

# Urbano upravljanje u istarskim gradovima

---

**Dobrić, Dana; Menger, Mariza**

*Source / Izvornik:* **Zbornik radova međunarodnog znanstvenog skupa Istarsko gospodarstvo jučer i sutra : Proceedings of the international scientific conference Istrian economy yesterday and tomorrow, 2015, 191 - 202**

**Conference paper / Rad u zborniku**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:685766>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-14**

**PRAVI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)



Izvorni znanstveni rad  
711.4:352>(497.571)(094.7)

**DANA DOBRIĆ**

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci  
ddobric@pravri.hr

**MARIZA MENDER**

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci  
mmenger@pravri.hr

## URBANO UPRAVLJANJE U ISTARSKIM GRADOVIMA

*Središnji interes rada predstavlja pitanje prilagođavaju li se istarski gradovi europskoj politici urbanog upravljanja. Prilikom se autori koncentriraju na ekonomsku ulogu gradova, odnosno usmjeravanje njihovih aktivnosti k poticanju lokalnog rasta i razvoja. U prvom dijelu rada analizira se urban acquis sadržan u dokumentima Vijeća Europe i Europske unije te hrvatski pravni okvir koji uređuje problematiku lokalnih razvojnih politika. Nakon identificiranja europskih i domaćih standarda urbanog upravljanja, analizirana je njihova primjena u deset istarskih gradova. Zaključni dio rada sadrži komentare dobivenih uvida te prijedloge za daljnju prilagodbu istarskih gradova europskoj razvojnoj politici.*

**Ključne riječi:** urbano upravljanje, razvojne politike, strateško planiranje, participacija, istarski gradovi

### 1. UVOD

Krajem osamdesetih godina prošlog stoljeća dolazi do intenziviranja procesa europske integracije koje posljedično dovodi do promjena u poimanju statusa i uloge nacionalnih javnih uprava. Iako su središnje državne vlasti prva dodirna točka u odnosima između europskih institucija i nacionalnih poredaka, sve se veći značaj pridaje subnacionalnim razinama vlasti. Implementirajući europsku regulativu, lokalne jedinice, posebno gradovi, provode strukturne i funkcionalne reforme kako bi, između ostalog, u što većoj mjeri udovoljile zahtjevima za učinkovito pružanje javnih usluga i zadovoljenje potreba lokalnog stanovništva.

Osnaživanjem načela supsidijarnosti Ugovorom iz Lisabona (2007.) dodatno je istaknuta važnost obavljanja javnih poslova na razini koja je najbliža građanima (uz uvjet vođenja računa o veličini i prirodi posla te zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti).<sup>1</sup> Osim Europske unije (dalje: Unije), Vijeće Europe (dalje: Vijeće) vrlo je aktivno u promicanju uloge lokalnih jedinica. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, kao savjetodavno tijelo Vijeća, ima ulogu promicati lokalnu i regionalnu demokraciju, unaprijediti lokalno i regionalno upravljanje, podupirati proces devolucije i regionalizacije te prekograničnu suradnju između gradova i regija. Odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi (1985.), Vijeće,<sup>2</sup> uz načelo supsidijarnosti, promiče i načelo lokalne samouprave koje podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova. Time su postavljeni temelji uređenja koncepcije lokalne samouprave. Konačno, u okviru menadžerskih reformi javne uprave počeli su se naglašavati ekonomski učinci lokalne samouprave i potreba za usmjeravanjem njezinih aktivnosti prema poticanju

<sup>1</sup> European Union (2007.) Treaty of Lisbon. OJ C 306, 17. 12. 2007.

<sup>2</sup> Council of Europe (1985.) European Charter of Local Self-Government. CETS No. 122, 15. 10. 1985.

lokalnog rasta i razvoja.<sup>3</sup> Iako je europska regionalna politika prvenstveno usmjerena jačanju ekonomske uloge regija, nije zanemariv značaj lokalnih razina vlasti, posebice gradova. Oni su, kao u pravilu veće jedinice lokalne samouprave, ekonomski prosperitetniji i time postaju nositelji ekonomskog razvoja šireg prostora. Iako svi istarski gradovi prema svojoj veličini ulaze u kategoriju malih gradova, izuzev Grada Pule s nešto više od 57 000 stanovnika, oni moraju biti u mogućnosti odgovoriti novim zahtjevima koji se pred njih postavljaju.

Stoga će se u sljedećim poglavljima najprije obraditi europski instrumenti koji reguliraju područje urbanog razvoja i njihova transpozicija u hrvatski pravni okvir, a zatim će se analizirati primjena standarda urbanog upravljanja u deset istarskih gradova. Na kraju slijedi komentar dobivenih uvida u skladu s kojima se daju preporuke za daljnji razvoj ekonomske uloge gradova i njihovo prilagođavanje europskim trendovima.

## 2. URBANI RAZVOJ U EUROPSKOM I HRVATSKOM PRAVNOM OKVIRU

### 2.1. Vijeće Europe

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti (dalje: Kongres) usvojio je 1992. godine Europsku urbanu povelju (dalje: Povelja I.)<sup>4</sup> kao rezultat dotadašnjih aktivnosti Vijeća u svezi s oblikovanjem gradskih politika, a među kojima je potrebno istaknuti program koji je, u razdoblju od 1982. do 1986. godine, razvijao Međuvladin odbor sastavljen od predstavnika nacionalnih ministarstva nadležnih za gradska pitanja. Od 1986. godine program je delegiran u nadležnost Kongresa sukladno trendu decentralizacije odlučivanja o javnim politikama u državama članicama, što je za posljedicu imalo povećanje ovlasti lokalnih vlasti u području gradskih pitanja.

Povelja I. predstavlja priručnik o gradskom menadžmentu za lokalna tijela te praktični instrument koji čini osnovu za razvoj sustava međunarodnog nagrađivanja gradova koji prihvate i primijene načela Povelje. Izbor načela uvrštenih u Povelju I. ukazuje na snažno izraženu dimenziju lokalnih vlasti budući da je upravo ta razina odgovorna za razvoj gradova. Pritom je pozornost posvećena kvalitativnim aspektima urbanog razvoja i kvaliteti života u gradovima, s posebnim naglaskom na zaštitu temeljnih sloboda i ljudskih prava.

Jačanjem procesa globalizacije gradovi postaju ključni akteri u prilagodbi Europe novim tehnologijama te ekološkim, ekonomskim i društvenim okolnostima. Kao odgovor na te promjene, 2008. godine Kongres usvaja Preporuku br. 251 o Europskoj urbanoj povelji II – «Manifest za novi urbanitet» (dalje: Povelja II.)<sup>5</sup> kojom je aktualizirana prethodna, Povelja I. U Tablici 1 prikazana su načela proklamirana objema poveljama i standardi kojima su ona oblikovana.

Tablica 1: Načela i standardi Vijeća Europe za urbano upravljanje

Načela	Standardi
kohezija	stambena politika, međugeneracijska solidarnost, socijalna osjetljivost
nediskriminacija	antidiskriminacijska regulativa, multikulturalnost
održivost	zaštita okoliša, energetska učinkovitost, alternativna transportna sredstva, uporaba «zelene» tehnologije
participacija	osnivanje vijeća građana, sudjelovanje na lokalnim izborima, lokalni referendumi i drugi oblici neposredne participacije građana, civilni nadzor i evaluacija rada lokalnih tijela

<sup>3</sup> U suvremenim bi državama sustavi lokalne samouprave trebali ostvariti nekoliko uloga: upravnu, političku, socijalnu, ekonomsku i ekološku. Nakon Drugog svjetskog rata intenzivno se razvija socijalna uloga lokalnih jedinica. Lokalne zajednice preuzimaju na sebe teret obavljanja znatnog dijela javnih službi. Osim komunalnih usluga, samoupravni djelokrug proširen je i djelatnostima poput zdravstvenih, obrazovnih, socijalnih te sigurnosno-zaštitnih. Potkraj 20. stoljeća lokalnu samoupravu, a i državu općenito, počinje se promatrati kao svojevrsan ekonomski problem. (Koprić, I. (2012.) Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike. U: N. Zakošek (ur.) *Lokalna samouprava i decentralizacija*. 1. Forum za javnu upravu, 6. svibnja 2012. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung – Institut za javnu upravu.)

<sup>4</sup> The Congress (1992.) *European Urban Charter*. 18. 3. 1992.

<sup>5</sup> The Congress (2008.) *Recommendation 251 European Urban Charter II – Manifesto for a new urbanity*. 28. 5. 2008.

partnerstvo	suradnja lokalnih jedinica, suradnja javnog i privatnog sektora, suradnja lokalne, regionalne, nacionalne i europske razine na temelju uravnoteženog partnerstva
supsidijarnost	funkcionalna i fiskalna decentralizacija
transparentnost	javne konzultacije o urbanim projektima, dostupnost informacija građanima o lokalnim politikama
učinkovitost	uključivanje građana u javne poslove, nova informacijsko-komunikacijska tehnologija

Nakon Povelje I. i II., tijela Vijeća usvojila su niz preporuka, rezolucija i mišljenja u području gradskih politika i urbanog upravljanja. No, zbog prostornog ograničenja, u ovom se radu neće zasebno analizirati svaki od tih dokumenata. U nastavku su izdvojene neke od važnijih preporuka.

Demokratski izabrane lokalne vlasti u najboljoj su poziciji za rješavanje problema urbanog društva, provođenja procesa planiranja i kontrolu razvoja. U okviru urbanističkog planiranja trebale bi voditi računa o osiguranju ugodnog urbanog okoliša i susjedstva, poboljšanju zaštite okoliša, održavanju i stvaranju otvorenog i javnog prostora, socijalnoj zaštiti, gospodarskom razvoju, zapošljavanju, adekvatnom stanovanju, dobro organiziranom javnom prijevozu, zaštiti spomeničke i kulturne baštine, obrazovnim mogućnostima te rekreacijskoj i sportskoj infrastrukturi. Pritom se legitimnost političkog odlučivanja gradskih vlasti održava uključivanjem javnosti u upravljanje, a kako bi sudjelovanje građana bilo uspješno, oni moraju biti dobro upoznati s načinima upravljanja gradom. Sudjelovanje treba biti stvarno, što znači da nije dovoljno građane uključiti u rad savjetodavnog tijela bez stvarne mogućnosti utjecaja u postupku donošenja strateških odluka.<sup>6</sup>

Nakon usvajanja odluka, strategija i akcijskih planova za njihovo ostvarenje, uspješnijoj implementaciji planiranih mjera može doprinijeti veći broj čimbenika. Na prvom su mjestu financijska sredstva. Gradskim vlastima trebale bi se osigurati veće mogućnosti za prikupljanje prihoda unutar vlastite lokalne jedinice kako bi se što manje oslanjale na središnje državno financiranje. Sredstva koja prikupe, morala bi biti dostatna za provođenje ovlasti iz samoupravnog i prenesenog djelokruga. Ipak, nacionalne bi vlasti trebale urediti zakonodavni okvir za dodjeljivanje potrebne financijske podrške gradskim vlastima u svrhu izgradnje i održavanja infrastrukture od nacionalnog značaja.<sup>7</sup> Nadalje, gradske vlasti trebaju na najbolji mogući način iskoristiti novu informacijsko-komunikacijsku tehnologiju u stvaranju učinkovite i transparentnije uprave koja će pružati kvalitetnije usluge. Upravnim se tijelima preporuča primjena novih menadžerskih metoda djelovanja, uz upozorenje da njihovo provođenje ne smije biti nauštrb demokratske i javne kontrole upravljanja zajednicom, a od čega posebice postoji rizik u većim gradskim aglomeracijama.<sup>8</sup> Posljednji čimbenik jesu odnosi koje gradske vlasti održavaju s drugim dionicima. Primjerice, korisno bi bilo sklapati partnerstva s poslovnim i volonterskim sektorom, održavati stalne kontakte s drugim gradovima u svrhu razmjene iskustva i najbolje prakse u upravljanju te izgraditi međunarodne odnose i suradnju. Također, u svrhu poticanja gospodarskog razvoja i obnove svoje zajednice, lokalne bi vlasti trebale podupirati osnivanje agencija koje će surađivati s tržišnim i industrijskim sektorom.

Konačno, Centar izvrsnosti za reformu lokalne samouprave<sup>9</sup> usvojio je 2007. godine Strategiju inovativnog i dobrog upravljanja na lokalnoj razini. Strategija se temelji na poukama i iskustvima država članica i njihove suradnje u okviru Vijeća te sadrži dvanaest načela dobrog demokratskog upravljanja koja predstavljaju vodič javnim tijelima za poboljšanje kvalitete lokalnog upravljanja: (1) pravično vođenje izbornog postupka, predstavničke i participativne demokracije, (2) odazivnost lokalnih tijela, (3) efikasnost

<sup>6</sup> The Congress (1995.) Opinion 1 on the draft Recommendation No. R (95) of the Committee of Ministers to member States on the implementation of the principle of subsidiarity prepared by the CDLR. 30. 5. 1995.

<sup>7</sup> The Congress (2003.) Recommendation 133 on management of capital cities. 22. 5. 2003.

<sup>8</sup> The Congress (1996.) Recommendation 19 on aspects of urban policies in Europe. 5. 7. 1996.

<sup>9</sup> Centar je izvršno tijelo Vijeća u području višerazinskog upravljanja koje daje potporu središnjim, regionalnim i lokalnim vlastima da poboljšaju svoje propise, institucionalne kapacitete i učinkovitost u pružanju usluga i ostvarivanju javne ovlasti. Također, svojim djelovanjem nastoji državama članicama ukazati na važnost procesa decentralizacije te jačanja kapaciteta i uloge lokalnih vlasti. U tu svrhu nudi, u skladu s dobrom praksom Europske unije, niz praktičnih programa i instrumenata iz različitih područja: upravljanje učinkom, sudjelovanje građana, obrazovanje i osposobljavanje, razmjena iskustva. Trenutno su implementirana 32 programa u dvadeset zemalja Europe.

Detaljnije na: [http://www.coe.int/t/c-mgness/Activities/partnerships/default\\_en.asp?mytabsmenu=3](http://www.coe.int/t/c-mgness/Activities/partnerships/default_en.asp?mytabsmenu=3).

i efektivnost korištenja resursa, (4) otvorenost i transparentnost rada lokalne vlasti, (5) vladavina prava, (6) etičko ponašanje, (7) kompetentnost i kapacitet, (8) inovativnost i otvorenost promjenama, (9) održivost i orijentacija na dugoročnost, (10) kvalitetno financijsko upravljanje, (11) ljudska prava, kulturna raznolikost i socijalna kohezija, i (12) odgovornost. S obzirom na činjenicu da je lokalna razina građanima najbliža te da im pruža osnovne javne usluge, od iznimne je važnosti usvojiti načela dobrog lokalnog upravljanja. Stoga se pozivaju nacionalne i regionalne vlasti te udruženja lokalnih vlasti da se, u skladu sa svojim nadležnostima i ovlastima, obvežu svoje aktivnosti usmjeriti ostvarenju demokratskog upravljanja. Izrada akcijskog programa u tu svrhu predstavlja izraz javnog obvezivanja na poboljšanje kvalitete upravljanja i rada javnih službi.<sup>10</sup>

## 2.2. Europska unija

U okviru Europske unije standarde su gradskih politika, osim institucija, oblikovali i ministri država članica u dokumentima donesenim na neformalnim sastancima, poput Akcijskog programa iz Lillea (2000.), «*Urban Acquisa*» iz Rotterdama (2004.), Bristolskog sporazuma (2005.) te Povelje iz Leipziga (2007.). Spomenutim se dokumentima promiče dobro upravljanje gradovima (*good local governance*), jačanje njihove ekonomske uloge te poticanje integriranog urbanog razvoja.

Načela dobrog upravljanja gradovima<sup>11</sup> nadovezuju se na preporuke sadržane u Poveljama I. i II. te se ističe da njihova primjena doprinosi ostvarenju osam ciljeva europske urbane politike:<sup>12</sup> (1) boljem razumijevanju uloge gradova u urbanom razvoju, (2) izradi integrirane, rezultatima usmjerene urbane strategije, (3) osiguranju participacija lokalnih aktera, (4) sprječavanju segregacije, (5) integriranju i uravnoteženju urbanog razvoja, (6) partnerstvu između privatnog i javnog sektora, (7) jačanju europske suradnje te (8) korištenju moderne informacijske tehnologije prilikom formiranja urbanih javnih politika.<sup>13</sup> Pritom se gradovima, potvrđujući njihovu ekonomsku ulogu, daje značaj centara znanja, izvora inovacija i gospodarskog rasta.

Zbog postojanja znatnih razlika u pogledu gospodarskih i socijalnih mogućnosti te kakvoće okoliša u pojedinim gradskim područjima, u nizu se dokumenata promiče integrirani urbani razvoj. Politika integriranog urbanog razvoja podrazumijeva pravedno razmatranje svih pitanja i interesa koji su relevantni za urbani razvoj. Radi se o procesu koordinacije prostornih, sektorskih i vremenskih aspekata različitih područja urbane politike u kojem je sudjelovanje gospodarskih i drugih zainteresiranih aktera, kao i široke javnosti, od iznimne važnosti. Gradovima, koji još nemaju razvijenu takvu praksu, savjetuje se izrada programa integriranog urbanog razvoja te uspostavljanje međusobne suradnje i ravnomjernog partnerstva s regijama i ruralnim područjima. Tješnje povezivanje gradova na europskoj razini doprinosi ostvarenju gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije.<sup>14</sup>

Iz preporuka, rezolucija i mišljenja institucija Unije, proizlazi da ključnu ulogu u učinkovitoj implementaciji razvojnih politika i programa imaju javni i privatni akteri na lokalnoj razini. Ovisno o okolnostima u pojedinoj državi članici, povezivanje javnog sektora i razvojnih procesa može imati za posljedicu potrebu za povećanje kapaciteta lokalnih vlasti i jačanje lokalnih upravljačkih struktura.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> European Committee on Local and Regional Democracy (2007.) *The Valencia Declaration. MCL-15 (2007.) 5 final, 16. 10. 2007.*

<sup>11</sup> Bijela knjiga Europske komisije o europskoj vladavini sadrži načela o dobrom upravljanju primjenjiva na sve razine vlasti (globalnu, europsku, nacionalnu, regionalnu i lokalnu). Prema načelu odgovornosti, svaka institucija Unije, država članica i ostali akteri koji sudjeluju u razvoju i izvedbi europskih politika odgovorni su za svoje djelovanje, odnosno propuštanje. Načelo participacije pretpostavlja uključivanje svih zainteresiranih dionika u proces donošenja odluka, dok se načelo otvorenosti odnosi na osiguranje aktivne komunikacije institucija Unije i država članica o aktivnostima i odlukama Unije (mehanizmi konzultacija i dijaloga trebaju biti pristupačni i razumljivi javnosti). Načelo učinkovitosti upravljanja podrazumijeva primjenu učinkovitih i pravodobnih političkih mjera, a posljednje načelo odnosi se na međusobnu usklađenost i laku razumljivost političkih mjera i akcija. (European Commission (2001.) *European governance. A White Paper. COM (2001.) 428 final, 25. 7. 2001.*)

<sup>12</sup> *Urban Acquis*, the Informal Council of Ministers responsible for territorial cohesion, Rotterdam, 29 November 2004.

<sup>13</sup> *Lille Action Programme*, the Informal Council of Ministers responsible for urban affairs, Lille, 3 November 2000.

<sup>14</sup> *Bristol Accord*, the Informal Council of Ministers on sustainable communities, Bristol, 6-7 December 2005; *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, the Informal Council of Ministers responsible for spatial planning and urban development, Leipzig, 24-25 May 2007.

<sup>15</sup> Probleme ograničenog kapaciteta treba rješavati na individualnoj, institucionalnoj i organizacijskoj razini. Na individualnoj razini lokalni kapaciteti mogu biti ograničeni nedostatkom vještina, osposobljenosti ili, pak, određenim stavovima lokalnih dužnosnika i službenika. U institucionalnom smislu, kapaciteti ovise o strukturama i procedurama koje određuju i upravljaju aktivnostima osoblja u

Dobro upravljanje na lokalnoj razini preduvjet je postizanja održivog razvoja, odnosno stvaranja uvjeta za uključive, odazivne i učinkovite razvojne procese.<sup>16</sup> S jedne strane, kvaliteta lokalnog upravljanja ovisi o političkoj volji centralne vlasti da putem regulativnih instrumenata stvori poticajno okruženje na lokalnoj razini, posebice osiguranjem dovoljnog stupnja autonomije lokalnim vlastima glede provođenja njihovih ovlasti.<sup>17</sup> Također, kvaliteta upravljanja ovisi i o načinu implementacije javnih politika, pružanju javne usluge, interakcije s drugim javnim institucijama, građanima i privatnim sektorom te o načinu alokacije dostupnih resursa.

Europska komisija (dalje: Komisija) zagovara primjenu teritorijalnog pristupa razvoju. Glavno je obilježje takvog pristupa dugoročan i dinamičan «odozdo prema gore» (*bottom-up*) proces u kojem različiti sektori i skupine aktera (tzv. multisektorski pristup s višestrukim akterima) zajednički definiraju razvojne prioritete te oblikuju i implementiraju razvojne strategije.<sup>18</sup> Komisija ističe da takav pristup može doprinijeti poboljšanju kvalitete lokalnog života,<sup>19</sup> postizanju ravnoteže između društveno-ekonomskog rasta, pravednosti i kvalitete okoliša te povećanju otpornosti najugroženijih društvenih skupina. Teritorijalni pristup, također, može utjecati na jačanje lokalnih političkih procesa, povećanje transparentnosti i kontinuiranost praćenja razvojnih procesa prema održivosti.<sup>20</sup>

Održivi ekonomski rast i ekonomija temeljena na znanju trebali bi doprinijeti rastu stope zaposlenosti i socijalnoj koheziji. Da bi se to ostvarilo, politiku zapošljavanja treba oblikovati u skladu s inovacijskom i integracijskom politikom, poduzetništvom, informacijskim društvom i novim ekonomskim sektorima. U svrhu njihove učinkovite provedbe, potrebno je osigurati odgovarajuću koordinaciju tih međusobno povezanih *policy* područja, i to uključivanjem različitih lokalnih aktera: poduzeća, obrazovnih ustanova, socijalnih partnera, privatnih i javnih poslodavaca, nevladinih organizacija i javnosti.<sup>21</sup> Radi se o partnerskoj dimenziji, odnosno participativnom pristupu upravljanju razvojem prema kojemu različite skupine partnera djeluju na komplementaran i koherentan način.<sup>22</sup> Kvaliteta i učinkovitost partnerstva bit će veća što su ona sklopljena na duži rok te što je veći stupanj njihove fleksibilnosti. Uzimajući u obzir različite društveno-ekonomske uvjete na različitim razinama vlasti, fleksibilan pristup važan je preduvjet uspješne implementacije teritorijalnog partnerstva. To se posebice odnosi na raspodjelu i upravljanje lokalnih i regionalnih resursa namijenjenih razvojnoj suradnji.<sup>23</sup>

lokalnim tijelima. Glede organizacijske razine na kapacitete mogu utjecati pravni okvir, javne politike te pravila koja reguliraju odnos lokalnih vlasti s drugim akterima. (Communication from the Commission (2013.) Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes, COM (2013.) 0280 final, 15. 5. 2013.). Europska unija bi, pored nacionalnih vlasti, također trebala investirati u razvojne kapacitete lokalnih vlasti i njihovu suradnju s drugim lokalnim akterima. Naime, europski se gradovi smatraju pokretačima ekonomskog razvoja i rasta jer raspolazu znanjem i mogućnostima koji su potrebni za uspostavu kompetitivne lokalne, regionalne i europske ekonomije. (Committee of Regions (2002.) Opinion on «Partnership between local and regional authorities and social economy organisations: contribution to employment, local development and social cohesion». OJ C 192, 12. 8. 2002.). Shodno tomu, iz Europskog fonda za regionalni razvoj financira se URBACT, program za razmjenu i učenje između europskih gradova kojim se promiče njihov održivi razvoj. Time je potvrđena važna uloga koju gradovi imaju u suočavanju sa složenim suvremenim društvenim promjenama. Nastoji ih se potaknuti na pronalaženje novih i održivih rješenja koja će integrirati ekonomsku, društvenu i okolišnu dimenziju. Detaljnije na: <http://www.urbact.eu/en/homepage-2>.

<sup>16</sup> European Parliament (2007.) Resolution on local authorities and development cooperation. OJ C 301E, 13. 12. 2007.

<sup>17</sup> Mnoge su države članice u pogledu razvojnih procesa dodijelile određene ovlasti i odgovornosti subnacionalnim razinama vlasti (teritorijalni pristup politici razvoja). Međutim, političko priznanje nije uvijek slijedilo odgovarajuća razina autonomije, kapaciteta za razvoj i finansijskih resursa. Zato je potrebno prevladati niz prepreka kako bi se ostvarili razvojni potencijali lokalnih vlasti.

<sup>18</sup> Lokalne jedinice imaju stratešku ulogu posrednika između nacionalnih vlasti i organizacija civilnog društva te promotora konzultacija između različitih partnera u okviru razvojnih procesa. (European Commission (2010.) EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development. Increasing the impact of EU development policy. A Green Paper. COM (2010.) 629 final, 10. 11. 2010.)

<sup>19</sup> Kao teritorijalnim razinama najbližima građanima, u najvećoj su im mjeri dostupne informacije o potrebama i interesima lokalnog stanovništva.

<sup>20</sup> Communication from the Commission (2008.) Local authorities: actors for development. COM (2008.) 0626 final, 8. 10. 2008.; Communication from the Commission (2013.) Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes, COM (2013.) 0280 final, 15. 5. 2013.

<sup>21</sup> V. European Commission (2004a) Public-private partnership and Community law on public contracts and concessions. A Green Paper. COM (2004.) 327 final, 30. 4. 2004.; Cernicova, M. (2005.) Partnerstva, suradnja, umrežavanje – kada država ne intervenira. U: *Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini. Priručnik s primjerenim najbolje prakse iz Jugoistočne Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>22</sup> European Parliament (2007.) Resolution on local authorities and development cooperation. OJ C 301E, 13. 12. 2007.

<sup>23</sup> European Parliament (2010.) Resolution on the draft Commission decision establishing the 2009 Annual Action Programme for Non-State Actors and Local Authorities in Development. OJ C 212E, 5. 8. 2010.; Committee of Regions (2002.) Opinion on «Partnership

Europske javne politike, uključujući i gradske, oblikuju se u skladu sa Strategijom za pametan, održiv i uključiv rast („Europe 2020»; dalje: Strategija).<sup>24</sup> Njezini su glavni ciljevi izgradnja ekonomije temeljene na znanju i inovacijama, učinkovitije iskorištavanje konkurentnih i «zelenih» resursa u svim sektorima te ostvarenje visoke stope zaposlenosti koja pridonosi socijalnoj i teritorijalnoj koheziji.<sup>25</sup> Osiguranje njihova ostvarenja jedan je od prioritetnih zadataka Odbora regija (dalje: OR) koji pruža potporu i daje *policy* doprinos implementaciji Strategije.<sup>26</sup>

### 2.3. Republika Hrvatska

Hrvatska politika regionalnog razvoja djelomice uključuje i urbani razvoj. Njezin je glavni cilj ostvarenje gospodarskog rasta i razvoja države sukladno načelima održivog razvoja, kao i jačanje konkurentnosti i realizacija razvojnih potencijala svih dijelova zemlje. No, ukupan razvoj nije moguć ukoliko postoje područja koja razvojno zaostaju za državnim prosjekom.

U svrhu identificiranja takvih područja, Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (dalje: ZRR)<sup>27</sup> predviđa kontinuirano ocjenjivanje i razvrstavanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, i to u intervalima od tri godine. Prva Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti donesena je 2010. godine te ona sve jedinice raspoređuje u pet skupina s obzirom na njihov stupanj razvijenosti u odnosu na prosjek Republike Hrvatske (dalje: RH), odnosno s obzirom na njihov indeks razvijenosti. Pritom se vrijednost indeksa razvijenosti izračunava uzimajući u obzir ponajprije stopu nezaposlenosti, zatim dohodak po stanovniku, proračunski prihod po stanovniku, opće kretanje stanovništva i stopu obrazovanosti naspram prosjeka RH.<sup>28</sup> Svi istarski gradovi<sup>29</sup> smješteni su u četvrtu i petu skupinu, što

between local and regional authorities and social economy organisations: contribution to employment, local development and social cohesion». *OJ C 192*, 12. 8. 2002.

<sup>24</sup> Strategija se nadovezuje na Lisabonsku agendu (dalje: Agenda) te uvodi nove smjernice za jačanje konkurentnosti europskog gospodarstva koji je pogodila postojeća financijska kriza. Agendu je usvojilo Europsko vijeće kao strateški dokument koji sadrži razvojne ciljeve Unije za razdoblje od 10 godina i plan njihova ostvarenja. Jačanje konkurentnosti gospodarstva temeljenog na znanju, održivi gospodarski rast, povećanje stope zaposlenosti te gospodarska i socijalna kohezija nastoje se postići: (1) razvojem informacijskog društva, (2) stvaranjem europskog prostora za istraživanje i inovacije, (3) pokretanjem i razvojem inovativnog poduzetništva (posebice malih i srednjih poduzeća), (4) dovršetak izgradnje jedinstvenog unutarnjeg tržišta EU-a, (5) učinkovitim i integriranim financijskim tržištima, (6) koordinacijom makroekonomskih javnih politika te (7) razvijanjem učinkovite politike zapošljavanja, unaprjeđenjem sustava socijalne zaštite i promoviranjem socijalne inkluzije. Zbog nezadovoljavajućih rezultata njezina provođenja u petogodišnjem razdoblju, posebice glede zapošljavanja, Agenda je revidirana 2005. godine te su određena tri nova cilja: učiniti Europu atraktivnijom prostorom za investicije i rad, osigurati znanje i inovacije za gospodarski rast te osmisliti javne politike koje će biti usmjerene otvaranju novih i boljih radnih mjesta. (Communication from the Commission to the Spring European Council (2005.) Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy. *COM (2005) 0024 final*, 2. 2. 2005.)

<sup>25</sup> Prvo, pametan rast označava jačanje znanja i inovacija te zahtijeva podizanje kvalitete obrazovanja, jačanje učinka istraživanja, promicanje transfera inovacija i znanja u Uniji, bolje korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija te osiguravanje pretvaranja inovativnih ideja u nove proizvode i usluge koje rezultiraju rastom i kvalitetnim poslovima te pomažu u suočavanju s europskim i globalnim socijalnim izazovima. Drugo, održiv rast obuhvaća izgradnju održivog i konkurentnog gospodarstva koje učinkovito iskorištava resurse, razvoj novih procesa i tehnologija, uključujući i «zelen» tehnologije, ubrzavanje razvoja pametnih mreža korištenjem informacijskih i komunikacijskih tehnologija, korištenje mreža na razini Unije te jačanje konkurentnih prednosti poslovanja, prvenstveno u proizvodnji i u okviru malih i srednjih poduzeća, kao i pomoć potrošačima da cijene učinkovito iskorištavanje resursa. Konačno, uključiv rast podrazumijeva visoku stopu zaposlenosti, ulaganje u vještine, borbu protiv siromaštva, modernizaciju tržišta rada te sustava osposobljavanja i društvene zaštite u svrhu pružanja pomoći osobama u predviđanju promjena i upravljanja njima te izgradnji povezanog društva. (Communication from the Commission (2010.) Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. *COM (2010) 2020 final*, 3. 3. 2010.)

<sup>26</sup> Važan instrument za ostvarenje ciljeva Strategije od strane lokalnih i regionalnih vlasti predstavljaju europski programi financiranja. Zbog toga je Odbor započeo s analizom prijedloga novih politika financiranja uz davanje mišljenja na nacрте relevantne europske legislative. Kohezijska politika označena je kao ključni investicijski instrument u pregovoranjima o proračunu Unije pri čemu Odbor naglašava važnost partnerskog pristupa. Mjere koje su predviđene za ostvarenje ciljeva Strategije jesu: (1) monitoring i utjecaj na politike predložene u Strategiji, (2) predlaganje inovativnih načina njihove implementacije, (3) informiranje i mobilizacija lokalnih i regionalnih tijela za ostvarenje ciljeva, i to ponajprije razmjenom najbolje prakse, (4) podupiranje uspješne implementacije unutarnjeg tržišta i (5) provođenje istraživanja načina na koje kultura može biti pokretač rasta i zapošljavanja. (Committee of Regions (2013.) Opinion on «Empowering local authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes». *OJ C 356*, 5. 12. 2013.)

<sup>27</sup> Zakon o regionalnom razvoju, NN br. 153/2009.

<sup>28</sup> Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, NN br. 89/2010.

<sup>29</sup> Buje, Buzet, Labin, Noviograd, Pazin, Poreč, Pula, Rovinj, Umag, Vodnjan.

znači da je vrijednost njihova indeksa razvijenosti od 100 % do 125 %, odnosno iznad 125 % prosjeka RH.<sup>30</sup> Jednaki su rezultati i prema Odluci iz 2013. godine.<sup>31</sup>

Kao instrumente politike regionalnog razvoja, ZRR predviđa usvajanje nacionalne i županijskih razvojnih strategija. U skladu sa zakonskim odredbama, donesena je nacionalna Strategija regionalnog razvoja za razdoblje od 2011. do 2013. godine<sup>32</sup> te, u kontekstu ovog rada relevantna, Županijska razvojna strategija Istarske županije za isto razdoblje.<sup>33</sup> U županijsku su strategiju, uzimajući u obzir načelo održivosti, uvršteni sljedeći ciljevi: (1) konkurentno gospodarstvo, (2) razvoj ljudskih resursa, (3) zaštita prirodnih resursa i upravljanje prostorom, (4) visoka kvaliteta života, i (5) prepoznatljivost istarskog identiteta.

Osim ZRR-om, politika regionalnog razvoja djeomice je uređena i nizom specifičnih zakona<sup>34</sup> od kojih je, u odnosu na istarske gradove, značajan Zakon o brdsko-planinskim područjima. Njime je Grad Buzet, kao brdsko-planinsko područje, svrstan u jedinice s posebnim statusom. Najznačajniju mjeru poticanja razvoja tih područja predstavlja pomoć iz državnog proračuna namijenjena jačanju fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica. Na nacionalnoj razini, posebno zakonodavstvo ne regulira specifične probleme koji se javljaju u upravljanju gradovima, osim što se kao jedan od načina ostvarenja ciljeva regionalne politike ističe unaprjeđenje veza između ruralnih i urbanih područja.<sup>35</sup>

### 3. RAZVOJNE POLITIKE ISTARSKIH GRADOVA

Iz preporuka europskih institucija proizlazi da su najbolje metode za ostvarenje ekonomskog prosperiteta, socijalne ravnoteže i zdravog okoliša strateško planiranje<sup>36</sup> i participativno upravljanje.<sup>37</sup>

U RH se tijekom devedesetih godina započinje s izradivanjem strateških razvojnih dokumenata te dolazi do osnivanja nevladinih organizacija i konzultantskih kuća koje nude različite usluge u kontekstu izrade planskih dokumenata. Zakonska obveza izrade takvih dokumenata nije postojala niti su propisani pravilnici za njihovu izradu.<sup>38</sup> Problematika strateškog planiranja počinje se formalizirati

<sup>30</sup> U prvu skupinu svrstane su jedinice lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti manja od 50 % prosjeka RH, u drugu jedinice s indeksom razvijenosti između 50 % i 75 % prosjeka, a u treću jedinice čiji indeks razvijenosti iznosi između 75 % i 100 % prosjeka RH. (Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, NN br. 89/2010, t. 3, al. 1-3).

<sup>31</sup> Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, NN br. 158/2013.

<sup>32</sup> Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, *Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, 2011. – 2013.* Svibanj, 2010.

<sup>33</sup> Županijska razvojna strategija Istarske županije 2011. – 2013., dostupno na: <http://www.istra-istria.hr/index.php?id=2944> [12. 11. 2013.]. Prvi integralni strateški dokument na razini Istarske županije donesen je 2006. godine pod nazivom Regionalni operativni program za razdoblje 2006. – 2010. Njegova je svrha bila započeti proces izrade dokumenata regionalnog razvoja prema načelima Unije. (Lorenčin, D., ur. (2006.) *Regionalni operativni program Istarske županije*. Pula: Istarska razvojna agencija.)

<sup>34</sup> Instrumenti politike regionalnog razvoja su: Zakon o otocima (NN br. 34/1999, 149/1999, 32/2002, 33/2006), Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN br. 86/2008, 57/2011), Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN br. 44/2001, 90/2005, 80/2008, 38/2009, 148/2013), Zakon o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju (NN br. 92/2010), Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva (NN br. 29/2002, 63/2007, 53/2012, 56/2013) i Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN br. 12/2002, 32/2002, 117/2003, 42/2005, 90/2005, 80/2008, 148/2013).

<sup>35</sup> Županijska razvojna strategija Istarske županije 2011. – 2013., dostupno na: <http://www.istra-istria.hr/index.php?id=2944> [12. 11. 2013.].

<sup>36</sup> Teoretičari nude različite definicije strateškog planiranja. Barry promatra strateško planiranje kao proces određivanja ciljeva koje organizacija treba ostvariti u budućnosti i mjera za njihovo ostvarenje. (Barry, B.W. (1986.) *Strategic planning workbook for public and nonprofit organizations*. St. Paul, MN: Amherst Wilder Foundation.) Pfeiffer, Goodstein i Nolan te Rothwell definiraju strateško planiranje u sličnom tonu, kao proces u kojem rukovoditelji organizacije planiraju njezine buduće aktivnosti te razrađuju potrebne procedure i operacije za ostvarenje planova. (Pfeiffer, J.W., Goodstein, L.D. i Nolan, T.M. (1986.) *Applied strategic planning: A how to do it guide*. San Diego: University Associates; Rothwell, W.J. (1986.) *The Strategic Planning Workshop*. Pennsylvania: Human Resources Development Press.) Bryson je, pak, konstruirao sljedeću definiciju: «Strateško planiranje predstavlja disciplinirane napore usmjerene donošenju odluka i određivanju akcija kojima se definiraju ciljevi i djelatnosti organizacije. (Bryson, J.M. (1995.) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.)

<sup>37</sup> Glavno je obilježje participativnog pristupa aktivna uključenost svih zainteresiranih aktera u izradu i provedbu razvojne strategije. O genealogiji koncepta v. Stubbs, P. (2009.) Participacija, partnerstvo i/ili pomoć: unutarjni i vanjski dionici u održivom razvoju. U: Ž. Kordej De-Villa, P. Stubbs i M. Sumpor (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut.

<sup>38</sup> Iz tog razloga, donesene strategije razvoja značajno su se razlikovale po sadržaju, strukturi i obuhvatu. U razdoblju od 1991. do 2004. godine objavljeno je preko 100 nacionalnih dokumenata koji su u nazivu sadržavali riječ 'strategija', 'plan' ili 'program', a izrađeni su prvenstveno iz formalnih razloga, a ne zbog stvarne potrebe za razvojnim dokumentom. (Đokić, I., Rašić Bakarić, I. i Šišinački, J. (2010.) *Strateški program lokalnog razvoja – hrvatska iskustva*. Zagreb: Ekonomski institut.)



u posljednjih pola desetljeća, napose ZRR-om i Zakonom o proračunu (dalje: ZP). ZRR u čl. 12 st. 1 propisuje izradu lokalnih planskih dokumenata politike razvoja (mapa razvoja, projekt ukupnog razvoja, program ukupnog razvoja, smjernice strateškog razvoja, strategija razvoja) u skladu sa županijskom razvojnom strategijom i Strategijom regionalnog razvoja RH,<sup>39</sup> dok ZP u čl. 33 st. 1 uvodi obvezu upravnih tijela da na temelju strateških dokumenata, namijenjenih razvoju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, izrađuju plan razvojnih programa tih jedinica za trogodišnje razdoblje.<sup>40</sup>

Strateško planiranje u kontekstu javne, a time i lokalne uprave pretpostavlja suradnju i koordinaciju relevantnih dionika, naročito u kontekstu održivog razvoja.<sup>41</sup> Participativnim upravljanjem naglasak se stavlja na pristup «odozdo prema gore» budući da se donošenje odluka «spušta» na razinu lokalnog stanovništva.<sup>42</sup> Pritom je njegova svrha povećati učinkovitost donošenja odluka i povećanje svijesti o problemima lokalne zajednice. Osim toga, postoji niz mjera kojima lokalne vlasti mogu podupirati razvoj poduzetništva na svom području. Puljiz navodi sljedeće: (1) održavanje redovitih kontakata s lokalnim poduzetnicima (lokalne vlasti tako mogu dobiti informacije o potrebama poduzetnika), (2) pronalaženje i uređenje lokacija i objekata za poduzetnike, (3) pomoć poduzetnicima u pribavljanju potrebnih dozvola i odobrenja, (4) tehnička podrška, (5) savjeti oko izrade mjera za privlačenje investicija, (6) poticanje razvoja formalnih i neformalnih poslovnih mreža, (7) podizanje razine poduzetničke kulture (primjerice, dodjeljivanjem nagrada za uspješno poduzetništvo ili iniciranje medijskih kampanja), i sl.<sup>43</sup> O tim bi mjerama lokalne vlasti trebale voditi računa prilikom oblikovanja razvojnih strategija.

Lokalni razvojni dokumenti najčešće su usmjereni integriranom razvoju gospodarstva, društva, institucija i zaštitu okoliša. U pravilu obuhvaćaju analitički dio, rezultate SWOT analize te ciljeve kao formulirana rješenja problema s izdvojenom skupinom ciljeva najviše razine prioriteta. U posebnom dijelu dokumenta razrađene su mjere i aktivnosti s odgovarajućim financijskim sredstvima potrebnim za provedbu te pripadajućim tijelima odgovornim za provedbu pojedine mjere, tj. aktivnosti. U tom smislu razvojna strategija predstavlja instrument transparentne i optimalne alokacije raspoloživih sredstava.

Institucionalizacijom odnosa Europske unije i Republike Hrvatske planiranje lokalnog razvoja sve više dobiva na važnosti budući da otvara mogućnosti mobilizacije resursa iz europskih kohezijskih i strukturnih fondova.<sup>44</sup> Temeljem Regionalnog operativnog programa i Županijske razvojne strategije Istarske županije većina je istarskih gradova usvojila lokalnu razvojnu strategiju u nekom obliku.

<sup>39</sup> Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN br. 153/2009.

<sup>40</sup> Zakon o proračunu, NN br. 87/2008, 136/2012.

<sup>41</sup> Pojam održivog razvoja obuhvaća ekonomsku, društvenu i ekološku dimenziju. Prva pretpostavlja ostvarivanje rasta, učinkovitosti i pravedne distribucije bogatstva (rast poljoprivrede i industrije, učinkovito korištenje radne snage, zadovoljenje potrebe kućanstava), druga se odnosi na sudjelovanje u donošenju odluka, mobilnost i koheziju, ostvarivanje društvenog identiteta, razvoj institucija, i sl. U okviru treće dimenzije naglašena je važnost integracije različitih ekosustava te zaštite okoliša, prirodnih resursa i biodiverziteta. (Kordej De-Villa, Ž. (2009.) O održivom razvoju. U: Ž. Kordej De-Villa, P. Stubbs i M. Sumpor (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut.) Usp. Sumpor, M. (2009.) Uvodno o razvojnom upravljanju, održivom razvoju i koordinaciji. U: Ž. Kordej De-Villa, P. Stubbs i M. Sumpor (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut.

<sup>42</sup> Moguće je razlikovati horizontalnu i vertikalnu participaciju. Prvi oblik pretpostavlja sudjelovanje različitih sektora, društvenih skupina, proizvođača, trgovačkih društava, i dr., dok se vertikalna participacija odnosi na hijerarhiju između nacionalnih i lokalnih vlasti u procesu odlučivanja. Dakle, akteri u participativnom procesu mogu biti predstavnici lokalne i središnje vlasti, lokalno stanovništvo, organizacije civilnog društva, privatni sektor, znanstvene institucije, sponzori, itd. (Đokić, I., Rašić Bakarić, I. i Šišinački, J. (2010.) *Strateški program lokalnog razvoja – hrvatska iskustva*. Zagreb: Ekonomski institut.) U dioničkoj teoriji, na osnovu triju atributa (moći, legitimnosti i hitnoće), moguće je razlikovati osam tipova dionika: neaktivni, diskrecijski, zahtjevni, dominantni, štetni, ovisni, presudni i «ne-dionik». Detaljnije v. Mitchell, R., Agle, B. i Wood, D. (1997.) Towards a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22: 4, str. 853–886.

<sup>43</sup> Puljiz, J. (2005.) *Gospodarski razvoj. U: Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini. Priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>44</sup> Istraživanje europeiziranosti lokalnih jedinica provedeno u siječnju 2014. godine pokazalo je da se svaki od ukupno 30 ispitanih gradova na području Republike Hrvatske (uključujući Labin, Novigrad, Poreč, Rovinj i Vodnjan), bilo samostalno ili u partnerstvu, natjecao za dobivanje sredstava iz europskih fondova. Također, svi ispitani gradovi imaju iskustva s izradom lokalne razvojne strategije. Pritom, svaki od ispitanih istarskih gradova primjenjuje kombinaciju strateškog planiranja i klasičnog pristupa proračunu. Detaljnije v. Dobrić, D. (2014.) *Europeizacija lokalne samouprave*. Doktorski rad. Zagreb: Pravni fakultet.

Iznimka je Grad Poreč čija je prva strategija razvoja upravo u pripremi. U Tablici 2 sumarno su prikazani prioritetni ciljevi istarskih gradova sadržani u njihovim strateškim dokumentima.

Tablica 2: Strateški ciljevi Istarskih gradova

Grad	Strateški dokument	Ciljevi
Buje	Projekt ukupnog razvoja 2009. <sup>45</sup>	konkurentno gospodarstvo, unaprjeđenje kvalitete života, obrazovnog sustava, međugradske i prekogranične suradnje, razvoj civilnog društva, unaprjeđenje infrastrukture
Buzet	Projekt ukupnog razvoja 2007. – 2011. <sup>46</sup>	rast turističke industrije, prisutnost tehnološki razvijenih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda s regionalnim obilježjima na hrvatskom i EU tržištu, razvijeno malo i srednje poduzetništvo, poboljšanje kvalitete života, razvoj društvene i fizičke infrastrukture, ulaganje u ljudske resurse
Labin	Projekt ukupnog razvoja 2008. – 2018. <sup>47</sup>	razvoj gospodarstva zasnovan na industrijskim i turističkim djelatnostima, razvoj ljudskih resursa, razvoj civilnog društva, unaprjeđenje kvalitete života, komunalna i prometna infrastruktura, očuvani okoliš, prirodno, povijesno i kulturno naslijeđe
Novigrad	Program ukupnog razvoja 2009. <sup>48</sup>	razvijeni održivi turizam, očuvanje kulturne i prirodne baštine, očuvana tradicija ribarstva, razvijena poljoprivreda i mala privreda, visoka razina kvalitete života građana
Pazin	Strategija razvoja 2009. – 2014. <sup>49</sup>	revitalizacija i razvoj konkurentnog gospodarstva, razvoj selektivnih oblika poljoprivrede i turizma sukladno načelima održivog razvoja s naglaskom na ruralna predjela, kompletiranje komunalne infrastrukture, zaštita prirode i okoliša, unaprjeđenje društvenih djelatnosti, socijalno zbrinjavanje
Pula	Strategija razvoja 2009. – 2015. <sup>50</sup>	uspješno gospodarstvo temeljeno na znanju i novim tehnologijama, visoka kvaliteta usluga za stanovništvo, socijalna osjetljivost, razvoj ljudskih resursa, jačanje identiteta Grada
Rovinj	Smjernice strateškog razvoja 2002. – 2012. <sup>51</sup>	razvoj poduzetničke inicijative, poljoprivrede i ribarstva, povećanje kvalitete u turizmu, zaštita okoliša, razvoj moderne, transparentne i učinkovite gradske uprave, zaštita kulturnog naslijeđa, socijalna sigurnost
Umag	Mapa razvoja 2011. – 2016. <sup>52</sup>	konkurentno gospodarstvo, poticanje malog i srednjeg poduzetništva, primjena novih tehnologija, razvoj ljudskih resursa i osiguranje pune zaposlenosti, energetska učinkovitost, zaštita prirodnih resursa i upravljanje prostorom, visoka kvaliteta života, prepoznatljivost istarskog identiteta
Vodnjan	Strategija razvoja 2007. – 2012. <sup>53</sup>	razvoj poljoprivrede, turizma, malog i srednjeg poduzetništva, izgradnja komunalne infrastrukture, povećanje društvenog standarda i informiranosti

Uvidom u strateške dokumente može se zaključiti da su gradovi orijentirani na ostvarenje ciljeva iz svih triju dimenzija održivog razvoja. U okviru ekonomske dimenzije istaknuti su prioriteti u svezi s razvojem industrije, turizma, poljoprivrede, ribarstva i djelatnosti malih i srednjih poduzeća. Visoka kvaliteta života, kao i pružanja kvalitetnih javnih usluga građanima, planira se ostvariti u kontekstu društvene dimenzije, dok se različiti oblici brige za okoliš istaknuti glede ekološke dimenzije.

<sup>45</sup> Projekt ukupnog razvoja – Grad Buje, dostupno na: <http://www.buje.hr/Uploads/Documents/644.pdf>

<sup>46</sup> Projekt ukupnog razvoja Grada Buzeta 2007. – 2011., Službene novine Grada Buzeta, 5/2007.

<sup>47</sup> Projekt ukupnog razvoja Grada Labina 2008. – 2018., dostupno na: <http://www.labin.hr/node/271>.

<sup>48</sup> Program ukupnog razvoja Grada Novigrada 2009., dostupno na: [http://www.novigrad.hr/hr/administracija/dokumenti/category/program\\_ukupnog\\_razvoja](http://www.novigrad.hr/hr/administracija/dokumenti/category/program_ukupnog_razvoja).

<sup>49</sup> Strategija razvoja Grada Pazina 2009. – 2014., dostupno na: <http://pazin.hr/index.php?id=0,492,0,0,1,0>.

<sup>50</sup> Strategija razvoja Grada Pule 2009. – 2015., dostupno na: <http://www.pula.hr/uprava/rad-gradske-uprave/projekti/repozitorij-novosti/projekti-prikaz-single/article/strategija-razvoja-grada-pule-2009-2015/>.

<sup>51</sup> Smjernice strateškog razvoja Grada Rovinja 2002. – 2012., dostupno na: <http://rovinj.hr/rovinj/gospodarstvo/ekonomija/smjernice-razvoja>.

<sup>52</sup> Mapa razvoja Grada Umaga 2011. – 2016., dostupno na: <http://www.umag.hr/prva.aspx?stranica=11606&j=CRO>.

<sup>53</sup> Strategija razvoja Grada Vodnjana 2007. – 2012., dostupno na: [http://www.vodnjan.hr/web/dwn/Strategija\\_razvoja\\_Grada\\_Vodnjana.pdf](http://www.vodnjan.hr/web/dwn/Strategija_razvoja_Grada_Vodnjana.pdf)

#### 4. ZAKLJUČAK

Provedenom analizom europskih dokumenata koji uređuju područje urbanog upravljanja, utvrđeno je da su preporuke najvećim dijelom usmjerene poboljšanju kvalitete života u gradovima, zaštiti okoliša, gospodarskom razvoju i socijalnoj pravednosti, zaštiti spomeničke i kulturne baštine, funkcionalnoj i fiskalnoj decentralizaciji, participaciji građana u lokalnom upravljanju, ostvarenju suradnje lokalnih jedinica te javnog i privatnog sektora na njihovu području, kao i gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. Pritom su strateško planiranje i participativno upravljanje utvrđeni kao najpogodnije metode za ostvarenje održivog rasta i razvoja, odnosno gospodarskog prosperiteta, socijalne ravnoteže i zaštite okoliša.

Strateške su razvojne dokumente istarski gradovi izradili u skladu s Regionalnim operativnim programom i Županijskom razvojnom strategijom Istarske županije. Njihovom analizom moguće je utvrditi da su najvećim dijelom usvojili i europske standarde urbanog upravljanja, posebice u odnosu na održivi razvoj. Osim što primjenjuju strateško planiranje kao novu metodu djelovanja, od 2012./2013. godine započinju s formiranjem lokalnih akcijskih grupa (dalje: LAG) kao jednog od oblika participativnog upravljanja.<sup>54</sup> U LAG- u su okupljeni predstavnici lokalnih vlasti i javnih ustanova, profesionalne organizacije i savezi (poljoprivrednika, malih poduzetnika i drugih djelatnosti), udruge (za razvoj zajednice, za zaštitu okoliša i krajolika, usluge u kulturi, socijalne usluge, udruge žena, mladih, i sl.), razvojne agencije, dionička društva, poslovni inkubatori i druge organizacije poslovnog sektora, mediji i građani, a glavna im je aktivnost izrada lokalnih razvojnih strategija te usmjeravanje i praćenje njihove provedbe. Svaki od istarskih gradova također ima razvijene poduzetničke zone i industrijske parkove, dok se na području Grada Pule nalaze i jedan poduzetnički te jedan tehnološki inkubator.<sup>55</sup>

U osiguranju društvenog konsenzusa i mobilizaciji resursa značajnu ulogu imaju i lokalne razvojne agencije (dalje: agencije) koje svojim aktivnostima potiču lokalni razvoj, umrežavanje i suradnju lokalnih jedinica te razmjenu iskustva i dobre prakse među njima. No, na području istarskih gradova ne djeluje nijedna takva agencija.<sup>56</sup> U tom se kontekstu predlaže gradskim vlastima razmotriti mogućnosti njihova osnivanja i, pritom, zapošljavanja mladih stručnjaka koji bi svojim znanjem i kompetencijama iz različitih sektora doprinijeli izradi kvalitetne strategije razvoja. Pored toga, agencije bi mogle izrađivati projekte koje bi gradovi prijavljivali na natjecanje za sredstva iz europskih fondova, kao i održavati edukacije za gradske dužnosnike i službenike u području europske regionalne i razvojnih politika. Iste bi usluge mogle pružati i zainteresiranim okolnim općinama.

Zbog primjene strateške i participativne metode djelovanja, moguće je zaključiti da se istarski gradovi ipak prilagođavaju europskim standardima urbanog upravljanja. Prema Odluci o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (2010. i 2013. godine), oni ulaze u najrazvijenije u Hrvatskoj. Stoga se otvara pitanje za daljnje istraživanje: jesu li istarski gradovi među najrazvijenijima jer prihvataju europske trendove ili, pak, stupanj razvijenosti pridonosi njihovoj spremnosti prilagođavanju europskim politikama?

#### Literatura

Barry, B.W. (1986.) *Strategic planning workbook for public and nonprofit organizations*. St. Paul, MN: Amherst Wilder Foundation.

Bryson, John M. (1995.) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

Cernicova, M. (2005.) Partnerstva, suradnja, umrežavanje – kada država ne intervenira. U: *Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini. Priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>54</sup> LAG-ovi predstavljaju službeno registrirane udruge te se na njih primjenjuju odredbe Zakona o udrugama (NN br. 88/2001, 11/2002). Javni i privatni lokalni partneri udružuju se oko zajedničkih projekata i međusektorskih djelatnosti s ciljem jačanja dijaloga i suradnje te smanjenja potencijalnih konflikata i postizanja učinkovitijih dogovora. LAG Sjeverna Istra čine gradovi Buzet, Buje, Umag i Novigrad te 4 okolne općine, LAG Središnja Istra okuplja Grad Pazin zajedno sa 7 okolnih općina, LAG Istočna Istra Grad Labin i 4 okolne općine, LAG Južna Istra Grad Vodnjan i 6 okolnih općina. Noviji su datumi LAG Poreština koji čine Grad Poreč i 7 okolnih općina te LAG Rovinjština s Gradom Rovinjem kao središtem te 3 okolne općine. Detaljnije na: <http://www.hmrr.hr/hr/leader/sto-jelag/>.

<sup>55</sup> Grad Poreč ima razvijene čak 4 poduzetničke zone, gradovi Vodnjan, Pazin, Buzet, Buje i Rovinj po 2, a Labin, Novigrad i Umag po 1. Više o Poduzetničkom inkubatoru «Izazov» i Tehnološkom inkubatoru v. <http://www.ida.hr/index.php?id=23>.

<sup>56</sup> Prema podacima iz registra Trgovačkog suda u Rijeci na dan 21. studenog 2013. godine.

- Dobrić, D. (2014.) *Europeizacija lokalne samouprave*. Doktorski rad. Zagreb: Pravni fakultet.
- Đokić, I., Rašić Bakarić, I. i Šišinački, J. (2010.) *Strateški program lokalnog razvoja – hrvatska iskustva*. Zagreb: Ekonomski institut.
- Koprić, I. (2012.) Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike. U: N. Zakošek (ur.) *Lokalna samouprava i decentralizacija*. 1. Forum za javnu upravu, 6. svibnja 2012. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung – Institut za javnu upravu.
- Kordej De-Villa, Ž. (2009.) O održivom razvoju. U: Ž. Kordej De-Villa, P. Stubbs i M. Sumpor (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut, str. 17 – 46.
- Lorencin, D., ur. (2006.) *Regionalni operativni program Istarske županije*. Pula: Istarska razvojna agencija.
- Mitchell, R., Agle, B. i Wood, D. (1997.) Towards a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22: 4, str. 853 – 886.
- Pfeiffer, J.W., Goodstein, L.D. i Nolan, T.M. (1986.) *Applied strategic planning: A how to do it guide*. San Diego: University Associates.
- Puljiz, J. (2005.) Gospodarski razvoj. U: *Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini. Priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Rothwell, W.J. (1986.) *The Strategic Planning Workshop*. Pennsylvania: Human Resources Development Press.
- Stubbs, P. (2009.) Participacija, partnerstvo i/ili pomoć: unutarnji i vanjski dionici u održivom razvoju. U: Ž. Kordej De-Villa, P. Stubbs i M. Sumpor (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut.
- Sumpor, M. (2009.) Uvodno o razvojnom upravljanju, održivom razvoju i koordinaciji. U: Ž. Kordej De-Villa, P. Stubbs i M. Sumpor (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut.

## Pravni izvori i dokumenti

### Europska Unija

- Bristol Accord*, the Informal Council of Ministers on sustainable communities, Bristol, 6-7 December 2005.
- Committee of Regions (2002.) Opinion on «Partnership between local and regional authorities and social economy organisations: contribution to employment, local development and social cohesion». *OJ C 192*, 12. 8. 2002.
- Committee of Regions (2013.) Opinion on «Empowering local authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes». *OJ C 356*, 5. 12. 2013.
- Communication from the Commission (2008.) Local authorities: actors for development. *COM (2008.) 0626 final*, 8. 10. 2008.
- Communication from the Commission (2010.) Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. *COM (2010.) 2020 final*, 3. 3. 2010.
- Communication from the Commission (2013.) Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes. *COM (2013.) 0280 final*, 15. 5. 2013.
- Communication from the Commission to the Spring European Council (2005.) Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy. *COM (2005.) 0024 final*, 2. 2. 2005.
- European Commission (2001.) European governance. A White Paper. *COM (2001.) 428 final*, 25. 7. 2001.
- European Commission (2004a) Public-private partnership and Community law on public contracts and concessions. A Green Paper. *COM (2004.) 327 final*, 30. 4. 2004.
- European Commission (2010.) EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development. Increasing the impact of EU development policy. A Green Paper. *COM (2010.) 629 final*, 10. 11. 2010.
- European Parliament (2007.) Resolution on local authorities and development cooperation. *OJ C 301E*, 13. 12. 2007.
- European Parliament (2010.) Resolution on the draft Commission decision establishing the 2009 Annual Action Programme for Non-State Actors and Local Authorities in Development. *OJ C 212E*, 5. 8. 2010.
- European Union (2007.) Treaty of Lisbon. *OJ C 306*, 17. 12. 2007.
- Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, the Informal Council of Ministers responsible for spatial planning and urban development, Leipzig, 24-25 May 2007.
- Lille Action Programme*, the Informal Council of Ministers responsible for urban affairs, Lille, 3 November 2000.

*Urban Acquis*, the Informal Council of Ministers responsible for territorial cohesion, Rotterdam, 29 November 2004.

### **Vijeće Europe**

Council of Europe (1985.) European Charter of Local Self-Government. *CETS No. 122, 15. 10. 1985.*

European Committee on Local and Regional Democracy (2007.) The Valencia Declaration. *MCL-15 (2007.) 5 final, 16. 10. 2007.*

The Congress (1992.) European Urban Charter. *18. 3. 1992.*

The Congress (1995.) Opinion 1 on the draft Recommendation No. R (95) of the Committee of Ministers to member States on the implementation of the principle of subsidiarity prepared by the CDLR. *30. 5. 1995.*

The Congress (1996.) Recommendation 19 on aspects of urban policies in Europe. *5. 7. 1996.*

The Congress (2003.) Recommendation 133 on management of capital cities. *22. 5. 2003.*

The Congress (2008.) Recommendation 251 European Urban Charter II – Manifesto for a new urbanity. *28. 5. 2008.*

### **Republika Hrvatska**

Zakon o brdsko-planinskim područjima, Narodne novine br. 12/2002, 32/2002, 117/2003, 42/2005, 90/2005, 80/2008, 148/2013.

Zakon o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, Narodne novine br. 92/2010.

Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara, Narodne novine br. 44/2001, 90/2005, 80/2008, 38/2009, 148/2013.

Zakon o otocima, Narodne novine br. 34/1999, 149/1999, 32/2002, 33/2006.

Zakon o područjima posebne državne skrbi, Narodne novine br. 86/2008, 57/2011.

Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva, Narodne novine br. 29/2002, 63/2007, 53/2012, 56/2013.

Zakon o proračunu, Narodne novine br. 87/2008, 136/2012.

Zakon o regionalnom razvoju, Narodne novine br. 153/2009.

Zakon o udrugama, Narodne novine br. 88/2001, 11/2002.

Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, Narodne novine br. 89/2010.

Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, Narodne novine br. 158/2013.

Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, *Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, 2011. – 2013.* Svibanj, 2010.

Županijska razvojna strategija Istarske županije 2011. – 2013., dostupno na: <http://www.istra-istria.hr/index.php?id=2944> [12. 11. 2013.].

Mapa razvoja Grada Umaga 2011. – 2016., dostupno na: <http://www.umag.hr/prva.aspx?stranica=11606&j=CRO>.

Program ukupnog razvoja Grada Novigrada 2009., dostupno na: [http://www.novigrad.hr/hr/administracija/dokumenti/category/program\\_ukupnog\\_razvoja](http://www.novigrad.hr/hr/administracija/dokumenti/category/program_ukupnog_razvoja).

Projekt ukupnog razvoja Grada Buzeta 2007. – 2011., Službene novine Grada Buzeta, 5/2007.

Projekt ukupnog razvoja Grada Labina 2008. – 2018., dostupno na: <http://www.labin.hr/node/271>.

Projekt ukupnog razvoja – Grad Buje, dostupno na: <http://www.buje.hr/Uploads/Documents/644.pdf>

Smjernice strateškog razvoja Grada Rovinja 2002. – 2012., dostupno na: <http://rovinj.hr/rovinj/gospodarstvo/ekonomija/smjernice-razvoja>.

Strategija razvoja Grada Pazina 2009. – 2014., dostupno na: <http://pazin.hr/index.php?id=0,492,0,0,1,0>.

Strategija razvoja Grada Pule 2009. – 2015., dostupno na: <http://www.pula.hr/uprava/rad-gradske-uprave/projekti/repozitorij-novosti/projekti-prikaz-single/article/strategija-razvoja-grad-pule-2009-2015/>.

Strategija razvoja Grada Vodnjana 2007. – 2012., dostupno na: [http://www.vodnjan.hr/web/dwn/Strategija\\_razvoja\\_Grada\\_Vodnjana.pdf](http://www.vodnjan.hr/web/dwn/Strategija_razvoja_Grada_Vodnjana.pdf)