i Grad Zagreb.

Osijek. Navedeni gradovi su ujedno i spomenuti makroregionalni centri. Indeks urbane primarnosti iznosi 4,1 (Ekonomski institut Zagreb, 2019.).

Istraživanja pokazuju kako su županije većinom infrastrukturno i migracijski povezane, a da se pritom geografski ne vežu. Različiti sektori zbog specifičnih problema ili poslovanja planiraju različite tipove regionalizacije (povezivanja županija). Također, različiti sektori (turizam, vodoprivreda, statistika) imaju svoje oblike regionalnog povezivanja. Često se nailazi na problem regionalnih dispariteta u Hrvatskoj i to prema indeksu razvijenosti, indeksu konkurentnosti, BDP-u i ostalim pokazateljima. Vidljiva je polarizacija Zagreba (i ostalih makroregionalnih centara) u odnosu na druge prostore Hrvatske, prenaseljenost Jadrana u vrijeme turističke sezone... Takvi podaci ukazuju na neujednačeni razvoj, kao i na neravnomjerno opterećenje prostora. (Kranjčević et al., 2014.)

Politika regionalnog razvoja usmjerava se također prema održivom urbanom razvoju te urbana područja samostalno planiraju buduće razvojne korake (što je vidljivo i iz činjenice da Zakon o regionalnom razvoju definira urbana područja te da je zakonski izglasana izrada strategija urbanog razvoja i sl.). Sve je to u svrhu boljeg istraživanja prostora i potencijala te upravljanja razvojem. Kada se govori o regionalizaciji u suvremenim okvirima i potrebi provođenja regionalne politike bitno je istaknuti tzv. NUTS klasifikaciju EU.

#### *4.5.1. Klasifikacija regija prema NUTS standardima*

Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku uvedena je od strane Eurostata za sve države članice, u cilju prikupljanja usporedivih statističkih podataka i provedbe regionalne politike. „Definicija prostornih jedinica temelji se na postojećim upravnim jedinicama država članica. Upravna jedinica označava zemljopisno područje s upravnim tijelom koje ima ovlasti donositi upravne ili strateške odluke u skladu s pravnim i institucionalnim okvirom države članice“ (Europski parlament, 2020., str. 2.). Niža razina je sustav lokalnih upravnih jedinica (LAU) te ona dopunjuje klasifikaciju NUTS. LAU-i su sastavni dijelovi NUTS-a, a sastoje se od gradova i općina u EU. Klasifikacija statističkih mreža koristi se i za izračun teritorijalnih tipologija na nižoj razini (Europski parlament, 2020.).

Prema prvoj klasifikaciji hrvatskih NUTS regija, Hrvatska se sastojala od tri regije NUTS 2 razine: Sjeverozapadna Hrvatska, Srednja i Istočna (Panonska) Hrvatska i Jadranska Hrvatska. Nakon 2013., broj NUTS 2 regija je smanjen na dvije NUTS 2 regije, a to su: Kontinentalna Hrvatska (14 županija i grad Zagreb) i Jadranska Hrvatska (7 županija). Uz navedeno, NUTS 1 odnosi se na cijelu državu, a NUTS 3 regije su županije. Glavni nedostatak takve podjele regija je preveliki utjecaj grada Zagreba na BDP po stanovniku, što onemogućuje Kontinentalnoj Hrvatskoj dobivanje maksimalnih stopa regionalnih potpora. Kako je u međuvremenu grad Zagreb prešao broj stanovnika iznad 800.000, dolazi do mogućnosti izdvajanja grada Zagreba kao posebne NUTS regije (Ekonomski institut Zagreb, 2019.).

Kada je riječ o stupnju razvijenosti na NUTS 3 razini u Hrvatskoj, razlike su znatno izraženije nego na NUTS 2 razini. Naime, BDP po stanovniku po standardu kupovne moći (EU 28 = 100) Grada Zagreba iznosi 123,6 te je kao najrazvijenija hrvatska županija, u 2018. godini imao 3,4 puta veći BDP po stanovniku u odnosu na najmanje razvijene Brodsko – posavsku županiju (36,0) i Virovitičko - podravsku županiju (35,5). SKM predstavlja umjetnu valutnu jedinicu kojom se eliminiraju razlike između razine cijena u zemljama EU (DZS, 2020a.).



Iako se radi o značajnim razlikama, Hrvatska prema rasponu razlika na NUTS 3 razini ne odstupa značajno od većine drugih zemalja članica u srednjoj i istočnoj Europi.

Jedna od bitnih posljedica podjele država članica na NUTS 2 razine odnosi se na utvrđivanje razine dopuštenih regionalnih potpora na NUTS 2 razini. Naime, potpore se utvrđuju temeljem vrijednosti BDP-a po stanovniku prema SKM u odnosu na prosjek EU (Puljiz i Biondić, 2018.). Prema podacima Ministarstva financija, u 2018. godini regionalne potpore su iznosile 5,73% ukupno dodijeljenih državnih potpora u toj godini, dok su u 2019. iznosile 6,29% regionalnih potpora u ukupnim državnim potporama, tj. 956,9 milijuna kuna, što je povećanje za 11,7%. Prema instrumentima dodjele, najviše potpora je dodijeljeno putem poreznih olakšica (62,2%), zatim putem subvencija (36,7%) te putem povoljnih zajmova (1%) (Puljiz i Biondić, 2018.).

Hrvatska je u 2019. odlučila podnijeti prijedlog promjena NUTS 2 regija te iste stupaju na snagu 2021. godine. Promjena NUTS 2 regija trebala bi omogućiti najveći stupanj povoljnosti za što veći broj stanovnika Hrvatske, bolje uvjete za korištenje

sredstava kohezijske politike te formiranje što homogenijih regija u pogledu stupnja razvijenosti i drugih važnih obilježja. To bi omogućilo jasno diferenciranje između slabijih i razvijenijih područja. Grad Zagreb se izdvaja kao posebna NUTS 2 regija jer predstavlja jedinicu koja najviše odstupa od svih drugih u pogledu BDP-a po stanovniku (Puljiz i Biondić, 2018.). Konačni prijedlozi Vlade za novim razvrstavanjem NUTS 2 regija, temeljem provedene studije, prikazani su sljedećom tablicom:

**Tablica 1.** Prijedlog nove klasifikacije Hrvatske prema NUTS 2 regijama

Varijanta	Naziv NUTS 2 regije	Broj stanovnika	BDP po stan. prema SKM u odnosu na prosjek EU-27*	Karta podjele na NUTS 2 regije
Varijanta 1	1a Središnja i Istočna Hrvatska	1.166.287	40,69%	
	1b Sjeverna Hrvatska	842.773	47,12%	
	1c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
	1d Grad Zagreb	800.674	104,84%	
Varijanta 6	6a Središnja i istočna Hrvatska	1.052.460	40,61%	
	6b Sjeverozapadna Hrvatska	956.599	46,44%	
	6c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
	6d Grad Zagreb	800.674	104,84%	

**Izvor:** Puljiz, J. i Biondić, I. (2018.): *Izrada prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose, str. 55. [Online] Dostupno na: <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti%20-%20dokumenti/Izrada%20prijedloga%20nove%20NUTS%20klasifikacije%20u%20RH%20012019.pdf> [Pristupljeno: 7. rujna 2020.]

Obje varijante ispunjavaju postavljene uvjete te su međusobno slične u pogledu podjele na NUTS 2 regije. Jedina razlika je u položaju Bjelovarsko – bilogorske

županije. Obje varijante omogućuju najvišu razinu regionalnih potpora za vrlo visok postotak površine i stanovnika Hrvatske, povoljne stope sufinanciranja iz EU fondova za najveći broj stanovnika, a uz to predstavljaju relativno mali rizik za prelazak referentnih pragova u budućnosti prema navedenoj studiji.

Na temelju članka 43. Zakona o službenoj statistici, DZS je odredio krajem 2019. novu nacionalnu klasifikaciju statističkih regija 2021. (HR NUTS 2021.), koja se koristi za prikupljanje, opisivanje, obradu, analizu i diseminaciju podataka regionalne statistike prema razinama prostorne podjele Republike Hrvatske. Tablica 2 daje prikaz hijerarhijske klasifikacije kojom se uspostavljaju statističke regije 1., 2. i 3. razine prema posljednjoj usvojenoj podjeli (NN 125/2019).

**Tablica 2.** Struktura HR NUTS 2021.

Oznaka	HR NUTS 1	HR NUTS 2	HR NUTS 3
HR0	Hrvatska		
HR02		Panonska Hrvatska	
HR021			Bjelovarsko-bilogorska županija
HR022			Virovitičko-podravska županija
HR023			Požeško-slavonska županija
HR024			Brodsko-posavska županija
HR025			Osječko-baranjska županija
HR026			Vukovarsko-srijemska županija
HR027			Karlovačka županija
HR028			Sisačko-moslavačka županija
HR03		Jadranska Hrvatska	
HR031			Primorsko-goranska županija
HR032			Ličko-senjska županija
HR033			Zadarska županija
HR034			Šibensko-kninska županija
HR035			Splitsko-dalmatinska županija
HR036			Istarska županija
HR037			Dubrovačko-neretvanska županija
HR05		Grad Zagreb	
HR050			Grad Zagreb
HR06		Sjeverna Hrvatska	
HR061			Medimurska županija
HR062			Varaždinska županija
HR063			Koprivničko-križevačka županija
HR064			Krapinsko-zagorska županija
HR065			Zagrebačka županija

**Izvor:** Narodne novine, Nacionalna klasifikacija statističkih regija 2021. (HR\_NUTS 2021.). Narodne novine 125/2019

Zbog nesrazmjera između regija, prostora s posebnim razvojnim preprekama (kao što su u Hrvatskoj područja od posebne državne skrbi, brdsko – planinska područja, otoci i potpomognutih područja), niske gustoće naseljenosti i sl., razlike na nižim razinama značajne su i zahtijevaju posebnu pozornost i mjere politike. S ciljem prepoznavanja glavnih izazova i potencijala, svaka županija te grad/općina dužni su



izraditi vlastitu strategiju, u skladu s objedinjenom metodologijom i poštujući načelo partnerstva (Strukturni fondovi, 2014.).

#### *4.5.2. Indeks razvijenosti*

Briga za gospodarski razvoj svih krajeva u Hrvatskoj kao i poticanje gospodarskog razvitka i socijalnog blagostanja građana predstavlja ustavnu kategoriju. Ocjenjivanje razine razvijenosti teritorijalnih jedinica značajno je u regionalnom planiranju i politici razvoja te je ključan kriterij za alokaciju različitih EU fondova i državne pomoći. Loša socioekonomska situacija ima za posljedicu slabe fiskalne kapacitete lokalnih jedinica, što ih čini ovisnim o državnim dotacijama i manje sposobnim za značajnije poticanje razvoja. Zakon o regionalnom razvoju iz 2009. kao temelj za ocjenjivanje i kategorizaciju jedinica lokalne samouprave i jedinica regionalne samouprave uveo je indeks razvijenosti, dok Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU provodi postupak ocjenjivanja i razvrstavanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj prema tom indeksu. Izmjenama i dopunama Zakona 2017. godine, unaprijeđen je postupak ocjenjivanja jedinica lokalne i regionalne samouprave prema stupnju razvijenosti, kao i način utvrđivanja potpomognutih područja. Indeks razvijenosti izračunava se na temelju sljedećih pokazatelja (NN, 131/2017):

1. stopa nezaposlenosti
2. dohodak po stanovniku
3. proračunski prihod jedinice lokalne i regionalne samouprave po stanovniku
4. opće kretanje stanovništva
5. stopa obrazovanosti
6. indeks starenja.

Vrijednost indeksa razvijenosti izračunava se kao prilagođeni prosjek standardiziranih vrijednosti navedenih pokazatelja. Indeks razvijenosti računa se na tri decimale i tumači se tako da jedinice lokalne i regionalne samouprave koje imaju vrijednost indeksa veću od 100 spadaju u područje iznadprosječne razvijenosti, a one manje od 100 u ispodprosječnu razvijenost (NN, 131/2017).

Za prethodne pokazatelje numerirane brojevima od 2 do 5 čije su visoke vrijednosti pozitivne u kontekstu razvijenosti, postupak standardizacije pokazatelja indeksa razvijenosti provodi se sljedećom formulom (NN, 131/2017):

$$Z_{ij} = 100 + \frac{X_{ij} - M_{xj}}{S_{xj}} * 10$$

Dok se za pokazatelje 1 i 6 čije su visoke vrijednosti negativne u kontekstu razvijenosti, postupak standardizacije pokazatelja indeksa razvijenosti provodi na temelju sljedeće formule (NN, 131/2017):

$$Z_{ij} = 100 - \frac{X_{ij} - M_{xj}}{S_{xj}} * 10$$

Gdje je:

$Z_{ij}$  – standardizirana vrijednost pokazatelja x za danu jedinicu lokalne/regionalne samouprave

$x_{ij}$  – vrijednost pokazatelja x za danu jedinicu lokalne/regionalne samouprave

$M_{xj}$  – aritmetička sredina pokazatelja x za sve jedinice lokalne/regionalne samouprave

$S_{xj}$  – standardna devijacija skupa vrijednosti pokazatelja x.

Postupkom agregiranja svih standardiziranih vrijednosti pokazatelja dobivenih prethodnom formulom, indeks razvijenosti se provodi pomoću metode aritmetičke sredine i koeficijenta penalizacije, odnosno (NN, 131/2017):

$$I_i = M_{zi} - (S_{zi} * c_{vi})$$

Gdje je:

$I_i$  – Indeks razvijenosti jedinice lokalne/regionalne samouprave

$M_{zi}$  – aritmetička sredina standardiziranih vrijednosti svih pokazatelja za danu jedinicu lokalne/regionalne samouprave

$(S_{zi} * c_{vi})$  – koeficijent penalizacije

$S_{zi}$  – standardna devijacija skupa standardiziranih vrijednosti svih pokazatelja za jedinicu lokalne/regionalne samouprave

$c_{vi}$  – koeficijent varijacije skupa standardne devijacije svih pokazatelja za danu jedinicu lokalne/regionalne samouprave.

Prema prijedlogu odluke o razvrstavanju jedinica lokalne/regionalne samouprave prema stupnju razvijenosti, jedinice lokalne samouprave rangiraju se u 8 skupina, dok se jedinice regionalne samouprave rangiraju u 4 skupine.

**Tablica 3.** Prikaz podjele jedinica regionalne samouprave u razvojne skupine nakon izračuna indeksa razvijenosti

Područja razvijenosti	Razvojne skupine	Poredak prema vrijednosti IR	Broj županija
<i>Iznadprosječno razvijene županije</i>	IV. skupina	50%	5
	III. skupina	50%	4
<b>IR = 100</b>			
<i>Ispodprosječno razvijene županije (potpomognuta područja)</i>	II. skupina	50%	6
	I. skupina	50%	6

**Izvor:** prema Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2017b.): *Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (prijedlog)*. [Online] Dostupno na: [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Savjetovanje%20sa%20zainteresiranom%20javno%20C5%A1%C4%87u/Prijedlog%20odluke%20o%20razvrstavanju%20JLPRS%20prema%20stupnju%20razvijenosti\\_13\\_12\\_2017.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Savjetovanje%20sa%20zainteresiranom%20javno%20C5%A1%C4%87u/Prijedlog%20odluke%20o%20razvrstavanju%20JLPRS%20prema%20stupnju%20razvijenosti_13_12_2017.pdf) [Pristupljeno: 5. rujna 2019.]

**Tablica 4.** Prikaz podjele jedinica lokalne samouprave u razvojne skupine nakon izračuna indeksa razvijenosti

Područja razvijenosti	Razvojne skupine	Poredak prema vrijednosti IR	Broj JLS
<i>Iznadprosječno razvijene JLS</i>	VIII. skupina	25%	63
	VII. skupina	25%	63
	VI. skupina	25%	63
	V. skupina	25%	63
<i>Ispodprosječno razvijene JLS (potpomognuta područja)</i>	IV. skupina	25%	76
	III. skupina	25%	76
	II. skupina	25%	76
	I. skupina	25%	76

IR = 100

**Izvor:** prema Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2017b.): *Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (prijedlog)*. [Online] Dostupno na: [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Savjetovanje%20sa%20zainteresiranom%20javno%C5%A1%C4%87u/Prijedlog%20odluke%20o%20razvrstavanju%20JLPRS%20prema%20stupnju%20razvijenosti\\_13\\_12\\_2017.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Savjetovanje%20sa%20zainteresiranom%20javno%C5%A1%C4%87u/Prijedlog%20odluke%20o%20razvrstavanju%20JLPRS%20prema%20stupnju%20razvijenosti_13_12_2017.pdf) [Pristupljeno: 5. rujna 2019.]

Istarska županija spada u IV. skupinu jedinica područne (regionalne) samouprave koja se prema vrijednosti indeksa nalazi u prvoj polovini iznadprosječno rangiranih jedinica regionalne samouprave. Općina Lanišće (koja će se detaljnije analizirati u nastavku rada) rangira se u III. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2017b.).

Uvođenje jedinstvenog sustava ocjenjivanja razvijenosti svih teritorijalnih jedinica temeljenih na indeksu razvijenosti, doprinijelo je jednostavnosti i transparentnosti cjelokupnog sustava. Time se nastojalo dobiti kvalitetan okvir poticanja razvoja lokalnih i županijskih jedinica u skladu s razvijenošću pojedine jedinice i omogućeno je bolje usmjeravanje poticaja na slabije razvijena područja (potpomognuta područja). Postupak ocjenjivanja i razvrstavanja prema indeksu provodi se svake 3 godine

(CLER, 2017.). S navedenim također treba povezati i ostale zakone u okviru politike regionalnog razvoja koji se usmjeravaju prema slabije razvijenim prostorima.

Slijedi detaljnija analiza odabranih obilježja policentrizma na primjerima Istarske županije i Općine Lanišće.

## 5. Analiza odabranih obilježja policentrizma u Hrvatskoj i Istarskoj županiji

Nekada su geografske definicije grada počivale na stajalištu o dihotomiji grada i sela, odnosno da su gradske funkcije i način života mogli postojati samo u gradovima. Danas dolazi do sve većeg smanjivanja razlika između sela i grada – razvija se stajalište o odnosu grada i sela kao kontinuumu (Pacione, 2009.). Također, nastoji se ostvariti jačanje centara razvoja koji će učinkovitije pružati usluge stanovništvu unutar i u okruženju istih centara.

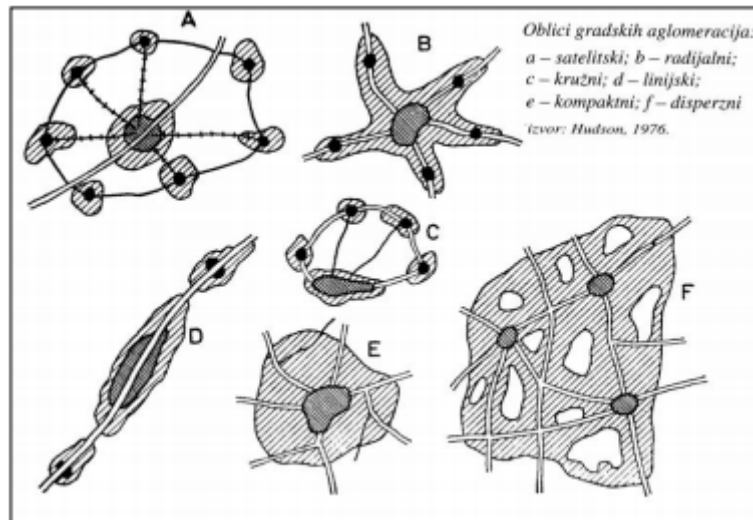
Koncept ciklusa urbanizacije koji su zamislili Klaassen i sur. (1981.) i Van der Beg i sur. (1982.), predviđa četiri faze urbanog razvoja (Pacione, 2009.):

1. Urbanizacija – određena naselja rastu na temelju gubitka stanovništva iz njihovih okolnih sela. Težnja centralizaciji.
2. Suburbanizacija – gradski prsten (prigradski pojas) raste, a urbana jezgra (fizički izgrađen grad) se smanjuje, tj. gubi stanovništvo. Težnja decentralizaciji.
3. Deurbanizacija – gubitak stanovništva urbane jezgre premašuje prirast populacije prstena, što je rezultiralo da aglomeracija gubi ukupno stanovništvo. Težnja decentralizaciji.
4. Reurbanizacija – kada se stopa rasta stanovništva gubi pa se jezgra sužava ili kada jezgra ne počinje vraćati populaciju s prstena koji gubi populaciju.

U tranzicijskim zemljama i dalje prevladava urbanizacija s centralizacijom, iako se teži ka promjenama i decentralizaciji. Fenomeni periferne urbanizacije i eksurbanizacije (težište naseljenosti je u rubnim ruralnim naseljima u okolici, koja se transformiraju i postaju novi centri) karakteristični su za razvijenije države, „gradove Trećeg svijeta“ (Pacione, 2009.).

Devedesetih godina dvadesetog stoljeća, mnogi europski gradovi ušli su u fazu reurbanizacije, fizionomske i funkcionalne obnove i sanacije starogradske jezgre popraćene demografskim porastom mladog stanovništva srednje klase, koja se zapošljava u kvartarnom sektoru (gentrifikacija). Istovremeno u suburbanim zonama nastaju nova središta monofunkcionalnih obilježja (uredski centri, sportski centri, trgovački centri, industrijski centri i sl.) (Pacione, 2009.).

**Slika 6.** Prikaz oblika decentraliziranih gradskih aglomeracija



**Izvor:** Horvat, J. (2015.): *Moderni grad: Ishodišta suvremenoga urbanističkog planiranja* [Online] Dostupno na: <https://de.scribd.com/document/375917554/Urbanizam-III-predavanja-2015-pdf> [Pristupljeno: 7. siječnja 2021.]

Planiranje gradskog prostora neminovno upućuje na potrebu shvaćanja uloge grada ili općine u širem prostornom ustroju te lokalne ili regionalne samouprave. Iako je grad zaokruženo područje, ono je vrlo funkcionalno ovisno o kontaktnom području.

## Slika 7. Policentrizam



Izvor: Horvat, J. (2015.): *Moderni grad: Ishodišta suvremenoga urbanističkog planiranja* [Online] Dostupno na: <https://de.scribd.com/document/375917554/Urbanizam-III-predavanja-2015-pdf> [Pristupljeno: 7. siječnja 2021.]

Gradske se strategije danas sve više usmjeravaju prema lokalnim specifičnostima periferije, osnažujući veze. Pritom do izražaja dolaze osobitosti područja i raznovrsnost programa korištenja. Zoniranje je jedan od načina pomoću kojeg se grad planira i oblikuje na temelju namjene, prema oblicima intervencije te postupcima u provedbi (Horvat, 2015.).

Rastuće razine urbanizacije i urbanog rasta, rezultat su kombinacije prirodnog priraštaja i neto useljavanja u urbana područja. Ta dva glavna procesa jačaju jedan drugoga, iako njihova važnost varira. „Za dvadeset i četiri zemlje u razvoju između 1975. i 1990., prosječni doprinos migracija u urbanom rastu iznosio je 54%“ (Pacione, 2009, str. 71.).

Hrvatska spada među najslabije urbanizirane europske zemlje. Razlog tome su slabiji intenzitet industrijske urbanizacije, dugo zadržan karakter agrarne zemlje, zaostajanje u gospodarskom razvoju i socijalnom prestrukturiranju. Od 1102.-1991. Hrvatska je bila u sastavu drugih država pa su se najveći gradovi razvijali izvan nje. Između 1991. i 2001. smanjen je broj stanovnika u njihovim okolicama, posebno u satelitima, što nas uvodi u novu fazu urbanizacije. (Kranjčević et al., 2014.)



Hrvatska je obilježena četirima značajnim procesima u okolici gradova (Kranjčević et al., 2014., str. 59. – 60.):

1. „stambena suburbanizacija – u okolici gradova prisutna je izrazita stambena izgradnja uz matični grad i njegove satelite. Okolica ima porast stanovništva i rast zaposlenih, kao i dnevnih migranata, broj poljoprivrednog stanovništva se smanjuje, kao i značenje poljoprivrede;
2. stambeno-radna suburbanizacija – brzo jačanje funkcija rada i stanovanja, kao posljedica naglašene stanogradnje i otvaranja novih radnih mjesta. Ovo je posebno naglašeno u satelitskim gradovima, kao posljedica decentralizacije matičnog grada;
3. urbanizacija pojedinih zona u uvjetima socijalnog prestrukturiranja autohtonog stanovništva, koje svakodnevno migrira na rad u matični grad ili veće satelite. Nekad urbana naselja dobivaju naglašena urbana obilježja. Udio dnevnih migranata je između 90% i 100%;
4. slaba urbanizacija u uvjetima depopulacije. Javlja se u izoliranim i udaljenim naseljima sa slabijim mogućnostima zapošljavanja.“

Godine 1971., veliki gradovi imaju izražene gradske regije (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek), kasnije i drugi. Do 1971. izraženije je doseljavanje u gradove, nakon toga jačaju dnevne migracije te dolazi do preobrazbe okolice (suburbanizacija), stvaranja gradskih regija, itd. Unutar regija stvaraju se satelitski gradovi koji u sklopu gradskih regija velikih gradova na određenom stupnju razvoja preuzimaju dio funkcija matičnog grada, ali su i funkcionalno vrlo ovisna o njemu. (Vresk, 1979.)

Izgled gradova tijekom 20. stoljeća stalno se mijenjao, balansirajući pritom između globalnih trendova preuzimanih iz razvijenijih sredina ili pak, oslanjajući se na specifičnosti lokalnih tradicija (Horvat, 2015.).

Urbani sustav Hrvatske danas ima asimetrična hijerarhijska i prostorna obilježja. Glavni impuls razvoju gradova daju ekonomski i manje demografski aspekt. Kao žarišta razvoja proširili su svoj utjecaj na bližu okolicu i udaljenije prostore, mijenjajući tako funkcionalna, morfološka i socijalna obilježja naselja. Prema popisu stanovništva iz 2011., u gradovima je živjelo 54,2% ukupnog stanovništva. (Perkov et al., 2020.) „Više od polovine stanovnika živi u suburbaniziranim naseljima, koja su pretežno smještena uz najznačajnije prometnice i morsku obalu“ (Ministarstvo

graditeljstva i prostornog uređenja, 2013., str. 38.). Na niski stupanj urbanizacije u Hrvatskoj upućuje i prevlast malih naselja i disperzna naseljenost. Broj stanovnika je manji, što se odrazilo i na makroregionalne i regionalne centre. Pozitivan trend imaju samo gradovi između 10.000 i 20.000 stanovnika, kao i jače urbanizirana naselja u gradskim okolicama, posebno velikih gradova, naselja smještena uz glavne prometne koridore te veća naselja na kopnenoj morskoj obali, stoga, treba spomenuti i natprosječnu urbaniziranost primorskih makroregija (riječka i splitska). Proces depopulacije (starenje stanovništva, višak umrlih nad rođenim, iseljavanje i sl.) koji je raspršeno prisutan po cijelom prostoru, zadnjih dvadeset godina, najviše utječe i odražava se na suvremenu urbanizaciju gradova Hrvatske (Kranjčević et al., 2014.).

Već je spomenuto kako se opredjeljenje za policentrični razvitak Hrvatske javlja 1997., u Strategiji prostornog uređenja te se zasnivalo na tadašnjoj strukturi i sustavu naselja. „Politika policentričnog razvoja znači zalaganje za obzirni razmještaj stanovnika, djelatnosti, središnjih i drugih funkcija i infrastrukturnih sustava. Prema tome, središta su se trebala razvijati zajedno, međusobno povezano i usklađeno, unutar metropolitanskih, odnosno aglomeracijskih područja, gradskih regija ili kao konurbacija, dijeleći međusobno funkcije svojstvene za odgovarajuće kategorije središnjih naselja“ (Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, 2013., str. 40.). Zbog gospodarske, financijske i pravne moći bivših općina te današnjih općina i gradova, policentrizam se ostvaruje prvenstveno na lokalnoj razini. Raspršenost i usitnjenost naselja, kao jedna od glavnih značajki hrvatskog prostora, važan je uzrok sporosti u razvijanju policentrizma (Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, 2013.).

Širenje gradova u okolicu podrazumijeva funkcionalnu, socijalnu i morfološku transformaciju prostorne strukture naselja. Stvaranjem novih centara javlja se i potreba planskog uređenja gradskih regija, planska dekoncentracija i decentralizacija kroz razne modele decentraliziranog razvoja aglomeracija, a samim time i ispunjenja odgovarajućih funkcija. Prostorna politika Hrvatske uređena je Zakonom o prostornom uređenju te je njime jedinicama regionalne samouprave i jedinicama lokalne samouprave dana ovlast za prostorno i urbanističko planiranje (Vresk, 2002.).

S obzirom na sve spomenuto, prostorni planovi današnjice moraju strukturom utjecati na prostorno planiranje s obzirom na namjenu prostora, a sve u svrhu racionalizacije i učinkovitosti sustava prostornog uređenja. Zaštita jednakovrijednih uvjeta življenja

utvrđena je Ustavom Republike Hrvatske, što znači da u svim regijama treba osigurati jednake uvjete. Stoga, prostorna politika mora prepoznati ciljeve u razvoju, uravnoteženju i zaštiti prostora u skladu s regionalnim razlikama (Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, 2013.). U nastavku ćemo se osvrnuti na raspodjele nadležnosti za javne funkcije na prostoru Hrvatske.

### **5.1. Raspodjele nadležnosti za javne funkcije**

Republika Hrvatska je država s relativno malim brojem stanovnika i s decentraliziranom administracijom koju čine središnja, regionalna i lokalna vlast. Proces decentralizacije dijela javnih funkcija u Hrvatskoj započeo je 2001. godine te je obuhvatio administrativnu i fiskalnu decentralizaciju (Marković i Karačić, 2018.).

Postoje četiri oblika decentralizacije (Marković i Karačić, 2018.): politička, administrativna, fiskalna i ekonomska ili tržišna decentralizacija.

Osnovna uloga lokalnih jedinica vlasti odnosi se na pružanje javnih dobara usluga, kao i osiguranje uvjeta u procesima maksimizacije ekonomskog blagostanja (Marković i Karačić, 2018.), o čemu će u narednim poglavljima biti više riječi. „Županija se ustrojava radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa koji se odnose na obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije, izvan područja velikog grada te ostale poslove sukladno posebnim zakonima“ (Institut za javne financije, 2014., str. 5.).

“Općine i gradovi u samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojim neposredno ostvaruju potrebe građana, a odnose se na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te ostale poslove sukladno posebnim zakonima” (Institut za javne financije, 2014., str. 5.).

„Na hrvatski lokalni sektor u najvećoj je mjeri prenesena briga o okolišu, usluge unapređenja stanovanja i zajednice te rekreiranja, kultura i religija. U nešto manjoj mjeri decentralizirane su opće javne usluge, ekonomski poslovi i obrazovanje, dok su javni red i sigurnost, zdravstvo i socijalna zaštita te posebno obrana uglavnom u mjerodavnosti središnje države” (Institut za javne financije, 2014., str. 5.).

Veći broj znanstvenih radova usmjerava se na pogodnost decentralizacije pojedinih javnih funkcija, tj. na opseg aktivnosti koje bi bilo dobro decentralizacijom prenijeti na niže razine vlasti i opseg aktivnosti koje bi unatoč decentralizaciji trebao ostati u nadležnosti viših razina vlasti (središnje države). Opći je stav da bi se s obzirom na podjelu temeljnih funkcija javnih financija na alokacijsku, redistribucijsku i stabilizacijsku, fiskalnom decentralizacijom na niže razine vlasti trebala prenijeti alokacijska funkcija. Pri čemu bi ona dobrim dijelom trebala ostati u nadležnosti središnje države, kada su u pitanju pružanja nacionalnih dobara i usluga koje koristi cijela populacija države. Isto tako, pojedine javne usluge nepoželjno je decentralizirati zbog različitih karakteristika koje otežavaju njihovu adekvatnu ponudu na lokalnoj razini (Institut za javne financije, 2014.).

Decentralizacija javnih rashoda sa središnje na lokalnu državu treba biti praćena odgovarajućom decentralizacijom prihoda, dok lokalne jedinice mogu uz porezne i neporezne prihode ostvariti i određene izvanredne prihode, kao i prihode od zaduživanja, ali i pomoći iz proračuna središnje države. Financiranje lokalnih jedinica trebal bi biti utemeljeno na stabilnim izvorima prihoda koji se uglavnom odnose na porezne prihode (Institut za javne financije, 2014.).

Porezi se lokalnim jedinicama mogu ustupiti u potpunosti i djelomično. Odluke ovise o važnosti ciljeva koji se ostvaruju (što su neizravniji ciljevi važniji, to je pojedini porez manje prikladan za ustupanje lokalnim jedinicama), o mobilnosti porezne osnovice (ukoliko je porezna osnovica mobilna, oporezivanje se može izbjeći premještanjem iste u lokalne jedinice koje ju ne oporezuju te ona kao takva nije prikladna za ustupanje lokalnim jedinicama), treća činjenica je mogućnost iskorištavanja ekonomije razmjera. Ukoliko se iskorištavanje ekonomije razmjera zadržava na nacionalnoj razini, zbog tehničkih, informacijskih i ostalih karakteristika pojedinih poreza, tada su ti porezi manje prikladni za decentralizaciju. Istraživanja pokazuju kako lokalne jedinice treba financirati prihodima od poreza na imovinu i korisničkim naknadama, dok bi prikupljanje drugih poreznih prihoda na lokalnoj razini, zbog

mobilnosti porezne osnovice, moglo uzrokovati poremećaje u zemljopisnoj raspodjeli i razini ekonomske aktivnosti uzrokovane migracijama. U pogledu autonomije, lokalne jedinice trebaju imati mogućnost određivanja intenziteta oporezivanja kako bi mogle mijenjati kvalitetu i kvantitetu lokalnih usluga u skladu s lokalnim potrebama i preferencijama. Pri utvrđivanju intenziteta oporezivanja, lokalne jedinice bi trebale imati ovlasti u određivanju porezne stope, a ne porezne osnovice (Institut za javne financije, 2014.).

Lokalne jedinice u Hrvatskoj imaju ograničenu autonomiju koja se očituje u mogućnosti utvrđivanja visine lokalnih poreza, ali u rasponu zadanom od strane središnje države, dok središnja država određuje ostala bitna obilježja poreza, poreznu osnovicu, poreznog obveznika itd. (Institut za javne financije, 2014.).

Također, bitno je naglasiti da niže razine upravljanja trebaju razmotriti i uspostaviti odgovarajuću podršku koja će omogućiti iskorištavanje dodatnih izvora financiranja kao što su instrumenti EU.

Raspodjela javnih funkcija od izuzetne je važnosti kao poticaj stvaranja novih aglomeracija, policentričnih prostornih struktura i slično. Upravo decentralizacija funkcija podiže svijest stanovništva koje je postalo aktivnije u suodlučivanju o lokalnim pitanjima, javlja se potreba za racionalizacijom, uspješno prenošenje odgovornosti u procesu planiranja razvitka na lokalnoj razini, efikasnije otklanjanje problema, povećanje administrativne sposobnosti lokalne i regionalne vlasti i privatnih institucija u regijama i područjima, efikasnija koordinacija aktivnosti ministarstava s lokalnim razinama vlasti, razmjena informacija o lokalnim potrebama, fleksibilna, inovativnija i kreativnija lokalna administracija, kao i distribucija javnih dobara i usluga...(Marković i Karačić, 2018.). Sve je to značajno u cilju ostvarivanja ekonomske i tržišne decentralizacije i samostalnosti.

U nastavku se analiza obilježja policentrizma prikazuje na odabranom primjeru Istarske županije na regionalnoj razini te na primjeru Općine Lanišće na lokalnoj razini.

## **5.2. Politika Istarske županije prema teritorijalnom i urbanom razvoju**

Na razini Istarske županije izrađen je niz planova koji se bave teritorijalnim razvojem. U tome se ističu: "Prostorni plan Istarske županije (izmjena i dopuna PP - a Istarske

županije usvojena u lipnju 2016.), Strategija održivog razvoja – zeleni plan Istre i Master plan istarskog turizma 2015. – 2025. te istarska Kulturna strategija za razdoblje 2014. – 2020.” (Istarska razvojna agencija, 2018., str. 249.).

Na lokalnoj razini problematiku teritorijalnog razvoja dijelom su razmatrali PUR - ovi (programi ukupnog razvoja) gradova i općina, a sada nove razvojne strategije jedinica lokalne samouprave te lokalne razvojne strategije istarskih LAG-ova (Lokalnih akcijskih grupa) (Istarska razvojna agencija, 2018.).

Može se istaknuti da se u Županijskoj razvojnoj strategiji 2011. - 2013., politika Županije usmjerila na „uravnotežen razvoj obalnog dijela Županije i unutrašnjosti“ kroz jačanje infrastrukture, zaštite okoliša i održivog upravljanja prostorom i resursima (sinergija između obalnih područja i unutrašnjosti Županije). Smjernice županijske politike teritorijalnog i urbanog razvoja od 2015. - 2020. mogu se sagledati i kroz „jačanje razvojne uloge Pule kao urbanog središta te ostalih urbanih područja“, jačanje i učinkovito upravljanje regionalnim razvojem (uključujući institucionaliziranu suradnju gradske i županijske uprave, predstavničkih i drugih tijela i organizacija radi uspješnijeg planiranja i provedbe zajedničkih programa i projekata, izradu programa informiranosti građana, poticanje i uključivanje građana kroz prijenos iskustva i dobre prakse razvojne suradnje gradova i općina Istarske županije) (Istarska razvojna agencija, 2018.).

„Teritorijalna dimenzija županijske politike vidljiva je također u mjeri Županijske razvojne strategije: temeljne usluge i obnova sela u ruralnim područjima“ (Istarska razvojna agencija, 2018., str. 249.). U prostornom planu Istarske županije razrađen je prikaz prostornih struktura u odnosu na stanje i razvojna opredjeljenja, uzimajući u obzir temeljna razvojna opredjeljenja (turizam, poljoprivreda, promet, malo gospodarstvo i obrtništvo, očuvanje prirodne i kulturne baštine, strukturne i tehnološke promjene u gospodarskom kompleksu te suvremeno oblikovanje naselja i podizanje komunalnog standarda), kao i razvojna opredjeljenja Republike Hrvatske (demografska revitalizacija i ekspanzija, povećanje općeg blagostanja stanovništva, opći rast gospodarstva prilagođen načelima održivog razvoja, ograničenje rasta većih gradova i usmjeravanje rasta srednjih i manjih gradova, revitalizacija pograničnih područja te očuvanje prirodnih resursa).

Prostorne strukture Istarske županije prikazane su na sljedeći način (Istarska razvojna agencija, 2018., str. 250.):

- „Prostorne strukture u kontaktnim zonama Istarske županije nisu prilagođene geostrateškom značaju Istarske županije u odnosu na nacionalni prostor i okolne regionalne strukture.
- Antropogenizirana područja Istarske županije (urbana, prijelazna i ruralna područja) pogodna su glede prostornog plana razmještaja i relativno dobro opremljena infrastrukturom.
- Neantropogenizirana područja Istarske županije zadržala su visoku kakvoću okoliša, ekosustava i visoki stupanj biološke raznolikosti.
- Značajniji infrastrukturni zahvati državnog i županijskog značaja neujednačeni su glede tehnološke razine i traženih kapaciteta.
- Od vitalnih prirodnih resursa ugroženi su samo resursi kopnenih voda (podzemnih), a stanje morskih resursa te poljoprivrednih i šumskih relativno je stabilno.“

Posebna je pozornost usmjerena planiranoj mreži naselja. Temeljem tog plana Istarska županija će se razvijati kao policentrična regija s naseljima raspoređenim u 6 skupina (Istarska razvojna agencija, 2018., str. 250.):

1. „Veće regionalno središte (30.000 – 80.000 stanovnika)

Grad Pula smatra se većim regionalnim središtem te zajedno s Rijekom i Trstom te donekle Koprnom dijeli značajan utjecaj na mrežu naselja i sve procese života na istarskom poluotoku. Pretpostavlja se da će urbana aglomeracija Pule u razdoblju do 2020. zajedno s naseljima Medulin, Ližnjan, Fažana, Valbandon, Pješćana uvala, Banjole, Vinkuran, Pomer, Lobarika i Galižana, a u određenoj mjeri i Vodnjan težiti stvaranju složenije urbane aglomeracije (područje složene izgradnje urbanog karaktera s prostorno odijeljenim funkcijama stanovanja, rada, odmora i prometa).

2. Regionalna i manja regionalna središta (7.000 – 30.000 stanovnika)

Regionalno središte je grad Poreč koji s gravitirajućim okolnim naseljima čini urbanu aglomeraciju. Manja regionalna središta su gradovi: Rovinj, Pazin, Labin i Umag te sa svojim gravitirajućim mjestima čine urbane aglomeracije.

3. Područna i lokalna središta (1.000 – 7.000 stanovnika)  
Naselja gradskih osobina (područna središta) su gradovi: Buje, Buzet, Novigrad i Vodnjan. Ostalo su jača središnja naselja (lokalna središta) u pravilu općinska središta.
4. Ostala manja lokalna središta  
Čini ih dio razvojno slabijih naselja (Trviž, Momjan, Koromačno, Nova Vas, Plomin Luka, itd.).
5. Potencijalna manja lokalna središta  
To su naselja najnižeg stupnja integracije prostora, u gradu Buzetu su to Vrh, Ročko Polje te sva ostala manja mjesta koja su povezana uz veće istarske gradove.
6. Ostala naselja  
Na samom kraju mreže naselja su sela i zaseoci koji uglavnom nisu referentne točke za svoju okolicu. Njihova komunikacija s užom i širom socijalnom okolinom je skromnih razmjera.“

Nadalje, Istarska županija u Planu promatra uvjete određivanja građevinskih područja naselja, a posebno u odabiru razvojnog modela građevinskih područja naselja. Zagovara se model „dinamičke mreže naselja“, poštivanje „pametnih“ gustoća, prestanak opterećivanja prekapacitiranih prostora, borba protiv depopulacije u manjim naseljima i drugo (Istarska razvojna agencija, 2018.).

Za razvoj prostora županije kako bi se očuvala kvaliteta življenja nije poželjno daljnje opterećivanje gradnjom u pulskoj, porečkoj, rovinjskoj i umaškoj aglomeraciji. Mnoga istarska naselja nisu u mogućnosti organizirati gospodarski razvoj i osigurati zapošljavanje, stoga je koncepcija prostornog uređenja koja deklarira ciljeve borbe protiv depopulacije u manjim sredinama i za ravnomjerniju mrežu naselja upitna. Prema uvjetima za određivanje građevinskih područja gradova Prostornim planom se utvrđuju sljedeće urbane aglomeracije: Aglomeracija Grada Pule, Poreča, Rovinja, Umaga, Labina i Pazina (Istarska razvojna agencija, 2018.).

Razvoj i suradnja među gradovima ima vrlo istaknuto mjesto u razvojnoj politici Istarske županije. Ona je među prvima u Hrvatskoj razmatrala mogućnosti osnaživanja i povezivanja gradova u realizaciji projekata kroz segmente gospodarskog i društvenog razvoja, kao i drugih razvojnih područja.



Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU je 2015. objavilo Smjernice za izradu strategija razvoja urbanih područja, praćenje njihove provedbe i vrednovanje. Strategija razvoja urbanog područja predstavlja temeljni strateški dokument kojim se određuju ciljevi te prioritete razvoja urbanog područja. Smjernice se temelje na odredbama Zakona o regionalnom razvoju kojim je propisana obveza izrade strategije za tri kategorije urbanih područja: urbane aglomeracije (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek), veća urbana područja (gradovi s više od 35.000 stanovnika), manja urbana područja (gradovi s brojem stanovnika od 10.000 – 35.000) (Istarska razvojna agencija, 2018.).

Kako u županiji jedino grad Pula pripada većim urbanim područjima, Puli se daje poseban značaj s obzirom na dostupnost odobrenih izvora financiranja putem instrumenata za teritorijalna ulaganja (ITU). „Putem ITU mehanizma provode se aktivnosti održivog urbanog razvoja koje imaju naglašenu teritorijalnu dimenziju te omogućava pružanje financijske potpore za provođenje integriranih aktivnosti” (Istarska razvojna agencija, 2018., str. 252.). ITU mehanizam EU uveden je za razdoblje 2014. – 2020., s ciljem jačanja uloge gradova kao pokretača gospodarskog razvoja. Potencijal i mogućnosti mehanizma uvidjeli su Grad Vodnjan, općine Medulin, Marčana, Ližnjan, Svetvinčenat i Barban koji s Pulom zajedno čine jednu urbanu sredinu (Istarska razvojna agencija, 2018.).

Manji istarski gradovi, osobito oni s manje stanovnika razmatraju mogućnosti širenja suradnje s okolnim općinama, tj. razmatraju razvoj izvan svojih upravnih granica. Takva nastojanja i promjene podrazumijevaju promjene u pristupu upravljanja istarskim gradovima, uz nužan odmak s tradicionalnog, centralističkog i sektorski usmjerenog donošenja odluka u gradovima, na decentralizirani te stvaranje snažnijih urbanih sredina. Županija potiče holistički pristup razvoju gradova u svrhu rješavanja ne samo gospodarskih već i socijalnih, okolišnih, prometnih i drugih izazova urbanih i ruralnih područja u Istri. Osim ovih mjera, potrebno je paralelno provoditi i mjere iz područja energetike, zaštite okoliša, turizma i kulture. Pri rješavanju svega navedenog u konačnici se spoznaje problem vertikalne i horizontalne povezanosti kako u metodologiji izrade, tako i u načinu pripreme i provedbe (Istarska razvojna agencija, 2018.).

Kako bi se ostvario prostorni razvitak županije te kako bi se kvalitetno ulagalo u potencijale, potrebna su financijska sredstva iz različitih izvora. Prema planu potrebnih sredstava za provedbu skupine mjera, izvori se odnose na državna sredstva, županijske, lokalne proračune i ostale izvore te sredstva EU.

Promatrajući sve ciljeve, prioritete, mjere Istarske županije, sumirana su potrebna sredstva i njihovi izvori u sljedećoj tablici:

**Tablica 5.** Financiranje prioritetnih mjera Istarske županije do 2020. godine prikazano u HRK (planirana sredstva)

Državni proračun	Županijski proračun	Lokalni proračun	Pomoći EU	Javna poduzeća	Ostale pomoći	Sveukupno:
1.248.600.000	725.700.000	534.000.000	5.858.100.000	906.500.000	4.288.300.000	<b>13.561.200.000</b>

**Izvor:** Istarska razvojna agencija (2018.): *Županijska razvojna strategija Istarske županije do 2020.* Pula: Istarska županija. [Online] Dostupno na: [https://ida.hr/media/filer\\_public/83/0b/830bc13c-7504-43a5-aab5-cb80b76d5c85/zupanijska\\_razvojna\\_strategija\\_do\\_2020\\_godine.pdf](https://ida.hr/media/filer_public/83/0b/830bc13c-7504-43a5-aab5-cb80b76d5c85/zupanijska_razvojna_strategija_do_2020_godine.pdf) [4. siječnja 2021.]

Financijski okvir predstavlja bitnu analitičku osnovu za rangiranje razvojnih projekata, za akcijski plan i praćenje provedbe strategije. U provedbi je nadležan javni sektor, uz potrebno aktivno uključivanje svih drugih dionika razvoja. Provedbom će se omogućiti poticanje i razvoj privatnog sektora i civilnog društva kako bi kroz sinergiju mogli učinkovitije pridonositi pametnom, održivom, društveno – kohezivnom razvoju. Na taj način bi uz promjene u javnom sektoru nastalo institucionalno jačanje koje će omogućiti županiji i njezinim jedinicama lokalne samouprave decentralizaciju i djelotvorno i učinkovito upravljanje razvojem. Politika županije oblikuje određena obilježja županije i lokalnih samoupravnih jedinica, stoga, u nastavku slijedi prikaz

obilježja gospodarskog razvoja Istarske županije i prikaz obilježja gospodarskog razvoja Općine Lanišće.

### *5.2.1. Opća obilježja gospodarskog razvoja Istarske županije*

Istarska županija smještena je na zapadu Hrvatske, na poluotoku Istra. Površine je 2.813 km<sup>2</sup> te je deveta po veličini županija u Hrvatskoj. Prema nomenklaturi prostornih jedinica za statistiku EU, Istarska županija se evidentira kao statistička regija EU razine 3 (NUTS 3). Prema teritorijalnom ustroju, Istarsku županiju čini 41 jedinica lokalne samouprave, odnosno 10 gradova i 31 općina (Institut za javne financije, 2014.).

Prema Eurostatu (Istarska županija, 2021.), u 2019. godini, broj stanovnika u Istri iznosi 209.020, što je gustoća naseljenosti od 74,3 st/km<sup>2</sup>, dok prema popisu iz 2011. ima 208.440 stanovnika. Najveći grad je Pula, slijede Rovinj, Poreč, Umag, Labin i Pazin. Stanovništvo Istarske županije iznadprosječno je staro, a prosječna dob stanovnika iznosi 45,4 godine, budući da posljednjih godina Istra bilježi konstantno negativni prirodni prirast. Istarska županija ne odstupa od trendova starenja stanovništva na nacionalnoj razini. Prema Eurostatu (2018.b) Istarska županija se prema NUTS 3 klasifikaciji nalazi na 885. mjestu, od sveukupno 1.490 regija, promatrajući BDP po stanovniku.

Informacije o proračunu dostupne su u Istarska županija (2020.), dok Institut za javne financije (2014.) detaljnije analizira fiskalni položaj Istarske županije.

Vodeća je turistička regija u Hrvatskoj (Ministarstvo turizma, 2019.). Prema statističkim podacima i pokazateljima konkurentnosti, Istarska županija ima izrazito razvijeno poduzetništvo, razinu i dinamiku ekonomskih rezultata (Istarska razvojna agencija, 2018.).

AmCham - Američka gospodarska komora u Hrvatskoj (2018.) provela je istraživanje poslovnog okruženja u Hrvatskoj. Već dvadeset godina snažno pridonosi unaprjeđenju poslovanja kroz zagovaranje najboljih poslovnih praksi te daje niz preporuka za pozicioniranje Hrvatske kao privlačne destinacije ulaganja. Ocjenjujući

poslovanje u 2017., većina ispitanika (65%) poslovanje je ocijenila boljim, a čak 64% ispitanika navelo je povećanje broja zaposlenih u odnosu na godinu ranije. Kao glavne ograničavajuće faktore u poslovanju u 2017. navode: duge i kompleksne administrativne procedure, nestabilan regulatoran okvir, oporezivanje rada, nedostatak odgovarajuće radne snage (Američka gospodarska komora u Hrvatskoj, 2018.). Poboljšanja se očituju u potražnji za robama i uslugama, uvjetima financiranja te mogućnosti trgovinske razmjene. Poduzeća ističu kako regulative i aktivnosti lokalne administracije (gradovi, općine, županije) uglavnom nisu utjecali (53,23%) na poslovno okruženje u Hrvatskoj, dok su u 25% slučajeva imali negativan učinak. Uvjeti poslovanja u odnosu na regiju te u odnosu na druge države Srednje i istočne Europe (SIE) su prosječni. Glavni nedostaci jesu: spora administracija, razine oporezivanja, malo tržište te izostanak dugoročne Vladine strategije. Kao prednosti se ističu: članstvo u EU, turistički potencijal i geostrateški položaj. Rezultati istraživanja upućuju na optimizam (Američka gospodarska komora u Hrvatskoj, 2018.). Ovime se želi naglasiti kako je Republika Hrvatska, a time i Istarska županija strateško područje za ostvarenje poslovnih prilika.

Pula razvija različite uslužne djelatnosti, IT tehnologije, županijsko je sjedište, centar za studiranje i visoko obrazovanje, posjeduje brojne kulturne vrijednosti. Pazin je grad u središtu Istre, ujedno i središte županije, pruža agro turističku ponudu, eno i gastro ponudu središnje Istre i male obrte. Labin i Buzet razvijaju se kroz industrijske djelatnosti, dok gradovi zapadne obale Istre: Poreč, Rovinj i Umag u svoj centar privlačnosti stavljaju različite skupine turista. Rovinj nudi obiteljske odmore i rehabilitaciju, Poreč široki turistički sadržaj i zabavu, a Umag spaja turizam, zabavu i sport. Svi ti gradovi prilagodili su svoj način upravljanja, a međusobno su povezani i potrebni jedni drugima.

Prihvatanjem od EU te preuzimanjem zakonodavstva iz Povelje o lokalnoj samoupravi, Hrvatska teži decentralizaciji. Davanje važnosti lokalnim jedinicama koje su bliže građanima prijeko je potrebno za postizanje kohezije kao i suradnju između uprava i civilnog društva u svrhu razvoja gospodarstva i boljitka života u zajednici. Nadležnosti koje su povjerene jedinicama lokalne samouprave moraju biti potpune i cjelovite. One ustrojavaju svoj unutarnji upravni ustroj kako bi bile što učinkovitije.

Lokalne jedinice imaju pravo na odgovarajuće prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti. Prihodi moraju biti razmjerni ovlastima i predviđeni ustavom i zakonom. Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja nejednake raspodjele mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja. Lokalne jedinice imaju pravo surađivati i udruživati se s drugim lokalnim jedinicama radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu (NN 14/1997), što je i slučaj u Općini Lanišće.

Istarska županija zainteresirana je prepustiti gradovima i općinama funkcije koje se mogu učinkovito obavljati na njihovoj razini. Primjerice, županija je prepustila gradovima poslove izdavanja dokumenata prostornog uređenja i gradnje. Važan pokazatelj kohezije i solidarnosti vidljiv je u rješavanju zajedničkih potreba u razvoju infrastrukture, vodoopskrbe, odvodnje i navodnjavanja, integriranih sustava zbrinjavanja komunalnog otpada, unapređenja zdravstvenog i školskog sustava.

#### *5.2.2. Temeljna obilježja razvoja Općine Lanišće*

Općina Lanišće nalazi se na sjeveroistoku poluotoka Istra, na samoj granici s Republikom Slovenijom te pripada tzv. „Bijeloj Istri“. „Prostire se na brdsko - planinskom području Ćićarije na površini od 144 km<sup>2</sup> te prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. broji svega 329 stanovnika” (Općina Lanišće i Moneo savjetovanje d.o.o., 2018., str. 8.).

Depopulacijski trend na prostoru općine evidentan je već cijelo stoljeće. Na tom je prostoru 1910. godine živjelo čak 4.756 stanovnika, sredinom 40. – tih godina 20. stoljeća oko 3.000 stanovnika. Do 2025. očekuje se daljnji pad na 273 stanovnika, kojem treba pridodati i procijenjeni broj povremenih stanovnika kojih je oko 400. Malobrojno stanovništvo živi raspoređeno u 14 naselja. Takva demografska slika zaista pokazuje kako je promjena funkcioniranja gospodarstva uvelike narušila gustoću naseljenosti, potakla deruralizaciju i deagrarizaciju iz jednog vrlo agrarno, šumski i vodno prosperitetnog područja. Naselja u općini također su vrlo raštrkana (Općina Lanišće i Moneo savjetovanje d.o.o., 2018.).

Jedini proizvodni pogon na cijelom prostoru općine je tvornica prerade drvne građe u naselju Lanišće u privatnom vlasništvu i u sastavu Hrvatskih šuma d.o.o. Ta radna

jedinica prerade drva zapošljava 13 lokalnih zaposlenika. Uz spomenutu, na području općine djeluje još nekolicina obrta koji se bave uzgojem sitne stoke, uslužnim djelatnostima i šumarstvom. Jedan zajednički obrt bavi se morskim ribolovom, a na području općine djeluje i poduzeće za popravak motornih vozila (Općina Lanišće i Moneo savjetovanje d.o.o., 2018.).

Poljoprivreda i vezane djelatnosti prerade na vrlo su niskim razinama zbog nedostatka radnog stanovništva koje se želi baviti primarnim sektorom. Aktivno stanovništvo većinom je zaposleno u gradu Buzetu, nekoliko stanovnika putuje zbog posla u udaljenija mjesta poput Pazina, Labina, Kanfanara i Rijeke. Starije stanovnice općine odlaze u Italiju čuvati i njegovati nemoćne te kroz takav vid zaposlenja stvaraju prihod.

Turistički smještaj Općine zadnjih godina tek počinje dobivati konkretnije obrise. Naime, na cijelom području nalazi se desetak kuća za odmor i robinzonski kamp na 4 ha, bez struje i vode, koji nudi razne outdoor sportove poput: trail staza, staza za penjanje, planinarenje i uzletišta za paraglajdere. Osim toga, evidentan je trend prodaje nekretnina u svrhu prenamjene u kuće za odmor, kao što je to realnost već dugi niz godina na području Istre. Buzetska Turistička zajednica obuhvaća i područje Lanišća, kako bi se taj sektor još bolje i kvalitetnije razvijao kao outdoor destinacija za sport i rekreaciju, dok se grad Buzet brendira kao grad tartufa i kulturnog turizma s naglaskom na srednjovjekovne gradiće i glagoljicu (Općina Lanišće, 2018.)

Uz veliku podršku Istarske županije i tijela državne vlasti, uz podršku i složnost Općinskog vijeća, uz veliki rad i zalaganje općinske uprave, Općina svakodnevno pokreće svoj razvoj putem projekata, korištenjem fondova i slično.

Najznačajniji projekti Općine su (Općina Lanišće, 2018.)

1. projekt „Kaštelir“ - prapovijesne gradine i etnobotanika za održivi turizam i ruralni razvoj – od Krasa (preko Brkina, Čičarije i Istre) do Kvarnera  
Program je proveden putem Programa suradnje Interreg V – A Slovenija – Hrvatska za razdoblje 2014. – 2020. godinu Europskog fonda za regionalni razvoj. Vrijednost projekta je 1.416.321,03 eura.

Izvori sredstava su: fondovi EU, financiranje iz proračuna Općine Lanišće, sufinanciranje od strane Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU.

Ciljevi projekta: aktivno očuvanje baštine gradina od Krasa do Kvarnera uz razvoj održivog prekograničnog turizma. Valorizacija, zaštita i revitalizacija gradina, njihovom promocijom i uporabom pristupa.

2. Projekt „LIKE“ – „Living on the karst edge“

Financiranje projekta iz Programa prekogranične suradnje Interreg V – A Slovenija – Hrvatska 2014. – 2020.

Vrijednost projekta: 1,52 milijuna eura.

Cilj je pretvaranje Čićarije u regionalni park, a provodi se u okviru programa prekogranične suradnje Hrvatske i Slovenije s ciljem zaštite prirode, unaprjeđenja krškog područja, valoriziranja prirodnih vrijednosti, brendiranja područja i stvaranja dodane vrijednosti za proizvode. Projekt uključuje valorizaciju prirodnih potencijala, proizvodnju zdrave hrane, razvoj stočarstva, lovstva, održivog turizma, eksploataciju drva, kamena, vode i vjetra.

Prilika je to za razvoj i opstanak geografski i demografski devastiranog područja Općine Lanišće.

3. Projekt „Rune“ – Rural Network

Projekt grada Pazina, Buzeta, Lupoglava, Gračišća, Karojbe, Svetog Petra u Šumi i Motovuna.

Sporazum o suradnji razvoja infrastrukture širokopojasnog interneta.

Gospodarstvo djeluje na makroregionalnoj i mikroregionalnoj razini, društvene funkcije su u hijerarhijskom sustavu. Prema udjelu dnevnih migranata, srednja i manja naselja imaju razvijeniju funkciju rada od funkcije stanovanja, stoga su postotno veće dnevne migracije u manjim mjestima i gradovima nego u većim. Razlog tomu je gospodarska usmjerenost gradova.

Općina Lanišće je pogranična općina. Takav geografski položaj uz granicu i u među regionalnom prostoru, prilika je za razvitak tih prostora. Međutim, nedostatak je da stanovništvo pograničnog prostora često emigrira i živi na nižem stupnju razvijenosti zbog širenja funkcije rada i kapitala u drugu državu. Stoga, kako bi se razvijenost potakla, potrebno je da se i rad i potrošnja obavljaju na istom području. (Kranjčević, et al., 2014.)

Kada se gospodarski razvoj položi u ruke središnjih gradova (pr. Buzet) tada se može potaknuti i regionalna ekonomija i ekonomija sela/općina, upravo zbog odnosa sela i

grada, njihove gospodarske i uslužne suradnje. Postoji šest skupina osnovnih funkcija koje grad pruža za zadovoljavanje potreba vlastitog te stanovništva gravitacijskog područja: uprava, obrazovanje, zdravstvo, opskrba, financijsko poslovanje, pošta i telekomunikacije. Veličinom takvog mjesta i tim funkcijama, može se uz razumnu razvojnu politiku stabilizirati gospodarstvo i cijeli život u tim okružjima. U Općini živi većinom poljoprivredno stanovništvo, no nedostatak je premalo ljudskih resursa koji bi realno mogli pokrenuti brži gospodarski razvoj, dok se za ostale uslužne funkcije ruralno stanovništvo okreće gradu (Općina Lanišće, 2020.).

Prema kriterijima izdvajanja središnjih naselja Buzet spada u područni centar jer ima sve obvezne funkcije centralnog naselja 5. reda (Kranjčević, et al., 2014.): osnovna škola, ljekarna, stomatolog, veći broj mini marketa te poslovnice banke ili FINE.

Politika policentričnog razvoja doprinijela bi svakako smanjenju razlika u indeksu razvijenosti i konkurentnosti, stoga bi daljnja supervizija razvoja županije trebala ići u tom smjeru, ne samo kroz veće priobalne gradove, već da se stavi naglasak i na jačanje potencijala razvoja mjesta u unutrašnjosti Županije.

“Cilj kohezijske politike EU je teritorijalna kohezija koja želi kapitalizirati prednosti svakog područja, omogućiti pozitivnu koncentraciju gradova koji su središta inovacija i produktivnosti, kao i bolje povezivanje područja kako bi ljudi zaista mogli živjeti gdje žele, imati pristup javnim službama, učinkovitim prijevozom, pouzdanim energetske mrežama i širokopojasnom internetu” (Kranjčević, et al., 2014., str. 28.). Najznačajnije za ovo istraživanje, što uključuje jedan od ciljeva teritorijalne kohezije, jest poticanje i povezivanje urbanih i ruralnih područja.

Partnerstva u razmjeni dobara i usluga između ruralnih i urbanih područja trebala bi biti pokretač gospodarstva Općine Lanišće, kao i mogućnost boljeg iskorištavanja imovine. Povezanost pojedinaca, zajednice i poduzeća jača konkurentnost i osigurava osnovne uvjete za održivi razvoj te stvara žarišta razvoja i sustavna naselja.

Pomoći koje dolaze od strane Ministarstva i Istarske županije, dijelom omogućuju da Općina može opstati i djelovati na svom teritoriju. Fiskalni kapacitet Općine „matematički“ je održiv i pozitivan na kraju godine. Prema godišnjem izvještaju o



izvršenju proračuna iz 2019. i polugodišnjem izvještaju o izvršenju proračuna od 1.1.2020. - 30.6.2020, analiza je sljedeća (Općina Lanišće, 2020.):

- Proračunski prihodi Općine u 2019. iznosili su na kraju razdoblja 838.416,41 kunu, dok su rashodi bili 816.891,05 kn kuna.
- Prihodi u polugodišnjem razdoblju 2020. iznosili su 940.835,41 kunu, a rashodi su iznosili 548.397,51 kunu, što je razlika 392.437,90 kuna viška, jer se mnogi rashodi nisu mogli ostvariti.

Nekoliko stavki proračuna koje su zanimljive zbog detaljnije analize u razdoblju 2019. godine su sljedeće (Općina Lanišće, 2020.):

Prihodi:

- Porez i prirez na dohodak 243.544,71 kuna.
- Porez i prirez na dohodak od nesamostalnog rada iznosio je 202.085,77 kuna.
- Porez i prirez na dohodak od samostalnih djelatnosti iznosio je 14.599,15 kuna.
- Porezi na imovinu 84.485,65 kuna.
- Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna iznosile su 167.308,60 kuna.
- Prihodi od imovine 2.709,43 kuna.
- Komunalni doprinosi i naknade 173.507,40 kuna.
- Ukupno je donirano 36.200 kuna.

Rashodi:

- Rashodi za zaposlene Općine Lanišće iznosili su 146.817,32 (troje zaposlenih). Dijelom se financiraju putem EU projekata koje Općina provodi.
- Materijalni rashodi iznosili su 443.438,48 kuna, od toga značajan udio u rashodima zauzimaju rashodi za materijal i energiju i rashodi za usluge.
- Na obrazovanje se iz Proračuna potrošilo 39.030,30 kuna
- Za usluge unapređenja stanovanja i zajednice 159.307,83 kuna.
- Za potrebe socijalne zaštite izdvojeno je 30.770,73 kune itd.

Iz svega navedenog zaključuje se kako Općina nema „zavidnu blagajnu“, nalazi se na granici održivosti, što spašavaju tekuće pomoći i donacije. Međutim, bez obzira na

to, ulaže se u javni prostor, ljude i poboljšanje prostora. U praksi općine Lanišće bilo kakav projekt i njegovo sufinanciranje je strogo namjenski predodređeno.

Iako sporim tempom, Lanišće prati europske trendove što se vidi i u nastojanju da se naselja zaštite i obnove. Zaštićena naselja stavljaju se u funkciju razvoja ne samo na lokalnoj, već i na regionalnoj i nacionalnoj razini. Za postizanje policentričnog prostornog razvoja, važno je očuvanje i unapređenje naselja u kontekstu kulturnog naslijeđa, a time i očuvanja identiteta. Isto tako, važna je i zaštita i unapređenje prirodnog naslijeđa, što je iznimno važno za društveni i ekonomski razvoj regije. Zbog brojnih procesa koji se odvijaju u prostoru, specifičnosti naselja po kojima su prepoznatljiva (struktura naselja, arhitektura građevina, slika naselja i drugo), pogotovo u zaštićenim dijelovima prirode, svakako treba očuvati i uključiti u suvremeni način života (stavljanje u funkciju turizma ili stanovanja). Razvoj i transformacija područja obuhvaćaju demografsku, socijalnu, funkcijsku te morfološko – fizionomsku preobrazbu. Cilj projekta svrstavanja Čićarije u zaštićeno područje, regionalni park, bit će značajan za širi kulturni identitet i razvitak nacionalnog gospodarstva. Demografska, socijalna, funkcijska te morfološko – fizionomska preobrazba omogućile bi razvoj i transformaciju područja, dok bi zaštita područja i omogućeni gospodarski rast, svakako pridonio i porastu stanovništva zbog brojnih pull faktora koji bi se ravnomjerno ostvarivali (poput primjerice Općine Plitvička jezera u Gorskom kotaru).

Depopulacija Istre svakako je najizrazitija na Čićariji. Poboljšanje uvjeta i infrastrukture te kulturnog naslijeđa i zaštita prirode doprinijet će doseljavanju/ostajanju stanovništva na tom području.

Iz navedenog može se zaključiti kako je Općina Lanišće prosperitetno područje, doprinos razvoju županije raste sukladno s projektima i suradnjama s drugim gradovima i općinama, a sve u svrhu poboljšanja razvitka gospodarstva i promoviranja područja. Općina se nalazi na području koje je udaljenije od srednjih gradova, tipologija mjesta ne odgovara stvaranju konurbacije, satelitskih mjesta i slično, koji bi geografski pogodovali za nastanak policentrizma. Međutim, Općina može svakako iskoristiti druge prednosti i potencijale za rast i razvoj. Potreba je

samo usuditi se i biti podržan od strane Općine, Grada i LAG-a<sup>8</sup> sjeverne Istre kroz poticanje poslovnog okruženja i financijsku podršku. Prostor je to koji nudi mogućnosti bavljenja stočarstvom, poljoprivredom, šumarstvom, turizmom, a značajan je za širi kulturni identitet i razvitak nacionalnog gospodarstva.

Moguće je razviti i IT poslovanje, s obzirom da je mjesto konačno oživljeno optičkim internetom. Bilo kakav razvitak ekonomije na komparativnim prednostima područja zasigurno nudi veći uspjeh nego ulagati u resurse koje područje teže nudi ili prihvaća. Ulaganje u apsolutne prednosti i prilike mjesta daje mogućnost smanjenja troškova. Općina kroz svoje različite projekte obnavljanja mjesta, razvojem Ćićarije kao regionalnog parka, zasigurno polako pridonosi da se u budućnosti demografska slika stanovništva popravi, kao i da se otvore nove mogućnosti za razvoj novih znanja i inovacija. Svjedok sam stalnom traženju zemljišta i kuća od strane stanovništva koje ne živi na području Općine, a koji vide u Općini Lanišće ili bijeg od svakodnevice u prirodu ili pak prostor za pokretanje poduzetništva. Samim time kreiranjem poslovne ili različitih drugih vrsta suradnje mogla bi se potaknuti konkurencija koja bi poticala razvoj i rast.

Općinska suradnja već uspješno koristi mogućnost spajanja poslova kroz povezanost određenih nadležnosti. Tu spadaju dijeljenje pročelnice s Općinom Lupoglav, odvoz smeća s gradom Buzetom, komunalni redar s gradom Pazinom i drugim općinama i slično, što je potvrda umrežavanja.

U upravljanju razvojem potencijali lokalnih jedinica trebaju služiti poticanju i potpori cjelokupnog ekonomskog i općeg društvenog razvoja. Razvoj pritom zahtijeva angažiranje kapaciteta, stručnih, upravnih, organizacijskih i financijskih. Lokalne jedinice moraju imati ekonomsko – financijski kapacitet i ovlasti autonomnog odlučivanja o načinu njihova trošenja kapitala. Prihode jedinica moguće je ostvariti ukoliko postoji određena poduzetnička aktivnost stanovništva koja stvara osnove za oporezivanje, a ekonomski temelj ubiranja prihoda obično se povećava s povećanjem broja stanovnika te širenjem i jačanjem prostora. Općina Lanišće kontinuiranim pomacima radi na toj problematici te vjeruje kako će ulaganjem u

---

<sup>8</sup> LAG – Lokalna akcijska grupa. Središnja Istra je udruga čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave Grad Pazin, Općine Cerovlje, Gračišće, Karojba, Lupoglav, Motovun, Tinjan i Sveti Petar u Šumi, predstavnici privatnog sektora te predstavnici civilnog sektora s područja središnje Istre (LAG Središnja Istra, 2020.).

sadržaje prostora i brendiranjem prostora ishoditi da u budućnosti i njezini prihodi budu veći.

Policentrizam nudi poredak koji ima više sudionika u kreiranju pravila. U promatranom primjeru, Načelnica radi na kvalitetnoj strukturi civilnog društva. U takvom sustavu korisnici svakog zajedničkog resursa imaju ovlaštenja izraditi određena pravila koja se odnose na to kako će se resursi (npr. šume, voda, seosko dobro) koristiti. Javno stvaranje vrijednosti kao takvo ima nezaobilazan subjektivni element. Pri tome je nužno povezivati javne vrijednosti, privatne preferencije, socijalne i institucionalne oblike koji djeluju u specifičnim datim okolnostima, vrste kanala, procesa i mehanizme ostvarivanja suradnje, stvaranja dodane vrijednosti za područje općine.

Težnja policentričnom sustavu treba biti prisutna i iz razloga jer su takvi sustavi otporniji i bolji u prilagođavanju problemima te se kvalitetnije nose s potrebom razvoja znanja i funkcije rada. Stoga je potrebno organizirati sve političke jedinice u policentričnoj strukturi, odgovornoj za stvaranje otpornog i prilagodljivog sustava pravila i rješavanje rasprava o aspektima pružanja usluga (Aligica i Tarko, 2013.).

Kao što je Adam Smith naveo: „Izvor bogatstva je domaća proizvodnja, a ne zlato.“ Na vlastitim, specifičnim potencijalima trebalo bi temeljiti izvore sreće i blagostanja pojedinca te zajednice.

### **5.3. Policentričnost i kohezija u ruralnim područjima**

Među najvažnije suvremene koncepte promišljanja o urbano - ruralnom razvoju u EU spadaju: policentričnost, urbano - ruralno partnerstvo i razvoj temeljen na osobitostima mjesta i prostora kao nezaobilazni elementi ostvarivanja teritorijalne kohezije. (Kranjčević et al., 2014.)

Kao što je u prethodnom dijelu rada bilo vidljivo, policentričnost označava postojanje većeg broja središta koja su formalno neovisna jedno o drugom. Ne odnosi se samo na strukture i procese odlučivanja, već seže znatno dalje od upravljanja. Pojam policentrično upravljanje može se proširiti i izvan eksplicitno definiranih političkih aktivnosti kojima se bave formalne političke jedinice vlasti. Tu se ističu privatne tvrtke i organizacijske zajednice koje imaju ulogu u procesu upravljanja i upravljačke mreže

koje uključuju javna, privatna i dobrovoljna udruženja. Upravljanje se definira kao proces kojim se oblikuje, primjenjuje, tumači i reformira skup pravila, normi i strategija koje usmjeravaju ponašanje u određenom području interakcije politika, stoga je važno analizirati i uvidjeti poslovanje regionalne, odnosno lokalne samouprave jer upravo državni službenici i nevladini akteri mogu igrati ključnu ulogu u oblikovanju i provođenju policentrizma. (Kranjčević et al., 2014.)

Koncept urbano - ruralnog partnerstva dobiva značajniju ulogu u suvremenom političkom okviru EU-a upravo iz razloga jer taj koncept funkcionalnim odnosima dodaje političku dimenziju (određivanje mjera i instrumenata, korištenje financijske potpore, razmjena dobara i usluga). Noviji dokumenti navode kako partnerski odnosi urbanog i ruralnog prostora nude konkretne mogućnosti povezivanja ciljeva Europa 2020 i Teritorijalne agende 2020 te njihovu implementaciju na lokalnoj razini. Partnerstvo urbanog i ruralnog prostora može biti svrhovit instrument promoviranja održivog gospodarskog razvoja koji uključuje potencijale svih regija uz istovremeno osiguranje njegove prostorne uravnoteženosti, što doprinosi ostvarivanju teritorijalne kohezije. Takva suradnja bi trebala nadilaziti ograničenja koja postavljaju administrativne granice teritorijalnih jedinica. (Kranjčević et al., 2014.)

Urbano - ruralni odnosi povezuju se kroz kretanje ljudi, dobara, kapitala, društvene transakcije i pružanje administrativnih usluga. Sve to, uvjetovano je dostupnošću zemlje i resursa kao i međuovisnošću različitih funkcija smještenih u ruralnim i urbanim područjima (turizam, nekretnine). Kako su gradovi jako različiti u svojim strukturama i funkcijama, tako su i njihove veze s ruralnim dijelovima podjednako različite, sve u svrhu boljitka cjelokupnog područja. Kako bi se sve to postiglo, važno je utvrditi tipska obilježja, potencijale i ograničenja. Prostorne tipologije u brojnim europskim državama postale su važan znanstveno - istraživački instrument u analizi stanja i u oblikovanju policentričnog i dugoročno održivog regionalnog razvoja. (Kranjčević et al., 2014.)

Putem analize regionalne i lokalne samouprave Istarske županije i Općine Lanišće, uz rezultate samostalno provedenog istraživanja, u nastavku rada pokušat će se utvrditi postoje li naznake značajnijeg policentričnog poretka na promatranom području, imaju li centri neovisnost, sve to temeljeći se na očekivanju da su elementi

decentralizacije i samoodlučivanja prisutni te da potvrđuju važnost u postojanju policentrične forme.

Kod monocentričnog upravljanja jedan centar za odlučivanje donosi sve važne odluke, vezane za upravljanje skupinom ili zajednicom. Suprotno tome, policentrični sustavi upravljanja nemaju jedinstveno određeno konačno tijelo, međutim centri odlučivanja se mogu dogovoriti i međusobno provoditi sveobuhvatna pravila, bez jednog glavnog centra za odlučivanje. Kombinacija autonomije i preklapanja je presudan aspekt policentričnog upravljanja. Kombinacija autonomije i preklapanja je presudan aspekt policentričnog upravljanja. Izvori preklapanja mogu biti mnogi, uključujući međuovisnost između uređenih pitanja, međusobnu povezanost fizičkih nadležnosti (npr. vodoopskrba), dok se pitanja politike preklapaju na brojne načine, što se može vidjeti na području zdravlja ljudi i u upravljanju okolišem. (Kranjčević et al., 2014.) U Istri je to npr. vidljivo i u načinu upravljanja turizmom. Resursi su u svim gradovima ograničeni, svaki grad nudi drugačiju ponudu i promociju tog mjesta bilo na obali ili u unutrašnjosti.

Koncept provođenja policentričnog sustava upravljanja ogleda se u sudjelovanju u regulatornim oblicima interakcije koji mogu imati oblik natjecanja, koordinacije, ugovornih odnosa, konsolidacije i drugih instrumenata za kolektivno djelovanje. (Kranjčević et al., 2014.)

Nekada su ekonomske i političke prilike u Hrvatskoj pogodovale monocentričnom razvitku, no u suvremenom razvoju prevladava i polako se afirmira policentričan razvoj. Funkciju policentrizma u Hrvatskoj većinom nose središnji gradovi, jer je značenje i snaga manjih gradova još uvijek vrlo slaba i teritorijalno različita. (Kranjčević et al., 2014.)

Gradovi određuju putanju kretanja u gospodarstvu nekog okruženja. Geografska raznolikost prostora Hrvatske i prometna izoliranost nekih njezinih dijelova nisu dopustili da se gospodarstvo takvog područja homogenizira pa je u tim okvirima makroregija nastajala zatvorena ekonomija s elementima koji su osiguravali unutarnju razvojnu ravnotežu. Gospodarstvo i snaga gradova oduvijek su bili odlučujući čimbenici koji bi pridonosili ravnoteži gospodarske strukture koja je odgovarala stupnju njezine razvijenosti. Održavanje gospodarske ravnoteže uz pomoć snage gradova bila je prilika da se u prostorima izvan gradova razvije

ekonomija oslonjena na komparativne prednosti regionalnog bogatstva. Regije koje su tu priliku iskoristile dosegle su zavidan stupanj razvijenosti.

Gospodarska struktura bitno se razlikuje ovisno o veličini gradova. U gradovima srednje veličine nalazimo veći udjel djelatnosti primarnog sektora, zatim udjel sekundarnog sektora, dok u velikim gradovima veći udjel djelatnosti usluga. (Kranjčević et al., 2014.) To znači da gradovi srednje veličine uspostavljaju proizvodnu ravnotežu u regiji, a veći gradovi ravnotežu usluga, odnosno potrebe višeg reda. Gradske se strategije sve više usmjeravaju prema lokalnim specifičnostima periferije, osnažujući veze svaka sa svakom. Pritom do izražaja dolaze osobitosti pojedinih područja i raznovrsnost programa korištenja. Istraživanje profesora Šimunovića (1999.) stavlja u odnos stanje bazičnih i nebazičnih djelatnosti. Naime, "baznim se djelatnostima smatraju one djelatnosti čiji je proizvod namijenjen vlastitoj potrošnji (potrošnji tog grada)" (Šimunović, 1999., str. 168.). Šimunović je uvidio kako srednji gradovi imaju veći broj baznih djelatnosti, a veliki gradovi manji broj izrazito bazičnih djelatnosti. Te opservacije pokazuju da primarnu ulogu u stvaranju gospodarske kohezije imaju srednji gradovi. Srednji gradovi su ti koji nude raspon djelatnosti kako bi šire područje moglo biti "opskrbljeno" njima. Na taj se način postiže veća kohezija šireg područja, što pridonosi većoj ukupnoj gospodarskoj bazičnosti (Šimunović, 1999.).

Istra spada u priobalje Hrvatske. U gradovima Istarske županije prevladavaju djelatnosti tercijarnog sektora, što odgovara gospodarskom značenju tih prostora kao i prirodnom bogatstvu te regije Hrvatske.

Za postizanje ravnoteže u razvoju regija i gradova, potrebna je spomenuta teritorijalna kohezija. Teritorijalna kohezija jedan je od najvažnijih ciljeva kohezijske politike EU te nastavlja sa svojim provođenjem i u daljnjem razdoblju (2021. – 2027.). Fokus politike je na jačanju teritorijalnih potencijala te uravnoteženom rastu i razvoju, smanjenju neravnoteže socijalno - ekonomskog teritorija, promicanju održivosti okoliša, jačanju i poboljšanju teritorijalnih procesa suradnje i upravljanja te jačanju i uspostavljanju policentričnijeg urbanog sustava. U cilju istraživanja teritorijalne kohezije objavljeni su brojni radovi koji se bave njezinim definiranjem i mjerenjem. Pojedini autori objašnjavaju da se u literaturi proučava također indeks teritorijalne kohezije, zasnovan na četiri područja, koja opisuju socioekonomski aspekt, ekološku

održivost, morfološku policentričnost i teritorijalno upravljanje (suradnju) (Tijanić, Kersan-Škabić i Tomić, 2020.).

Osim spomenutog, teritorijalna dimenzija kohezije jasno je povezana s regionalnim obilježjima i regionalnim razlikama, što predstavlja temelj za intervenciju kohezijske politike EU-a. Potrebno je promovirati potencijal teritorijalnog kapitala, kao temelj za budući rast i koheziju (Tijanić, Kersan-Škabić i Tomić, 2020.).

EU izdvaja financijska sredstva za različite politike (regionalni i ruralni razvoj, poljoprivredna politika...). Važnost spomenutih politika je da se mogu koristiti u jačanju konkurentnosti slabijih regija i integracije, a ponekad predstavljaju i višeznačne političke ciljeve, koje vode ka koheziji. Regionalne i prostorne politike koje se bave regionalnim nejednakostima sve više obraćaju pažnju na grad i njegov policentrični razvoj, ali i mogućnosti povezivanja urbano-ruralnih prostora. Iz tog konteksta je nužno da se ekonomske i ekonomski značajne funkcije raspoređuju na urbani sustav na način da više urbanih centara dobiva značaj. Upravo su trendovi regionalnih nejednakosti glavni problem politike kohezije i razvoja policentrizma. Ističe se da je policentrični razvoj jedan od bitnih načina za smanjenje regionalnih razlika te u tom kontekstu jasno povezujemo koheziju i policentrizam.

U idućem dijelu rada prikazano je spomenuto istraživanje na odabranim primjerima regionalne i lokalne samouprave, kojim se također može pridonijeti utvrđivanju značaja kohezijske politike u njihovu razvoju, suradnji te pokušajima jačanja policentrizma. Cilj intervjua bio je dobiti mišljenje o policentričnom upravljanju, jesu li obilježja policentrizma vidljiva s aspekta županije i općine, što ga potiče, a što sputava. U tom smislu prikazuju se rezultati intervjua s pročelnicom Istarske županije i intervjua s načelnicom Općine Lanišće.



## **6. Rezultati i komentar na provedeno istraživanje**

Kako bi se tema rada „Policentrizam“ mogla detaljnije prikazati, provedeno je samostalno istraživanje te se na taj način u razgovoru sa stručnjacima pokušalo pobliže osluhnuti mišljenje o policentrizmu i koheziji na razinama odabranih primjera regionalne i lokalne samouprave. Detaljnije se istražilo je li moguće provesti urbano - ruralno partnerstvo koje EU potencira, na koji način se danas tome teži, što se uviđa kao nedostatak te je li je promatrano područje primjereno za takav oblik upravljanja.

Istraživanje je provedeno usmenim i pismenim putem (putem e-maila) s nadležnim osobama, u ovom slučaju s načelnicom Općine Lanišće, gđom Robertom Medica te s pročelnicom Istarske županije dipl. iur. Vesnom Ivančić. Sudionici su odabrani samoinicijativno s obzirom na područje rada i cilj istraživanja. Pitanja su definirana sukladno teorijskom okviru, sve u svrhu donošenja zaključka i vlastitog mišljenja kako bi rad bio potpuniji. U nastavku slijede rezultati provedenih intervjua, a na kraju vlastito mišljenje i sumiranje zaključka.

### **6.1. Intervju s pročelnicom Istarske županije**

Intervju je proveden nakon razgovora s nekoliko zaposlenika Istarske županije koji su pomogli u odabiru ispitanika. Pročelnica Stručne službe Skupštine Istarske županije, dipl. iur. Vesnom Ivančić sudjelovala je u intervjuu. Rezultati intervjua (koji se zbog trenutnih ograničenja uzrokovanih nepovoljnom epidemiološkom situacijom održao putem e – maila) nalaze se u nastavku.

#### **1. Što mislite o policentrizmu i decentralizaciji funkcija na niže hijerarhijske razine?**

Decentralizacija i policentrizam su pozitivni modeli modernog, ali i demokratskog razvoja društva koji omogućavaju ne samo demokratizaciju društva, već i jačanje ekonomskih aktivnosti. Na to ukazuju istraživanja, jer su zemlje koje imaju veći stupanj decentralizacije javnih poslova ujedno i ekonomski razvijenije zemlje. Decentralizacija znači da se javni poslovi obavljaju čim bliže građanima, a to je jeftinije.

Republika Hrvatska potpisnica je Europske povelje o lokalnoj samoupravi kojom je preuzela u svoje zakonodavstvo neke od njezinih odredbi.

[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997\\_10\\_14\\_95.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_10_14_95.html)

Moje je mišljenje da ova Povelja odražava potrebe lokalne samouprave te da bi prirodan slijed trebao biti daljnje prihvaćanje odredbi Povelje, kao i daljnja decentralizacija.

Policentrizam je načelo ustroja Istarske županije. To znači da sve funkcije županije nisu koncentrirane na jednom mjestu, već se nalaze u više centara na području Županije.

Policentrizam zahtjeva dodatan napor upravljačkih struktura i javne uprave, ali omogućava ravnomjerniji razvoj Županije, osjećaj uključenosti i odgovornosti svih dijelova Županije za njezin ukupan razvoj, što se pozitivno odražava na njezin razvoj u dugom roku.

## **2. Koliko svojih funkcija Županija prepušta gradovima i općinama?**

Istarska županija zainteresirana je prepustiti gradovima i općinama one funkcije koje se učinkovitije mogu obavljati na razini gradova/općina pod uvjetom da gradovi/općine mogu obavljati određene poslove.

Primjerice, Istarska županija prepustila je svim gradovima poslove izdavanja dokumenata prostornog uređenja i gradnje za njihova područja te općinama Tar-Vabriga – Torre Abrega, Višnjan – Visignano i Medulin koje su to zatražile. Da bi županija mogla prepusti ove poslove treba ishoditi suglasnost Ministarstva uprave i resornog ministarstva, što je i dobila. Također je prepustila gradovima poslove vezano za dodjelu koncesija na plažama.

Međutim, Županija je imala namjeru prepustiti gradovima i općinama određene poslove iz domene socijalne skrbi. Primjerice isplatu pomoći za ogrjev, potporu za sudionike NOR-a i potporu za osobe s intelektualnim teškoćama, međutim resorno Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi i posljedično tome i Ministarstvo uprave to nisu odobrili, iako gradovi/općine imaju izuzetno dobro razvijena upravna tijela koja obavljaju poslove socijalne skrbi te i sami iz proračuna odobravaju slične potpore. Tako da se zapravo djelatnost socijalne skrbi provodi na tri razine vlasti: državnoj – putem Centara za socijalnu skrb koji provode postupke za isplatu određenih davanja građanima iz državnog proračuna, zatim na razini županije – koja mora osigurati provođenje upravnih postupaka za isplatu sredstava građanima iz državnog

proračuna i županijskog proračuna te konačno gradova/općina koji provode postupke radi isplate sredstava iz gradskog/općinskog proračuna što je neefikasno i skupo.

### **3. Možete li ocijeniti suradnju s gradovima i općinama na području Županije u provedbi mjera razvojne politike?**

Policentrizam jača solidarnost. U Istri je tako postignut visok stupanj solidarnosti i uključenosti u rješavanje zajedničkih potreba. Solidarnošću je postignut izuzetno visoki standard u razvoju infrastrukture - vodoopskrbe (98% područja pokriveno vodovodnom mrežom), odvodnje (zajednički projekt IVS – kojim se gradi sustav zaštite izvorišta pitke vode izgradnjom 80 sustava za zaštitu voda manjih naselja), navodnjavanja (gdje se nakon izgradnje akumulacije Valtura gradi akumulacija na području Bašarinke, Grad Poreč-Parenzo), zatim uz sve probleme i u integriranom sustavu zbrinjavanja komunalnog otpada izgradnjom Centra za gospodarenje otpada Kaštijun. Isto tako, solidarnošću je unaprijeđen zdravstveni sustav uz sufinanciranje dodatnih zdravstvenih timova, povećanjem broja turističkih ambulanti i sl., ali i izgradnjom nove Opće bolnice u Puli. Unaprijeđen je školski sustav, osobito kroz osnivanje Istarskog sveučilišta, Istarskog veleučilišta, poboljšanjem studentskog standarda i sl.

### **4. Koliko su gradovi srednje veličine po Vašem mišljenju odgovarajući nositelji razvoja šireg okruženja?**

Gradovi svakako bitno utječu na razvoj šireg područja. Prvo zbog činjenice da su gradske uprave kadrovski jače ekipirane, što općine dobro koriste učeći iz njihova iskustva, potom gradovi su najčešće osnivači ustanova (obrazovnih, pučkih učilišta, muzeja i sl.) i komunalnih trgovačkih društava koja djeluju na širem području.

### **5. Jesu li gradovi i općine financijski samodostatne? Gdje vidite mogućnosti poboljšanja?**

Možda stoje sve primjedbe da je lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj predimenzionirana zbog velikog broja gradova i osobito općina. Međutim, u podjeli fiskalnih prihoda gradovi i općine sudjeluju s oko 5-6%, Grad Zagreb s oko 3%, sve županije 2-3%, a sva preostala sredstva su prihod državnog proračuna. Kada tome dodamo da zaduženja jedinica lokalne i područne samouprave mogu biti maksimalno do 20%, to ukazuje da se sredstvima koja su namijenjena lokalnoj samoupravi dobro

upravlja. Koliko mi je poznato samo je jedna županija u sve ove godina bila nelikvidna i kroz određeni period nije mogla izvršavati svoje obveze.

Određene općine su doista na rubu financijske samodostatnosti. Posljedica je to depopulacije, u Istri osobito na području središnje i sjeverne Istre. Pojedina područja pa tako niti područje Općine Lanišće bez intervencije viših razina neće se moći demografski oporaviti. O ovom problemu prvenstveno mora voditi računa država jer se radi o pograničnom području, ali i činjenici da se država uknjižila na tzv. seoskom dobru. Time je dodatno ograničila mogućnosti razvoja stočarstva, ali i drugih gospodarskih grana, što veoma ozbiljno prijeti depopulaciji općine koja je po veličini najveća u Istri, a ima svega 400 stanovnika i još je i pogranična općina. Što da mladi ljudi tamo rade? Što ih tamo može privući?

Istarska županija je nekad ranije, u vrijeme dok još nije bila osnivač velikog broja ustanova (72), godišnje izdvajala oko 10 milijuna kuna za razne komunalne akcije i razvoj gospodarskih inicijativa u onim jedinicama lokalne samouprave koje su imale ispod 50% fiskalnog prihoda po stanovniku u odnosu na prosjek županije, međutim više to nije u mogućnosti. Osnovala je Fond za razvoj poljoprivrede i agroturizma upravo kao bi se putem Fonda osnažila poljoprivreda kao gospodarska grana, koji još djeluje, program solidarne nabave sadnog materijala gdje je sufinancirala nabavu sadnog materijala i sl. upravo s ciljem pomoći ruralnom prostoru Istre. Kandidirala je mnoge projekte upravo za navedena područja. Te modele treba unaprjeđivati, međutim, ključ razvoja lokalne samouprave je u rukama središnje države.

## **6.2. Intervju s načelnicom Općine Lanišće**

Općina Lanišće je Općina u kojoj trenutno živim. Iako je vrlo siromašna, u meni budi znatiželju za istraživanjem i stvaranjem. Samim time, potaknuta sam da načelnicu, gđu. Robertu Medica propitam o njezinim mišljenjima i stavovima o koheziji i policentrizmu. Zanimalo me, koliko nastojimo, iako smo unutarregionalno raspršeni, iskoristiti mnoge resurse koji se na tom području nalaze. Intervju se održao osobno, u zgradi Općine (i mogao je trajati u nedogled).

### **1. Vaše mišljenje o policentrizmu.**

Na razini jedinice lokalne samouprave nismo se previše susretali s tim pojmom. Svakako je poželjno približavati funkcije upravljanja i pokretanja gospodarstva što bliže građanstvu.

### **2. Smatrate li važnom koheziju gradova i općina?**

Kao najmanja općina na području Istarske županije, jako smo povezani najprije s Istarskom županijom i gradom Buzetom, a i na svakodnevnoj razini kroz određene konzultacije ili manje suradnje sa svim okolnim općinama. Takav način suradnje daje i odgovor na pitanje o važnosti kohezije.

### **3. Je li broj gradova i općina prevelik u Republici Hrvatskoj?**

Teško je odgovoriti na to pitanje. Smatram da kad je općina Lanišće u povijesti pripadala gradu Buzetu, proračun Buzeta punio se na teret građana Lanišća i Buzeta, međutim kada se radilo o bilo kakvoj mjeri uređenja infrastrukture, poduzimanja za boljitak, itd., novac iz proračuna je uvijek odlazio gradu, a Lanišće je bilo na margini. Takva situacija je danas nemoguća, jer iako smo mala i jedva dostatna općina, svim silama se zalažemo za potrebe građana. Pred nama je danas veliki izazov, zbog pozitivnog pomaka u natalitetu, nailazimo na apel i potrebu organiziranja dječjeg vrtića. Za naš proračun je to jedva moguće, međutim, u suradnji sa županijom, nadamo se u konačnici pozitivnom ishodu.

### **4. Što mislite o regionalizaciji?**

Regionalizacija je kao takva široki pojam. Država sve više teži rasterećivanju proračuna sa zaposlenicima u javnoj upravi, posebice u jedinicama lokalne samouprave. Ministarstvo samouprave teži tome da se poslovi podjele među jedinicama lokalne samouprave. Tako da nailazimo na stalno smanjivanje radnih mjesta te samim time povećanja obujma posla. Postojanje jedinica lokalne samouprave omogućuje da se građanima bude što bliže, da se osluškuje njihove potrebe.

## **5. Koje koristi dobiva općina s obzirom na status brdsko – planinskog područja?**

Kao općina spadamo u potpomognuto područje dugi niz godina, a status brdsko – planinskog područja stekli smo 2019. godine. Najveća prednost takvog statusa je u tome što u sudjelovanju na projektima od vlastitih sredstava moramo izdvajati 15% od ukupnog iznosa, dok kao potpomognuto područje izdvajamo 20% vlastitih sredstava za financiranje projekata, sufinanciranje čišćenja snijega. Tu su još i sitne olakšice države kroz poreze jedinici lokalne samouprave, što se kasnije refundira kroz povrat poreza, kompenzacijska sredstva i sl. Stoga ne možemo reći da država značajno financira takva područja, već se sve većinom temelji na olakšicama.

## **6. Imate li uvid u dnevne tijekove stanovništva, koliki je postotak radnog stanovništva, gdje većinom vaši stanovnici migriraju na dnevnoj bazi s ciljem ispunjavanja osnovnih životnih potreba (škola, zdravstvo, trgovina)?**

Općina Lanišće ima otprilike 50% aktivnog stanovništva. Međutim, to su uglavnom ljudi koji imaju uzdržavane članove obitelji te na temelju njih primaju porezne olakšice (oslobođenje plaćanja dijela ili cijelog iznosa poreza na dohodak). Stoga općina od poreza na dohodak i prireza vrlo malo sredstava ostvaruje u proračunu. Prirez je 5%. Na dnevnoj bazi, mještani najviše gravitiraju u grad Buzet, gdje imaju svoje obiteljske liječnike, trgovine, ljekarnu, poštu, itd.

## **7. Koje funkcije samostalno obavljate kao općina, a koje dijelite s drugim općinama?**

Jedinica lokalne samouprave je poseban mehanizam koji ima vlastite prihode i proračun. Svakako, daljnje ukidanje jedinica lokalne samouprave vodi ka tome da se prema Ministarstvu poslovi raspodjele. Lanišće je jedina općina u Istri koja provodi takvu praksu te samim time decentralizira svoje poslove. Općine Lanišće i Lupoglav dijele zajedničku pročelnicu, dok se komunalni redar dijeli s Lupoglavom, Cerovljem, Gračišćem i Pazinom. U planu je da se još koja aktivnost koja je potrebna općini podijeli s drugim mjestima/općinama kako bi svi mogli imati javne koristi.

Svi ostali poslovi se obnašaju na području općine, gdje nas je trenutno zaposleno četvero. U odnosu na općine koje imaju fiskalni kapacitet takav da svaki odjel može

primiti jednog zaposlenika, mi tu imamo nedostatak i svi poslovi iz svih odjela su u našim rukama.

#### **8. Kako ocjenjujete infrastrukturnu povezanost s okruženjem, dostupnost interneta?**

Većina cesta u općini su županijske, nedovoljno su razvijene, ali zbog „slabe iskorištenosti“ nema potrebe za većim sanacijama, već se iz godine u godinu obnavljaju kritične točke. Ministarstvo prometa financira školski autobus za osnovnoškolce koji putuju u Roč. Upravo je u realizaciji projekt postavljanja širokopojasnog optičkog interneta te je s tom infrastrukturom dana mogućnost pojačavanja mobilnog signala, što je ovdje veliki nedostatak (a ponekad i prednost (uz osmijeh načelnice)). Sporazum o suradnji razvoja infrastrukture širokopojasnog interneta sklopljen je kroz projekt „Rune“, zajedno s gradovima i općinama: Pazin, Buzet, Lupoglav, Gračišće, Karojba, Sveti Petar u Šumi i Motovun.

#### **9. Što smatrate ograničenjima u poslovanju i suradnji s okruženjem (da li je to nadležnost za pojedine poslove, sredstva, povjerenje ili nedostatak usklađenosti s pojedinim segmentima)?**

U komentaru na suradnju države s jedinicama lokalne samouprave, mogu slobodno reći kako država na neki način potiče centralizaciju, dok se deklaratorno poziva na decentralizam. Većina poreza koji se ukidaju kako bi se rasteretilo građane Hrvatske su porezi koji su išli u proračun jedinica lokalne samouprave. Primjerice, posljednje ukinuti porez na promet nekretninama, nama kao maloj općini gdje ljudi odlaze i prodaju svoju djedovinu bio je od velike koristi u proračunu, ponekad i do 100.000 kuna, a sada je to ukinuto i taj se prihod ne može nadomjestiti.

S druge strane, na razini općine, veliki nedostatak je negativna demografska slika stanovništva. Iako se stanje poboljšava i dalje je značajan nedostatak mladih ljudi i njihovih resursa kroz znanja i ulaganja u područje.

Nepostojanje titulara vlasništva dovelo je do državnog preuzimanja svih izvan građevinskih područja. Zakon o vlasništvu ne prepoznaje „seosko dobro“ kao tip vlasništva, stoga se Republika Hrvatska uknjižila na sva takva područja na području općine, što je velika prepreka stanovništvu za rad i razvoj mjesta i općine. Općina je uložila žalbe kako bi se sva ta područja vratila u vlasništvo sela kao dio kulture,

tradicije i sl. te je taj proces u fazi rješavanja. Mještani koji se bave stočarstvom takva mjesta uzeli bi u koncesiju. Međutim, trenutna situacija to otežava. Tu su još i neriješeni imovinsko – pravni odnosi, podijeljene i male čestice, ruševine koje utječu na izgled prostora i sl.

**10. Osjećate li se kao općina „s margine“ ili dobivate jednaku važnost od strane županije kao i druge općine?**

Promjena vlasti u općini, kao i kontinuirani, naporan rad i vizija odjeknuli su u Županiji vrlo pozitivno te je u posljednje tri godine Istarska županija najbolji partner općini kroz sve odjele. Stoga se nemamo pravo tako osjećati. Županija i župan oslušuju naše potrebe te ih zajedničkim snagama pokušavamo riješiti.

**11. Koliko je bitna mogućnost financiranja razvoja općine? Na što ili na koga se trenutno najviše oslanjate?**

Općina najviše namjenskih sredstava ostvaruje putem natječaja i projekata. Trenutno najvažniji projekt općine je:

- *Projekt Prapovijesne gradine i etnobotanika za održivi turizam i ruralni razvoj od Krasa (preko Brkina, Čićarije i Istre) do Kvarnera - „Kaštelir“*

Projekt se provodi putem Programa suradnje Interreg V-A Slovenija – Hrvatska za razdoblje 2014. – 2020. godine Europskog fonda za regionalni razvoj. Ukupna vrijednost projekta je 1.416.321,03 €.

Izvori financiranja su: sufinanciranje sredstvima iz EU fondova, financiranje iz proračuna općine Lanišće, sufinanciranje od strane Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU, sukladno „Javnom pozivu za sufinanciranje provedbe EU projekata na regionalnoj i lokalnoj razini za 2020. godinu“.

Putem navedenog projekta „Kaštelir“ trenutno se isplaćuju plaće svim općinskim zaposlenicima, što onda ne tereti općinski proračun.

Najčešći projekt partner općini jest Istarska županija. Istarska županija je potpomogla općini Lanišće u izradi prostornog plana, dok se strategija razvoja sufinancirala kroz Agenciju za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, putem LAG-a (lokalne akcijske grupe) sjeverne Istre.

Provodi se i projekt socijalne skrbi s gradom Buzetom.



Na nacionalnoj razini financijska sredstva se prikupljaju putem Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU. Ministarstvo kulture sufinancira obnovu crkve u Brgudcu. Od 2009. Istarska županija za njegu starijih i nemoćnih izdvaja 40.000 kn.

## **12. Uspijeva li proračun snabdijevati sve potrebe općine i njezinih stanovnika?**

Općina se za sve potrebe stanovništva prijavljuje na natječaje kako bi se iste potrebe i realizirale putem projekata, ako ne u skoroj onda u daljnjoj budućnosti. Za sada, zaista pokušavamo dati maksimum za financiranje potreba građanstva. Iako nam možda nedostaje samodostatnosti i pretpostavki da smo općina jer nemamo svoju poštu i trgovinu, Lanišće s druge strane stipendira sve svoje učenike i studente bez obzira na uspjeh.

Najveća trenutna prepreka i potreba stanovništva je otvaranje dječjeg vrtića, što je zaista novi izazov za općinu i za županiju jer općina nema sredstava, a zakonom je dužna to pružiti.

Osim lokalnih potreba, iz općinskog proračuna izdvajaju se sredstva za sufinanciranje odlagališta otpada Kaštijun, za obnovu opće bolnice Pula, za hitnu medicinsku pomoć, osjemenjivanje stoke, DVD Ćićarija i sl.

Proračun općine se većim dijelom u konačnici „vraća“ građanima kroz javna dobra.

## **13. Što smatrate najvećom funkcijskom, materijalnom ili nematerijalnom prednošću koju pružate svojim stanovnicima kao općina, zbog koje mladi ipak ostaju ili doseljavaju kako bi svoje obitelji nastanili u općini?**

Lanišće je prostorno najveća općina na području Istarske županije. Mjesto je to koje ima ogroman potencijal u poljoprivredi i stočarstvu, obilje izvora pitke vode, s čistim zrakom, netaknutom prirodom, šumama i sl. Sve su to činjenice i resursi koji općinu mogu preobraziti i iz kojih mogu proniknuti nove poslovne ideje.

Općinski moto jest osvještavanje civilnog društva kroz potencijal mladih (decentralizacija, informiranje i približavanje mladih te uključivanje u donošenje strateških odluka, sve u cilju doprinosa razvoju zajednice).

Demografska politika se potiče kroz jednokratne iznose u visini od 4.000,00 kuna za novorođenče, stipendiraju se učenici i studenti, roditeljima se sufinancira prijevoz za

školarce, daju se jednokratni iznosi za nabavku školskog materijala... Iako smo mala općina, u svojim mogućnostima nastojimo maksimalno pomoći i poticati mlade obitelji jer smo svjesni da ostanak i život na području Ćićarije „treba nagraditi“, ponajviše zbog današnjeg načina života.

U konačnici, suradnja na projektima, regionalno okruženje i jačanje fiskalnog kapaciteta i povezivanja s građanima u javnom su interesu i jedini načini opstanka jedinica lokalne samouprave.

#### **14. Imate li zajedničke ciljeve prema kojima težite s okolnim gradovima i općinama (osim projekta Kaštelir i regionalnog parka)?**

Ciljevi su možda svima u konačnici slični. Svaka općina sebi i građanima želi pružiti maksimalni boljitak i iskorištavanje resursa koje posjeduje. Ciljevi se možda najviše povezuju na projektima koji se rade s drugim gradovima i općinama u istu svrhu ili pak za promoviranje jedne cjeline (regije).

#### **15. S obzirom na to da graničite sa Slovenijom, kakvi su vaši odnosi i poslovna suradnja?**

Što se tiče odnosa, pobratimljena smo općina s općinom Hrpelj Kozina te s općinom Dolina u Italiji. Jednom godišnje organiziraju se „*Dani otprte meje*“ Vodice – Golac te je omogućen slobodni prolaz stanovnicima kroz nekadašnji granični prolaz iz 1848. godine kada je taj prolaz povezivao unutrašnjost Istre i Sloveniju.

Razočarani smo obodnom žicom koja je postavljena uslijed sprečavanja migrantske krize te je tim putem na nekoliko mjesta i povrijeđena nacionalna granica pa se nadamo da će se i to uskoro riješiti.

### **6.3. Vlastiti osvrt**

Provođenje kraćeg istraživanja za potrebe ovoga rada bilo je vrlo zanimljivo. Ponajprije zato što je istaknuto da se u pojedinim slučajevima riječ „policentrizam“ ne poznaje i ne razumije u potpunosti. Većinom se razumijevanje navedenog pojma povezuje s terminima: regionalizacija, decentralizacija, kohezija, iako se imaju na umu koristi kohezijske politike EU i nekako se prirodno teži i ide ka policentризmu.

Šire gledajući, Istarska županija je u svoju Strategiju uvrstila plan usmjeren prema razvoju policentrizma, koji je dodatno objašnjen u poglavlju 5 ovoga rada. Stoga je i

detaljnije razmatranje važnosti policentrizma vidljivo na razini županije. Županija svakako teži decentralizaciji i policentризmu u onoj mjeri u kojoj su gradovi ili pak općine spremni preuzeti određene poslove. Veći je broj prepreka koje su određene Zakonom o djelovanju jedinica regionalne, odnosno lokalne samouprave, koji na neki način ograničavaju provedbu policentrizma. Što je, uviđam, dugoročniji problem. Policentrizam je, može se reći, „projekt“ koji traje desetljećima, u onom obliku u kojem ga teorijski očekujemo.

EU se svakako trudi raznim financijskim potporama i projektima pomoći da svaka regija i lokalna jedinica pronađu svoju konkurentsku prednost i da se u tome specijaliziraju te opskrbljuju okruženje. Policentrizam vodi koheziji kreiranjem međusobne povezanosti mreže gradova koji mogu biti povezani dnevnim migracijama, uslugama i proizvodima.

Na koji način to općine mogu iskoristiti?! Danas sve više stanovništva živi u predgrađima ili u ruralnim područjima te su ta područja jako prosperitetna i mogu se stvoriti mini aglomeracije. Općina ponajprije treba uvidjeti svoj potencijal i koncentrirati se na to kroz razne potpore i poticaje, uz vlastita sredstva. Okolni gradovi trebali bi poštovati tu odluku i potraživati od općine ono što ona najbolje od svih nudi. Tako bi kompletna cjelina ekonomski mogla napredovati, stvorila bi se jača poslovna pa tako i urbana mreža. Problem Općine Lanišće jest njezina udaljenost i geografski smještaj. Međutim, to može biti i prednost tom području samo ukoliko dugoročni ciljevi idu u istom smjeru, odnosno iskorištavaju prednosti udaljenog područja. Potpora Općini dolazi i od strane županije i okolnih gradova, a trenutno najveću potporu daju financijska sredstva iz EU fondova, koja treba što bolje iskoristiti za razvoj specifičnosti.

Planinski gradovi i naselja karakterizirani su krškim terenom, visokom nadmorskom visinom, relativno udaljenijim položajem te rijetkom populacijom. „Na primjer, planinski gradovi, koje čini gotovo jedna trećina kineskih gradova, brzo rastu ogromnim razmjerima. Takav rast vrši ogroman pritisak na zaštitu krhkog i osjetljivog planinskog okoliša. Kako bi se to spriječilo, gradovi su odabrali policentričnost kao njihov tradicionalni urbani oblik. Do neke mjere je policentričnost i urođena te se posebno primjenjuje na planinske gradove što proizlazi iz zabrinutosti zbog prirodnih ograničenja, zagušenja prometa i ekoloških poremećaja“ (Liu et al., 2019., str. 1.). Danas ipak nailazimo na problem nedostatka istraživanja policentrizma u uvjetima

velike prostorne heterogenosti. Stoga se uviđa potreba detaljnije istražiti pristupe zasnovane na mjestu koje je samo po sebi individualno i specifično, poput planinskih naselja/gradova (Liu et al., 2019.). Već je spomenuto kako se policentričnost odnosi na međusobno povezanu strukturu urbane mreže koja se sastoji od višestrukih urbanih središta. Takva mreža kombinira prednosti kompaktnog i raspršenog modela te se stoga smatra široko poželjnim urbanim oblikom (Liu et al., 2019.).

Razmišljajući o dobivenim odgovorima, razmotreno je također koji je stupanj morfološke i funkcionalne policentričnosti ostvaren u Istri i brdsko planinskoj Općini Lanišće.

Za uspješno obavljanje lokalnih poslova i za razvoj lokalne samoupravne jedinice treba postojati određeni kapacitet. U situaciji kompeticije za sredstva i druge oskudne resurse, lokalne jedinice trebaju kombinirati različite strategije unapređenja svoje pozicije. Pritom je suradnja s drugim lokalnim jedinicama, kao i drugim subjektima u zemlji i inozemstvu jedna od glavnih orijentacija (Koprić, 2015.).

Veći gradovi su ti koji su oslonac policentrične organizacije. Suradnja na širem gradskom području služi ne samo osiguravanju važnih lokalnih usluga, već i ekonomskom razvoju. Stoga, postoji niz različitih načina institucionalne suradnje centralnog grada i jedinica u njegovoj blizini. Tu su, pored neformalnih odnosa i ugovorenog osiguranja i financiranje javnih usluga, kao i izgradnja zajedničke komunalne infrastrukture (Koprić, 2015.).

Policentričnost je prikladan model za očuvanje prirode i rješavanje zabrinutosti za okoliš. Istarska županija se upravo vodi tim modelom po pitanju zbrinjavanja otpada. Najvažniji ciljevi u sektoru gospodarenja otpadom su sljedeći (Istarska županija, 2008.):

- usvajanje i primjenjivanje Plana gospodarenja otpadom,
- implementacija horizontalnog zakonodavstva,
- jačanje kapaciteta nadzora,
- osiguranje integracije zahtjeva gospodarenja otpadom u druge sektorske politike,
- povećanje ulaganja u infrastrukturu, s osobitim naglaskom na skupljanje i obradu otpadnih voda, vodoopskrbu i gospodarenje otpadom.

Policentričnost u ovom procesu funkcioniranja gospodarenja otpadom se uviđa kroz sinergijski učinak koji nastaje grupiranjem više gradova i jedinica lokalne samouprave u cjelinu, što u konačnici dovodi do rješavanja problema zbrinjavanja otpada kod manjih gradova i općina, koji su nedovoljno veliki za samostalno rješavanje istog problema.

Sve djelatnosti koje stvaraju povećani trošak u planinskim naseljima, trebaju se premjestiti i obnašati u tzv. povoljnim područjima, što dovodi do decentralizirane koncentracije. Općina Lanišće je prepoznala koji rashodi terete proračun te je iste odlučila podijeliti s okolnim mjestima, što je jedan od prirodnih načina nahođenja prema policentризmu.

Specijalizacija i postizanje visoke produktivnosti u poslovima koji području najbolje odgovaraju, glavni su adut svakog područja. Ukoliko to slijede okolne općine i gradovi, mogu se kreirati produktivne mreže koje dovode i do visokog stupnja povezanosti.

Morfološki stupanj se odnosi na čvorne značajke i funkcionalni pristup, koncentrirajući se pritom na odnose između čvorova, pri čemu je također potrebna ravnoteža i snaga u strukturi protoka (Liu et al., 2019.). Istarska županija je na odličnom geostrateškom položaju, povezuje sjevernu i južnu Europu, kao regija je manja te umreženost gradova može biti jaka i pogodna. Ćićarija, sjever Istre, iako je možda naizgled nedovoljno atraktivno i udaljenije područje, ukoliko bi se prometna infrastruktura osnažila, osnažio bi se i potencijal za gospodarski rast, a mogle bi se olakšati i međuzupanijske migracije (npr. Općina Lanišće je povezana s Primorsko - goranskom županijom preko Ćićarije, a time se također mogu osnažiti i protoci prema graničnim državama (Slovenija)).

Funkcionalni pristup ispituje gustoću i strukturu mreža na temelju protoka ljudi (putovanja na posao), protoka informacija (komunikacija) ili protoka robe (trgovina) među pojedincima (Liu et al., 2019.). Višesmjerna razmjena ljudi, dobara i usluga smatra se funkcionalno policentrična, što se može prepoznati kod istarskih gradova, dok su jednosmjerni tokovi funkcionalno monocentrični, što dijelom uviđamo kroz morfološku povezanost Općine Lanišće i grada Buzeta. Iako treba napomenuti, da policentrizam postupno jača različitim odnosima i vezama sa Lupoglavom i drugim općinama i gradovima.

Projektima na mikro razini naglašava se da nemetropolitanske regije mogu pridonijeti policentričnom razvoju koncentriranjem napora oko svojeg područja ili oko neke čvorne točke koja bi na taj način mogla postati „regionalni pristupnik“. Na razini EU u tom smislu koriste se različiti instrumenti. INTERREG projekti daju doprinos primjeni koncepta policentričnosti na mikro razini zahvaljujući njihovoj prekograničnoj prirodi i suradnji, što je slučaj kod Općine Lanišće. Relevantni projekti prekograničnih područja imaju za cilj poboljšati funkcionalnost i prostornu integraciju regije. U našem slučaju jedan od ciljeva je stvaranje regionalnog parka koji povezuje Općinu Lanišće (Istarsku županiju) sa Slovenijom. Takvi projekti znače poboljšanje životnih uvjeta i jačanje zajedničke mreže sposobne za poticanje povećanog prijevoza ljudi i robe (integracijska mreža) (ESPON, 2007.).

Jačanje policentrizma u okruženju brdsko planinske Općine Lanišće je svakako moguće očekivati u nekom od budućih dugogodišnjih razdoblja. Ukoliko se Ćićarija razvije u regionalni park te kao takva iskoristi sve svoje konkurentske prednosti, ona može postati područje koje će moći ponuditi svoja specifična dobra i usluge okolnim gradovima pa čak i gradovima izvan Hrvatske.

## 7. Zaključak

Policentrizam se smatra povoljnim modelom urbanog razvoja koji svakom mjestu daje mogućnost rasta i razvoja vlastitih potencijala. Čovjek zato treba težiti konstantom obrazovanju kako bi svoje ideje i djela mogao usmjeriti upravo na takav način. Vjerujem da je moguće ostvariti koheziju i umanjiti razlike između regija, lokalnih jedinica, ali za to je potrebna suradnja različitih razina upravljanja od državne do lokalne razine.

Najčešće se identificiraju dva glavna pristupa u određenju policentričnosti: morfološka dimenzija (usmjerena je na stanovništvo, zaposlenost, korištenje zemljišta) i funkcionalna (povezana s funkcijama koje provode gradovi i vezama među njima). Policentričnost kao dio politike teritorijalne kohezije može postati učinkovit alat, samo ukoliko akteri lokalnog i regionalnog upravljanja usklađeno provode tu politiku. Ona, u političkom smislu, izražava željeni razvoj događaja.

Osnovna definicija policentričnosti je ta da se određeno područje može smatrati policentričnim ukoliko sadrži dva ili više središta i ako stanovništvo i zaposlenost nisu u značajnijoj mjeri koncentrirani na jedno jedino središte.

Današnji gradovi često usmjeravaju urbane politike prema socijalnim problemima te ciljevima izgradnje konkurentskih, održivih i inkluzivnih gradova koji su integrirani u nacionalnu razvojnu politiku. Ruralne politike većinom se oblikuju oko poljoprivrede: Međutim, sve se više teži uključivanju različitih aktivnosti kojima se trguje, kao i iskorištavanju vrijednosti heterogenih resursa i potencijala, poput šuma, ruda, ribarstva, kulture i turizma. Ruralno – urbane veze, tijekom ljudi, robe, informacija, financijskih sredstava, povezuju urbana i ruralna područja te jačaju ekonomsku diverzifikaciju. Kako bi se generirao rast i dobrobit, potrebno je iskoristiti teritorijalna dobra ruralnih područja, malih, srednjih i velikih gradova, poticati koheziju, podržavati sustave i mreže gradova kao i međuopćinske i gradske suradnje.

Policentričnost ima vrlo jaku ulogu u ostvarivanju teritorijalne kohezije, jednog od bitnih ciljeva europske regionalne politike i modela razvoja. Kao takav, model bi trebao izjednačavati razlike među regijama, generirati uravnoteženiji razvoj te poticati konkurentnost.

Učinak strategija usmjerenih prema poticanju uravnoteženijeg ruralno – urbanog odnosa i policentričnog razvoja temelji se na brojnim pretpostavkama i još uvijek nedovoljno provjerenim hipotezama. Različiti instrumenti EU u okviru kohezijske politike značajno mogu pridonijeti da se ideja policentrizma i uravnoteženijeg razvoja brže ostvari, pri čemu treba naglasiti potrebu jačanja vlastitih potencijala, posebno manjih lokalnih jedinica i funkcionalnih urbanih područja. Upravo se kroz fondove i druge instrumente EU-a nudi prilika svakome tko ima potencijala da iste jednostavnije ostvari. Kako bi se to dosljedno realiziralo, potrebno je što više informirati, educirati ljude i pružati im prilike da iskoriste takve mogućnosti. Potrebno im je znanje i vodstvo da uz kvalitetne projekte ostvare svoje poduzetničke prilike putem razvoja lokalnih potencijala, što će pridonijeti rastu lokalnog, regionalnog značaja i kohezije.

Jedna od dilema policentrizma je pitanje donosi li prijenos ovlasti i odgovornosti veće troškove. Također, ako model postane neprecizan i nejasan, može doći do njegove ograničene uporabe. Gospodarski rast teško se može odvijati u uvjetima prostorno neravnomjerne raspodjele. Okruženje koje nije potpuno jasno definirano pravilima, postaje plodno tlo za stvaranje nesavršenosti, što ne doprinosi stvaranju kohezije i jednakosti, već policentrizam postaje idealni model samo za određenu skupinu ljudi i područja. Međutim, svaki model i politika ima svoje prednosti i nedostatke.

EU posebno potiče koheziju i na temelju toga nudi mnoge mogućnosti kako bi sva područja imala priliku za razvoj, bez obzira na različite kapacitete. U radu je upravo to prikazano, na koji način i slabije naseljeni prostori, poput Općine Lanišće, mogu iskoristiti prednosti povezivanja s okruženjem i gdje se za to vidi potreba. Različiti načini ostvarivanja komplementarnosti između bližih gradova/općina mogu stimulirati daljnji integrirani razvoj, što može dovesti do socijalnog i ekonomskog razvoja na regionalnoj razini. Strategije koje potiču poljoprivredu, ekonomsku diverzifikaciju i poboljšanje poslovnog okruženja, imaju uspjeha. Strategije koje najviše obećavaju (kroz konkretne prioritete, mjere, projekte) su one koje se temelje na promatranju tipologije ruralno – urbanih karakteristika. Korelacija policentričnosti i ruralno – urbanog odnosa od velike je važnosti.

Policentrizam je put ka koheziji i stvaranju regija s odgovarajuće iskorištenim potencijalima, konkurentnim područjima, što vodi u konačnici razvoju pojedinca,



mjesta, regija i države. Stoga je svakako poželjno iskoristiti sve pozitivno, uvidjeti lokalne prednosti i na njima raditi.

## Literatura

### Knjige:

1. Mankiw, G. (2006.): Osnove ekonomije, treće izdanje. Zagreb: MATE d.o.o.
2. O'Sullivan, A. (2007.): Urban economics, 6th edition. New York: McGraw-Hill Irwin.
3. Pacione, M. (2009.): Urban geography a global perspective, third edition. London and New York: Routledge
4. Šimunović, I. (1996.): Grad u regiji ili regionalni grad. Split: Logos.
5. Šimunović, I. (2007.): Urbana ekonomika – petnaest tema o gradu. Zagreb: Školska knjiga.
6. Vresk, M. (2002.): Grad i urbanizacija. Zagreb: Školska knjiga.

### Internet izvori (različite vrste publikacija):

1. Aligica, P. i Tarko, V. (2013.): *Co-Production, Polycentricity, and Value Heterogeneity: The Ostroms' Public Choice Institutionalism Revisited*. American Political Science Review [Online], 107 (4), str. 1. – 16. Dostupno na: <https://aligica.com/wp-content/uploads/2020/01/2.-Co-Production-Polycentricity-and-Value-Heterogeneity-V.-Tarko-PD-Aligica.pdf> [Pristupljeno: 6. studeni 2020.]
2. Američka gospodarska komora u Hrvatskoj (2018.): *Istraživanje poslovnog okruženja u Hrvatskoj*. [Online] Dostupno na: [https://www.amcham.hr/storage/upload/doc\\_library/amcham\\_-\\_istrazivanje\\_poslovnog\\_okruzenja\\_u\\_hrvatskoj\\_143510.pdf](https://www.amcham.hr/storage/upload/doc_library/amcham_-_istrazivanje_poslovnog_okruzenja_u_hrvatskoj_143510.pdf) [Pristupljeno: 8. siječnja 2021.]
3. Bačić, K. i Šišinački, J. (2014.): *Potencijal Hrvatske za polientrični razvitak*. Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja [Online], 23 (2), str. 327. – 347. Dostupno na: [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=185457](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=185457) [Pristupljeno: 6. studeni 2020.]
4. Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J. i Świątek, D. (2011.): *How to strengthen the territorial dimension of „Europe 2020“ and the EU cohesion*

- policy. Report based on the Territorial Agenda 2020.* Warsaw. [Online] Dostupno na: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011\\_territorial\\_dimension\\_eu2020.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf) [Pristupljeno: 10. srpnja 2019.]
5. CLER (2017.): *Evaluacija postojećeg i prijedlog novog modela za izračun indeksa te izračun novog indeksa razvijenosti jedinica lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj.* [Online] Dostupno na: [http://arhiva.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Studija\\_novi%20model%20indeksa%20razvijenosti\\_CLER\\_za%20web.pdf](http://arhiva.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Studija_novi%20model%20indeksa%20razvijenosti_CLER_za%20web.pdf) [Pristupljeno: 4. rujna 2020.]
  6. Cini, V., Drvenkar, N. i Marošević, K. (2014.): *Regionalna konkurentnost: slučaj „podijeljene“ EU.* U: Cini, V., Borozan, Đ. i Ferenčak, I. (ur.) (2014.): *Konkurentnost, ekonomski rast i blagostanje (zbornik radova).* Osijek: Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku. [Online], str. 178. – 194. Dostupno na: [http://www.efos.unios.hr/konkurentnost-ekonomski-rast-i-blagostanje/wp-content/uploads/sites/378/2014/10/Zbornik\\_IFK\\_2014\\_konacni.pdf](http://www.efos.unios.hr/konkurentnost-ekonomski-rast-i-blagostanje/wp-content/uploads/sites/378/2014/10/Zbornik_IFK_2014_konacni.pdf) [Pristupljeno: 23. studeni 2020.]
  7. Čalić Šverko, G. (2020.): *Prihvaćena inicijativa: Ćićarija dobiva turističku zajednicu, pripojit će se bužetskoj.* Glas Istre. [Online] Dostupno na: <https://www.glasistre.hr/istra/prihvacena-inicijativa-cicarija-dobiva-turisticku-zajednicu-pripojit-ce-se-buzetskoj-676913> [Pristupljeno: 3. studeni 2020.]
  8. Čelebić, G. i Rendulić, D. I. (2011.): *ITdesk.info – projekt računalne e-edukacije sa slobodnim pristupom - Priručnik za digitalnu pismenost. Osnovni pojmovi informacijske i komunikacijske tehnologije.* Zagreb: Otvoreno društvo za razmjenu ideja (ODRAZI). [Online] Dostupno na: [http://www.itdesk.info/prirucnik\\_osnovni\\_pojmovi\\_informacijske\\_tehnologije.pdf](http://www.itdesk.info/prirucnik_osnovni_pojmovi_informacijske_tehnologije.pdf) [Pristupljeno: 23. studeni 2020.]
  9. Dijkstra, L., Florczyk, A., Freire, S., Kemper, T. (2020.): *Applying the Degree of Urbanisation to the globe: A new harmonised definition reveals a different picture of global urbanisation.* Belgium: Journal of urban economics. [Online] Dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/346526582\\_Applying\\_the\\_Degree\\_of](https://www.researchgate.net/publication/346526582_Applying_the_Degree_of)

- [f Urbanisation to the globe A new harmonised definition reveals a different picture of global urbanisation](#) [Pristupljeno: 23. studeni 2020.]
10. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2011.): *Model diferencijacije urbanih, ruralnih i prijelaznih naselja u Republici Hrvatskoj*. [Online] Dostupno na: [https://www.dzs.hr/Hrv/publication/metodologije/metod\\_67.pdf](https://www.dzs.hr/Hrv/publication/metodologije/metod_67.pdf) [Pristupljeno: 30. kolovoza 2019.]
  11. Državni zavod za statistiku (2018a.): *Hrvatska u brojkama 2018*. Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske. [Online] Dostupno na: [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/CroInFig/croinfig\\_2018.pdf](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/CroInFig/croinfig_2018.pdf) [Pristupljeno: 27. veljače 2021.]
  12. Državni zavod za statistiku (2018b.): *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2018*. Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske. [Online]. Dostupno na: [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf) [Pristupljeno: 25. studeni 2020.]
  13. Državni zavod za statistiku (2020a.): *Bruto domaći proizvod - pregled po županijama*. [Online] Dostupno na: <https://www.dzs.hr/Hrv/publication/StatisticsInLine.htm> [Pristupljeno: 2. ožujka 2021.]
  14. Državni zavod za statistiku (2020b.): *Hrvatska u brojkama 2020*. Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske. [Online] Dostupno na: [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/CroInFig/croinfig\\_2020.pdf](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/CroInFig/croinfig_2020.pdf) [Pristupljeno: 2. ožujka 2021.]
  15. Ekonomski institut Zagreb (2019.): *Prijedlog nove NUTS 2 klasifikacije za Hrvatsku*. Regio – novosti [Online], rujan 2019 (14), str. 2. – 5. Dostupno na: [https://www.eizg.hr/userdocsimages/publikacije/serijske-publikacije/regio-novosti/regio\\_14\\_rujan\\_2019.pdf](https://www.eizg.hr/userdocsimages/publikacije/serijske-publikacije/regio-novosti/regio_14_rujan_2019.pdf) [Pristupljeno: 7. rujan 2020.]
  16. ESPON (2007.): *Polycentric Urban Development and Rural-Urban Partnership – Thematic Study of INTERREG and ESPON activities*. [Online] Dostupno na: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-INTERACT-Poly-Jan2007.pdf> [Pristupljeno: 25. siječnja 2021.]
  17. ESPON (2013.): *FOCI - Future orientation for cities*. [Online] Dostupno na: <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/foci-future-orientation-cities> [Pristupljeno: 18. lipnja 2019.]

18. ESPON (2020.): *Cooperation Programmes Under European territorial cooperation goal*. [Online] Dostupno na: [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON\\_2020\\_Cooperation\\_Programme\\_-\\_SFC\\_Version-11-03-15\\_1.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_2020_Cooperation_Programme_-_SFC_Version-11-03-15_1.pdf) [Pristupljeno: 13. studeni 2020.]
19. European Commission (1999.): *ESDP European Spatial Development Perspective* [Online] Dostupno na: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf) [Pristupljeno: 7. lipnja 2020.]
20. European Commission (2011.): *Urban-rural linkages*. [Online] Dostupno na: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/) [Pristupljeno: 7. lipnja 2020.]
21. European Commission (2020.): *Cohesion policy*. [Online] Dostupno na: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/glossary/c/cohesion-policy](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/c/cohesion-policy) [Pristupljeno: 15. lipnja 2020.]
22. European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2017.): *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. [Online] Dostupno na: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf) [Pristupljeno: 10. srpnja 2019.]
23. Europski parlament (2020.): *Zajedničko razvrstavanje prostornih jedinica za statistiku (NUTS)*. [Online] Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_3.1.6.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_3.1.6.pdf) [Pristupljeno: 13. prosinca 2020.]
24. Eurostat (2018.a): *Methodological manual on territorial typologies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Online] Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9507230/KS-GQ-18-008-EN-N.pdf/a275fd66-b56b-4ace-8666-f39754ede66b> [Pristupljeno: 18. lipnja 2019.]
25. Eurostat (2018.b): *Regions in the European Union. Nomenclature of the territorial units for statistics - NUTS 2016/ EU - 28. Edition 2018*. [Online] Dostupno na:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9397402/KS-GQ-18-007-E-N-N.pdf/68c4a909-30b0-4a90-8851-eddc400a5faf?t=1543835542000>

[Pristupljeno: 20. lipnja 2020.]

26. Eurostat (2019.): *Eurostat regional yearbook: 2019 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Online] Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-HA-19-001>

[Pristupljeno: 5. rujna 2020.]

27. Eurostat (2020a.): *Eurostat regional yearbook, 2020 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Online] Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11348978/KS-HA-20-001-E-N-N.pdf/f1ac43ea-cb38-3ffb-ce1f-f0255876b670> [Pristupljeno: 8. siječnja 2021.]

28. Eurostat (2020b.): *Population Change - Demographic balance and crude rates at regional level (NUTS 3)*. [Online] Dostupno na: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo\\_r\\_gind3&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_r_gind3&lang=en) [Pristupljeno: 8. siječnja 2021.]

29. Feletar, D. (2005.): *Razlike u razvijenosti regija u Hrvatskoj – s posebnim osvrtom na Koprivničko – križevačku županiju*. Podravina [Online], 4 (8), str. 167. – 178. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/116632> [Pristupljeno: 10. listopad 2020.]

30. Fernández-González, A. i Aylward, B. (1998.): *Participation, pluralism, and polycentrism: reflection on watershed management in Costa Rica*. [Online] Dostupno na: <http://www.fao.org/3/x3030e/x3030e0c.htm> [Pristupljeno: 6. srpnja 2019.]

31. Filipić, P. (2016.): *Ekonomski efekti glavnog grada*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu [Online], 53 (4), str. 893. – 922. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/168800> [Pristupljeno 5. rujna 2019.]

32. Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada (2017.): *Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine*. [Online] Dostupno na: [https://www.zagreb.hr/UserDocsImages/gu%20za%20strategijsko%20planiranje/Razvojna%20strategija%20Grada%20Zagreba\\_SGGZ\\_18-17.pdf](https://www.zagreb.hr/UserDocsImages/gu%20za%20strategijsko%20planiranje/Razvojna%20strategija%20Grada%20Zagreba_SGGZ_18-17.pdf)

[Pristupljeno: 17. kolovoz 2019.]

33. Hall, P. i Pain, K. (2006.): *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*. London: Earthscan. [Online] Dostupno na:

- <http://www.strategvest.ro/media/dms/file/Resurse/The%20Polycentric%20Metropolis%202006.pdf> [Pristupljeno: 10. prosinca 2020.]
34. Horvat, J. (2015.): *Moderni grad: Ishodišta suvremenoga urbanističkog planiranja* [Online] Dostupno na: <https://de.scribd.com/document/375917554/Urbanizam-III-predavanja-2015-pdf> [Pristupljeno: 7. siječnja 2021.]
35. Hrvatska gospodarska komora (2019.): *BDP po stanovniku u NUTS 3 regijama EU*. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora. [Online] Dostupno na: <https://www.hgk.hr/documents/l-bdp-po-stanovniku-u-nuts-3-regijama-eu-25112019-cetvrta5e1c60bd9cec0.pdf> [Pristupljeno: 11. prosinca 2020.]
36. Institut za javne financije (2014.): *Učinci decentralizacije u Republici Hrvatskoj na ekonomski i fiskalni položaj Istarske županije*. [Online] Dostupno na: [https://www.istra-istria.hr/fileadmin/dokumenti/novosti/2015/20150122\\_Ucinci\\_decentralizacije.pdf](https://www.istra-istria.hr/fileadmin/dokumenti/novosti/2015/20150122_Ucinci_decentralizacije.pdf) [Pristupljeno: 3. rujan 2020.]
37. Istarska razvojna agencija (2018.): *Županijska razvojna strategija Istarske županije do 2020*. Pula: Istarska županija. [Online] Dostupno na: [https://ida.hr/media/filer\\_public/83/0b/830bc13c-7504-43a5-aab5-cb80b76d5c85/zupanijska\\_razvojna\\_strategija\\_do\\_2020\\_godine.pdf](https://ida.hr/media/filer_public/83/0b/830bc13c-7504-43a5-aab5-cb80b76d5c85/zupanijska_razvojna_strategija_do_2020_godine.pdf) [4. siječnja 2021.]
38. Istarska županija (2008.): *Plan gospodarenja otpadom Istarske županije do 2015. godine* [Online] Dostupno na: [https://www.istra-istria.hr/fileadmin/dokumenti/upravna\\_tijela/PlanGospodarenjaOtpadomIZ.pdf](https://www.istra-istria.hr/fileadmin/dokumenti/upravna_tijela/PlanGospodarenjaOtpadomIZ.pdf) [Pristupljeno: 5. ožujka 2021.]
39. Istarska županija (2020.): *Proračun Istarske županije za 2021. godinu i projekcije za 2022. i 2023. godinu*. [Online] Dostupno na: [https://www.istra-istria.hr/media/filer\\_public/e9/c4/e9c46710-d83f-46c3-98a2-382a56a9a091/201222\\_proracun\\_2021.pdf](https://www.istra-istria.hr/media/filer_public/e9/c4/e9c46710-d83f-46c3-98a2-382a56a9a091/201222_proracun_2021.pdf) [Pristupljeno: 4. ožujka 2021.]
40. Istarska županija (2021.): *Stanovništvo Istarske županije prema popisu iz 2011. godine*. [Online] Dostupno na: <https://www.istra-istria.hr/hr/opci-podaci/stanovnistvo/> [Pristupljeno: 30. siječnja 2021.]
41. Koprić, I. (2015.): *Suradnja jedinica kao instrument konsolidacije sustava lokalne samouprave: iskustva, mogućnosti i ograničenja*. U: Koprić, I., Škarica, M. i Milošević, B. (ur.) (2015.): *Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj*

- samoupravi. Zagreb: Institut za javnu upravu [Online], str. 3. – 22. Dostupno na: [https://iju.hr/Dokumenti/pub\\_30.pdf](https://iju.hr/Dokumenti/pub_30.pdf) [Pristupljeno: 5. ožujka 2021.]
42. Kranjčević, J., Lukić, A., Kušen, E., Klarić, Z., (2014.): *Regionalni razvoj, razvoj sustava naselja, urbani i ruralni razvoj i transformacija prostora*. [Online] Dostupno na: [https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Prostorno/StrategijaPR//Regionalni\\_razvoj.pdf](https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Prostorno/StrategijaPR//Regionalni_razvoj.pdf) [Pristupljeno: 25. studeni 2020.]
43. LAG Središnja Istra (2020.): *LAG „Središnja Istra“*. [Online] Dostupno na: <https://lag-sredisnjaistra.hr/sto-je-lag/> [Pristupljeno: 8. siječnja 2021.]
44. Liu, Y., Fan, P., Yue, W., Huang, J., Li, D. i Tian, Z. (2019.): *Assessing Polycentric Urban Development in Mountainous Cities: The Case of Chongqing Metropolitan Area, China*. *Sustainability* [Online], 11 (10), str. 1. – 15. Dostupno na: <https://doi.org/10.3390/su11102790> [Pristupljeno 16. siječnja 2021.]
45. Lucatelli, S. (2012.): *Rurban: Rural – Urban Partnership for Sustainable Development*. [Online] Dostupno na: [https://is.muni.cz/el/sci/podzim2013/Z0131/um/Rural\\_Urban\\_Partnership\\_Sabrina\\_Lucatelli.pdf](https://is.muni.cz/el/sci/podzim2013/Z0131/um/Rural_Urban_Partnership_Sabrina_Lucatelli.pdf) [Pristupljeno 13. siječnja 2021.]
46. Marković, B., Karačić, D. (2010./2011.) *Lokalne financije*. [Online] Dostupno na: <https://www.slideserve.com/garret/lokalne-financije-zimski-semestar-2010-2011-prof-dr-sc-branimir-markovi-mr-sc-domagoj-kara-i> [Pristupljeno, 12. prosinac 2020.]
47. McGinnis, M. D. (2011.): *Costs and Challenges of Polycentric Governance: An Equilibrium Concept and Examples from U.S. Health Care*. [Online] Dostupno na: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2206980> [Pristupljeno: 5. ožujka 20201.]
48. Ministarstvo financija (2020.): *Godišnje izvješće o državnim potporama za 2019. godinu*. [Online] Zagreb: Vlada Republike Hrvatske. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/godisnje-izvjesce-o-drzavnim-potporama-za-2019-godinu-podnositeljica-vlada-republike-hrvatske> [Pristupljeno: 11. prosinca 2020.]
49. Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske (2013.): *Izvješće o stanju u prostoru Republike Hrvatske 2008. - 2012*. [Online] Dostupno na:



- [https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages/Zavod/Publikacije/Izvjescje\\_SPRH\\_08\\_1\\_2.pdf](https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages/Zavod/Publikacije/Izvjescje_SPRH_08_1_2.pdf) [Pristupljeno: 3. siječnja 2021.]
50. Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja i Hrvatski zavod za prostorni razvoj (2017.): *Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske*. [Online] Dostupno na: [https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages/Zavod/Publikacije/SPRRH\\_e-knjiga.pdf](https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages/Zavod/Publikacije/SPRRH_e-knjiga.pdf) [Pristupljeno: 20. kolovoza 2020.]
51. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2017a.): *Indeks razvijenosti*. [Online] Dostupno na: <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/112> [Pristupljeno: 5. rujna 2019.]
52. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2017b.): *Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (prijedlog)*. [Online] Dostupno na: [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Savjetovanje%20sa%20zainteresiranom%20javno%C5%A1%C4%87u/Prijedlog%20odluke%20o%20razvrstavanju%20JLPRS%20prema%20stupnju%20razvijenosti\\_13\\_12\\_2017.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Savjetovanje%20sa%20zainteresiranom%20javno%C5%A1%C4%87u/Prijedlog%20odluke%20o%20razvrstavanju%20JLPRS%20prema%20stupnju%20razvijenosti_13_12_2017.pdf) [Pristupljeno: 5. rujna 2019.]
53. Ministarstvo turizma (2019.): *Turistički promet u srpnju 2019. godine* [Online] Dostupno na: [https://mint.gov.hr/UserDocsImages//AA\\_2018\\_c-dokumenti//190918\\_statmint\\_VII.pdf](https://mint.gov.hr/UserDocsImages//AA_2018_c-dokumenti//190918_statmint_VII.pdf) [Pristupljeno: 4. ožujka 2021.]
54. Morrison, T., Adger, W., Brown, K., Lemos, M., Huitema, D., Hughes, T. (2017.): *Mitigation and adaptation in polycentric systems: sources of power in the pursuit of collective goals* [Online] Dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/318164182\\_Mitigation\\_and\\_adaptation\\_in\\_polycentric\\_systems\\_sources\\_of\\_power\\_in\\_the\\_pursuit\\_of\\_collective\\_goals\\_Mitigation\\_and\\_adaptation\\_in\\_polycentric\\_systems](https://www.researchgate.net/publication/318164182_Mitigation_and_adaptation_in_polycentric_systems_sources_of_power_in_the_pursuit_of_collective_goals_Mitigation_and_adaptation_in_polycentric_systems) [Pristupljeno: 15. lipnja 2020.]
55. Njegač, D. (2013.): *Grad i okolica*. [Online] Dostupno na: [https://www.pmf.unizg.hr/\\_download/repository/Grad\\_i\\_okolica.pdf](https://www.pmf.unizg.hr/_download/repository/Grad_i_okolica.pdf) [Pristupljeno: 29. srpnja 2020.]
56. Općina Lanišće (2018.): *Strategija razvoja Općine Lanišće od 2017. do 2020.* [Online] Dostupno na:

- <https://opcinalanisce.com/assets/files/Dokumenti/2019/20.05.2019/STRATEGIJA%20RAZVOJA%20OP%C4%86INE%20LANI%C5%A0%C4%86E%20OD%202017.%20DO%202020..pdf> [Pristupljeno: 29. srpnja 2020.]
57. Općina Lanišće (2020.): *Polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna Općine Lanišće za razdoblje od 1.1. do 30.6.2020.* [Online] Dostupno na: <http://opcinalanisce.com/assets/files/Dokumenti/2020/24.09.2020/POLUGODI%C5%A0NJI%20IZVJE%C5%A0TAJ%20O%20IZVR%C5%A0ENJU%20PRORA%C4%8CUNA%20ZA%202020.%20GODINU%20I%20OBRAZLO%C5%B DENJE%20-%20bez%20datuma1.pdf> [Pristupljeno: 10. siječnja 2021.]
58. OECD Regional Development Ministerial (2019.) *Principles on Urban Policy and on Rural Policy: Megatrends: Building Better Futures for Region, Cities and Rural Areas.* [Online] Dostupno na: <https://www.oecd.org/regional/ministerial/documents/urban-rural-Principles.pdf> [Pristupljeno: 10. siječnja 2021.]
59. Perkov I., Golubić, M. (2020./2021.): *Lokalni i regionalni razvoj Hrvatske, ponavljanje.* [Online] Dostupno na: [https://www.hrstud.unizg.hr/\\_download/repository/Lokalni\\_i\\_regionalni\\_razvoj\\_Hrvatske\\_-\\_Kljucni\\_pojmovi.pdf](https://www.hrstud.unizg.hr/_download/repository/Lokalni_i_regionalni_razvoj_Hrvatske_-_Kljucni_pojmovi.pdf) [Pristupljeno: 25. siječanj 2021.]
60. Puljiz, J. i Biondić, I. (2018.): *Izrada prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije u Republici Hrvatskoj.* Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose. [Online] Dostupno na: <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti%20-%20dokumenti/Izrada%20prijedloga%20nove%20NUTS%20klasifikacije%20u%20RH%20012019.pdf> [Pristupljeno: 7. rujna 2020.]
61. Rajić, N., Pejaković, T., Derdić, A., Lončarić, S. i Viboh, D. (2015.): *Demografska kretanja i pokazatelji funkcionalne povezanosti na području urbane aglomeracije Zagreb - podloga za izradu Strategije razvoja urbane aglomeracije Zagreb.* Zagreb: Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj grada. [Online] Dostupno na: [https://www.zagreb.hr/UserDocsImages/arhiva/Demografska%20studija%20za%20potrebe%20Strategije%20razvoja%20UAZ\\_2015..pdf](https://www.zagreb.hr/UserDocsImages/arhiva/Demografska%20studija%20za%20potrebe%20Strategije%20razvoja%20UAZ_2015..pdf) [Pristupljeno: 15. studeni 2020.]
62. Seferagić, D. (2005.): *Piramidalna mreža gradova.* Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja [Online], 43

- (3(169)), str. 579. – 615. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/33355>  
[Pristupljeno: 25. kolovoza 2020.]
63. Strukturni fondovi (2014.): *Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020.* [Online] Dostupno na: [https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/GLAVNI-DOKUMENT-Sporazum\\_o\\_partnerstvu\\_HR.pdf](https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/GLAVNI-DOKUMENT-Sporazum_o_partnerstvu_HR.pdf) [Pristupljeno: 13. prosinca 2020.]
64. Sandberg, K. i Meijers, E. (2006.): *Polycentric development: panacea for regional disparities in European countries?* [Online] Dostupno na: [https://unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbanenvperf/conference/tenth\\_bratislava/documents/5.sandberg.meijers.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbanenvperf/conference/tenth_bratislava/documents/5.sandberg.meijers.pdf) [Pristupljeno: 13. siječnja 2021.]
65. Šimunović, I. (1999.) *Srednji gradovi u regionalnom sustavu Hrvatske.* [Online] Dostupno na: [https://www.pilar.hr/wp-content/images/stories/dokumenti/zbornici/6/z\\_6\\_155.pdf](https://www.pilar.hr/wp-content/images/stories/dokumenti/zbornici/6/z_6_155.pdf) [Pristupljeno: 13. prosinca 2020.]
66. Tijanić, L., Kersan-Škabić, I. i Tomić, D. (2020.): *The relationship between territorial cohesion and regional competitiveness in the European Union.* U: Hammes, K., Machrafi, M. i Huzjan, V. (ur.) (2020.): *Economic and Social Development (Book of Proceedings), 51<sup>st</sup> International Scientific Conference on Economic and Social Development.* Varaždin: VADEA, University North, Warsaw: Faculty of Management University of Warsaw, Morocco: Faculty of Law, Economics and Social Sciences Sale - Mohammed V University in Rabat, Čakovec: Polytechnic of Međimurje in Čakovec [Online], str. 269. – 278. Dostupno na: <https://www.esd-conference.com/past-conferences> [Pristupljeno: 14. siječnja 2021.]
67. Veneri, P. i Burgalassi, D. (2010.): *Questioning polycentric development and its effects: Issues of definition and measurement for the Italian NUTS 2 Regions.* Munich Personal RePeEc Archive [Online], (26637), str. 1. – 28. Dostupno na: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/26637/> [Pristupljeno: 11. prosinca 2020.]
68. Vlada Republike Hrvatske (2017.): *Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine.* [Online] Dostupno na: <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/razvojne%20strategije/Strategija%20regionalnog%20razvoja%20Republike%20Hrvatske%20za%20razdoblje%20do%20kraja%202020%20godine.pdf>

[20Hrvatske%20za%20razdoblje%20do%20kraja%202020.\\_HS.pdf](#)

[Pristupljeno: 10. listopada 2020.]

69. Vlada Republike Hrvatske (2019.): *Godišnje izvješće o državnim potporama za 2018. godinu.* [Online] Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/koncesije-dp/izvjesca//Godisnje%20izvjesce%20o%20drzavnim%20potporama%202018.pdf> [Pristupljeno: 7. rujna 2020.]
70. Vogler, J. (2020.): *The political Economy of the European Union: An Exploration of EU Institutions and Governance from the Perspective of Polycentrism.* U: Boettke, P. J., Herzberg, B. i Kogelmann, B. (2020.): *Exploring the Political Economy and Social Philosophy of Vincent and Elinor Ostrom.* Lanham, Boulder, New York, London: Rowman & Littlefield [Online], str. 145. – 181. Dostupno na: [http://www.janvogler.net/EU\\_Polycentrism.pdf](http://www.janvogler.net/EU_Polycentrism.pdf) [Pristupljeno 25. kolovoz 2020.]
71. Vresk, M. (1979.): *Gradske regije velikih gradova Hrvatske.* [Online] Dostupno na: [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=210334](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=210334) [Pristupljeno: 18. siječnja 2021.]
72. Zimmermann, R. (1999.): *Prijedlog određenja srednjih gradova u Hrvatskoj.* Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja [Online], 8 (1), str. 21. – 43. Dostupno na: [file:///C:/Users/Martina%20Fabris/Searches/Downloads/DI\\_HRgradovi\\_tekst2\\_Zimmermann.pdf](file:///C:/Users/Martina%20Fabris/Searches/Downloads/DI_HRgradovi_tekst2_Zimmermann.pdf) [Pristupljeno: 30. kolovoza 2019.]

## **Zakoni i propisi:**

1. Narodne novine, Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Narodne novine 14/1997
2. Narodne novine, Uredba o indeksu razvijenosti. Narodne novine 131/2017
3. Narodne novine, Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske. Narodne novine 147/14, 123/17, 118/18
4. Narodne novine, Nacionalna klasifikacija statističkih regija 2021. (HR\_NUTS 2021.). Narodne novine 125/2019
5. Narodne novine, Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske. Narodne novine, 123/2017



## Popis tablica

<b>Tablica 1.</b> Prijedlog nove klasifikacije Hrvatske prema NUTS 2 regijama.....	55
<b>Tablica 2.</b> Struktura HR NUTS 2021.....	56
<b>Tablica 3.</b> Prikaz podjele jedinica regionalne samouprave u razvojne skupine nakon izračuna indeksa razvijenosti.....	59
<b>Tablica 4.</b> Prikaz podjele jedinica lokalne samouprave u razvojne skupine nakon izračuna indeksa razvijenosti.....	60
<b>Tablica 5.</b> Financiranje prioriternih mjera Istarske županije do 2020. godine prikazano u HRK (planirana sredstva) .....	74

## Popis slika

<b>Slika 1.</b> Imaginarni prikaz glavnog grada u državi.....	15
<b>Slika 2.</b> Struktura gradske regije.....	17
<b>Slika 3.</b> Prikaz konurbacija u Velikoj Britaniji.....	19
<b>Slika 4.</b> Gradovi i zone dnevnih migracija.....	41
<b>Slika 5.</b> Prikaz BDP-a po stanovniku u EU-27 prema NUTS 2 regijama u 2018. godini.....	43
<b>Slika 6.</b> Prikaz oblika decentraliziranih gradskih aglomeracija.....	63
<b>Slika 7.</b> Policentrizam.....	63

## Sažetak

Globalizacija i ubrzani razvoj potaknuli su rast pojedinih gradova, dok je većina srednjih i malih gradova ostala u sjeni. Takav urbani sustav s dominantnim gradom (najčešće glavni grad) stvara polarizaciju u razvoju. Trendovi regionalnih nejednakosti predstavljaju stalni gorući problem. Znanje o načinima prevladavanja takvih razlika ima veliku važnost pri donošenju regionalnih politika. Kako bi se regionalne nejednakosti smanjile, sve se više zagovara policentrični razvoj gradova.

Cilj rada je prikazati definiranje i važnost policentrizma u poticanju cjelokupnog razvoja, na europskoj razini, a s detaljnom analizom u Hrvatskoj i u odabranoj županiji. Nakon uvoda, u radu se definira grad i opisuje rast gradova, prikazuju se urbane forme, urbane funkcije, decentralizacija funkcija, obilježja policentrizma (policentrizam kao ekonomski i geografski fenomen, troškovi i koristi policentrizma). Posebno poglavlje obrađuje značenje policentrizma u razvoju europskih regija te se nakon toga detaljnije analiziraju odabrana obilježja policentrizma u Hrvatskoj, na primjeru Istarske županije i u Općini Lanišće. U cilju dobivanja potpunijih zaključaka provedeno je samostalno istraživanje te se na kraju rada prikazuju rezultati intervjua s predstavnicima odabrane županije i općine, osvrt na istraživanje i zaključak rada. U radu je dokazano da policentričan razvoj može pomoći snažnijem iskorištavanju potencijala i biti prilika za razvoj, potaknuti lokalni i regionalni razvoj, omogućuje poboljšanje interakcije između gradova i općina. Instrumenti kohezijske politike Europske unije nude dodatnu mogućnost bržeg povezivanja okolnih područja, kao i ostvarivanja integriranog razvoja.

**Ključne riječi:** rast gradova, policentrizam, kohezija, urbano – ruralne veze, županija, općina



## Summary

Globalization and urban development have prompted the growth of some cities, while many medium - sized and small cities have remained neglected. Such urban system with the dominant city (usually the capital city) creates the polarisation in development. Such trends of regional inequalities have become a constant pressing issue. In the creation of the regional policies, it is very important to know how to overcome such differences. In order to diminish regional inequalities, today's society places great emphasis on the polycentric urban development.

The aim of this thesis is to define and present the importance of polycentricity in encouraging the more balanced development, on European level and with more detailed analysis in Croatia and in chosen county. After the introduction, the paper defines the city and describes urban growth, different urban forms, urban functions, decentralisation of the functions, explains the characteristics of the polycentricity (polycentricity as economic and geographic phenomena, costs and benefits of polycentricity). Special chapter is directed at the role of polycentricity in the development of the European regions and in the following chapter more detailed analysis of the chosen characteristics of the polycentricity in Croatia, with the example of Istria county and in Municipality of Lanišće is given. In order to provide more complete conclusions separate analysis is performed. In the last parts of the thesis the results of the interview with the representatives of the chosen country and municipality are presented, overview on the investigation is given as well as conclusion. In this thesis it is confirmed that polycentric development can help to use the potentials and can represent an incentive for the development, that is to foster local and regional development. It enables better interaction between cities and municipalities. Instruments of the European Union's cohesion policy provide additional opportunity for the faster connections of the surrounding areas, as well as to achieve integrated development.

**Keywords:** urban growth, polycentricity, cohesion, urban - rural linkages, county, municipality