

DODATAK 2. - Metodologija za definiranje obuhvata urbanih područja u Republici Hrvatskoj

1. Pravni okvir

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

Urbana područja Zakonom su podijeljena su u tri kategorije - urbane aglomeracije, veća i manja urbana područja.

Granice urbane aglomeracije definirat će se na temelju administrativnih granica jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) koje ulaze u sastav urbane aglomeracije, a utvrđuje ih ministar regionalnoga razvoja i fondova EU, na „*prijedlog grada, sjedišta urbane aglomeracije uz prethodno mišljenje svih lokalnih jedinica uključenih u pojedinu aglomeraciju¹ i mišljenja ministarstva nadležnog za prostorno uređenje (Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja)*“ (članak 14. stavak 4. Zakona).

U slučaju većih i manjih urbanih područja, granice se formiraju sukladno administrativnim granicama grada, ali se mogu proširiti uključivanjem susjednih jedinica lokalne samouprave ili njihovih dijelova, uz prethodnu suglasnost njihovih predstavničkih tijela (članak 14. stavak 7. Zakona).

2. Svrha metodologije

Svrha ovoga dokumenta jest uspostava metodologije (smjernica) za definiranje obuhvata urbanih područja, tj. granica urbane aglomeracije od strane jedinice lokalne samouprave koja je sjedište urbane aglomeracije.

Ova je metodologija primjenjiva i za definiranje obuhvata većih i manjih urbanih područja koja prelaze granice jedinice lokalne samouprave (grada) koji je središte relevantnog urbanog područja – ako postoji volja susjednih jedinica lokalne samouprave da se priključe većem ili manjem urbanom području (u skladu s člankom 14. stavkom 7. Zakona)².

Primjena jedinstvene i cjelovite metodologije za utvrđivanje granica urbane aglomeracije te drugih urbanih područja u Republici Hrvatskoj, na transparentan i ujednačen način, pomoći će u definiranju potreba i mogućnosti predmetnih područja te pri postavljanju teritorijalnih ciljeva i prioriteta u zakonom propisanim strategijama razvoja urbanih područja. Također će pridonijeti izgradnji objedinjenog sustava praćenja i evaluacije realizacije strategija kao i u

¹ Mišljenje predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave

² Veća urbana područja obavezna su primijeniti ovu metodologiju pri korištenju mehanizma integrirana teritorijalna ulaganja

osiguranju njihove koordinacije sa strategijama i politikama na državnoj i regionalnoj (županijskoj) razini.

3. Osnovna načela

Pri definiranju jedinstvenih kriterija izdvajanja urbanih područja različite veličine i različitih unutarnjih društveno-gospodarskih i prostornih karakteristika, nailazi se na mnoštvo metodoloških problema.

Da bi se rizik neusklađenosti metodologije s lokalnim uvjetima sveo na minimum, predložena su sljedeća načela razgraničenja:

- ograničeni broj kriterija, odnosno oslanjanje samo na glavna društveno-gospodarska obilježja urbanih područja;
- usklađenost s metodologijom OECD-a, Eurostata i drugih organizacija pri određivanju obuhvata urbanih područja;
- vrijednosti pokazatelja postavljene su na temelju službenih podataka Državnog zavoda za statistiku (prema podacima iz 2011. godine).

Temeljna jedinica razgraničenja jest administrativna jedinica lokalne samouprave (grad ili općina).

4. Koraci u određivanju obuhvata, tj. granica urbanih područja

Postupak za utvrđivanje granica urbanih područja sastoji se od tri faze:

1. faza: Definiranje grada središta urbanog područja.

Grad koji je središte urbanog područja definira se na temelju članka 14. Zakona. Popis gradova središta urbanih područja nalazi se u Dodatku 1.

2. faza: Definiranje jedinica lokalne samouprave (gradova ili općina) koje su dio urbanog područja.

Osnovni kriterij za uključivanje jedinica lokalne samouprave u urbana područja je udio zaposlenih dnevnih migranata u središte urbanog područja od minimalno 30%. Navedeni kriterij smatra se prihvatljivim na nacionalnoj razini za definiranje osnovnog obuhvata urbanog područja. Upravo ovaj kriterij koristi se i u definiranju LUZ-ova (Large Urban Zone) sukladno definiciji i kriterijima koje koristi Eurostat.

Jedan od važnih ciljeva određivanja granica urbanog područja jest programiranje, upravljanje i provođenje zajedničkih i za cijelo područje značajnih razvojnih aktivnosti jedinica lokalne samouprave koje sudjeluju u procesu. To može značiti da se može, kao rezultat savjetovanja grada središta urbanog područja s okolnim jedinicama lokalne samouprave, pojaviti potreba za uključivanjem/isključivanjem nekih dodatnih jedinica lokalne samouprave koje su prvotno bile isključene/uključene u urbano područje temeljem kriterija koji se odnosi na dnevne migracije. U skladu s navedenim, a na temelju savjetovanja, drugi korak u ovoj fazi podrazumijeva uključivanje dodatnih jedinica lokalne samouprave ili isključivanje onih koje su utvrđene temeljem kriterija o dnevnim migracijama, zbog određenih razloga. Dodatne jedinice lokalne samouprave uključuju se ili se isključuju u urbano područje sukladno **dodatnim kriterijima** karakterističnim za pojedino urbano područje kako bi se bolje ostvarile

funkcionalne veze ili razvojni aspekti koji nisu obuhvaćeni kriterijem vezanim uz dnevne migracije, a koje definira i obrazlaže sam grad središte urbanog područja. Dodatni kriterij može biti npr. infrastrukturni kriteriji koji podrazumijeva uključivanje jedinica lokalne samouprave na području kojih se nalazi kapitalni objekt cestovne, željezničke, lučke, zračne ili druge infrastrukture (npr. vodoopskrba, odvodnja, javni prijevoz), kapitalna radna zona, kriterij koji se odnosi na zajedničke razvojne probleme ili npr. kriterij koji uvažava zajednička geografska obilježja (otoci, planine, itd.). Pri definiranju obuhvata urbanog područja moguće je imati više različitih dodatnih kriterija.

Zadnji korak u ovoj fazi vezan je uz **kriterij prostornog kontinuiteta**, tj. sve jedinice lokalne samouprave moraju činiti **kontinuirano urbano područje**, što znači da se prostorno nepovezane općine/gradovi izostavljaju iz prijedloga obuhvata urbanog područja kako bi se osigurala teritorijalna cjelovitost društveno-gospodarskog i teritorijalnog planiranja, osim ukoliko bi se njihovim izostavljanjem utjecalo na samu svrhovitost, tj. održivost urbanog područja. Susjednim jedinicama u urbanom području ne smatraju se samo one jedinice koje dijele administrativnu granicu s gradom središtem urbanog područja. U urbano područje mogu se (kao susjedne jedinice lokalne samouprave) uključiti i udaljenije jedinice, pod uvjetom da je ostvaren prostorni kontinuitet urbanog područja. Iako je prostorni kontinuitet uvjet, uz dodatna je obrazloženja u urbano područje moguće uključiti i pojedine jedinice lokalne samouprave koje ne čine s istim kontinuiranu teritorijalnu cjelinu (JLS na otocima ili drugim specifičnim područjima), a isto je potrebno dodatno obrazložiti.

3. faza: Razrada konačnog prijedloga obuhvata urbanog područja od strane grada središta urbanog područja na temelju savjetovanja s predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave predviđenih za uključivanje u urbano područje.

Prije definiranja konačnog prijedloga obuhvata urbanog područja grad središte urbanog područja treba pribaviti prethodna mišljenja predstavničkih tijela, tj. uputiti zahtjev za dostavu prethodnih mišljenja svim jedinicama lokalne samouprave koje bi trebale ući u urbano područje sukladno gore navedenim kriterijima te im **osigurati odgovarajući rok za očitovanje**. Prethodna mišljenja predstavničkih tijela okolnih jedinica lokalne samouprave o ulasku u urbano područje mogu biti pozitivna ili negativna. Ukoliko pojedina jedinica lokalne samouprave ne dostavi mišljenje u skladu s unaprijed definiranim rokom u sklopu poziva grada središta urbanog područja na dostavu mišljenja predstavničkog tijela, smatrat će se da ista ima negativno mišljenje.

U slučaju urbane aglomeracije, sve jedinice lokalne samouprave izdvojene na temelju navedenih kriterija, neovisno da li su se njihova predstavnička tijela izjasnila pozitivno ili negativno, ulaze u sastav aglomeracije. U slučaju većih i manjih urbanih područja samo jedinice lokalne samouprave koje su dale pozitivno mišljenje (suglasnost) ulaze u sastav urbanog područja (nije moguće u urbano područje uključiti one jedinice lokalne samouprave čija predstavnička tijela daju negativna mišljenja³).

Nakon što jedinica lokalne samouprave koja je središte urbanog područja pribavi mišljenja predstavničkih tijela svih jedinica lokalne samouprave koja su izdvojena na temelju gore

³ ZRR članak 14. stavak 7.

navedenih kriterija (faza 2.) ili istekne rok predložen za dostavu mišljenja predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave, formira se konačni prijedlog obuhvata, kako slijedi.

Pri **formiranju konačnog prijedloga obuhvata urbane aglomeracije** mora se osigurati prostorni kontinuitet, neovisno o mišljenju predstavničkih tijela. U skladu s navedenim, konačan prijedlog obuhvata urbane aglomeracije odgovara obuhvatu definiranom u fazi 2.

Konačni prijedlog obuhvata većih i manjih urbanih područja može znatnije odstupati od obuhvata definiranog u fazi 2., budući da se one jedinice lokalne samouprave čija predstavnička tijela daju negativna mišljenja o ulasku (ili se ne očituju u zadanom roku), isključuju iz konačnog prijedloga. Sukladno navedenom, u ovoj je fazi potrebno **dodatno preispitati obuhvat većih i manjih urbanih područja, posebno s aspekta zadovoljenja kriterija prostornog kontinuiteta.** U slučaju narušavanja prostornog kontinuiteta urbanog područja, MRRFEU može zatražiti dodatno obrazloženje od JLS čija su predstavnička tijela dala negativno mišljenje o uključivanju ili se nisu očitovala. MRRFEU će razmotriti utemeljenost dobivenog obrazloženja te će u suradnji s gradom središtem urbanog područja provesti dodatne konzultacije s JLS u cilju osiguranja prostornog kontinuiteta.

Kao opće pravilo, **broj jedinica lokalne samouprave uključenih u konačan prijedlog obuhvata urbane aglomeracije može odstupati u rasponu $\pm 40\%$ u odnosu na broj jedinica lokalne samouprave koje ulaze u urbano područje sukladno kriteriju vezanom uz dnevne migracije,** a odstupanje treba biti obrazloženo (kao npr., uvođenje dodatnih kriterija, razlozi isključivanja određenih jedinica lokalne samouprave, zadovoljenje kriterija prostornog kontinuiteta sl.). Pri definiranju konačnog prijedloga obuhvata većih i manjih urbanih područja, zbog isključivanja jedinica lokalne samouprave koje daju negativno mišljenje o ulasku, moguće je i dodatno odstupanje u broju jedinica lokalne samouprave koje ulaze u sastav urbanog područja (više od gore navedenog odstupanja od 40%).

5. Utvrđivanje obuhvata, tj. granica urbanih područja

Na temelju koraka opisanih u točki 4., izrađuje se popis jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) koje u skladu s metodologijom treba uključiti u urbano područje. Predložak obrasca za isto nalazi se u Dodatku 2.

Urbano područje obvezno se i kartografski prikazuje.

6. Podnošenje konačnog prijedloga obuhvata urbanih područja ministarstvu

Konačni prijedlog obuhvata urbanog područja temelji se na metodologiji predstavljenoj u ovim smjernicama te javnom savjetovanju organiziranom sa svim jedinicama lokalne samouprave koja prema istoj ulaze u urbano područje.

U slučaju urbanih aglomeracija, konačni prijedlog jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) koje ulaze u sastav urbane aglomeracije, u skladu s člankom 14. stavkom 4. Zakona, podnosi grad središte urbane aglomeracije ministru regionalnoga razvoja i fondova EU. Ukoliko se radi o većim i manjim urbanim područjima koja Zakonom nisu obavezna uključiti okolne jedinice lokalne samouprave u svoje urbano područje⁴, ali one to žele, grad središte urbanog područja ministru regionalnoga razvoja i fondova EU također podnosi konačni prijedlog jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) koje ulaze u sastav urbanog područja.

Konačni prijedlog u oba slučaja mora sadržavati **Predložak obrasca za definiranje obuhvata urbanog područja u skladu s metodologijom MRRFEU** (Dodatak 2.) s **dodatnim obrazloženjima** za one jedinice lokalne samouprave koje ulaze u sastav urbanog područja na temelju **dodatnih kriterija** (zadnji stupac Dodatka 2.), **kartu urbanog područja**, **Temeljna obilježja jedinica lokalne samouprave urbanog područja** (Dodatak 3.) te **prethodna mišljenja predstavničkih tijela** jedinica lokalne samouprave.

Prethodna mišljenja predstavničkih tijela uključuju sva dobivena kako **pozitivna tako i negativna** mišljenja svih jedinica lokalne samouprave koje su definirane u fazi 2. kao dio urbanog područja sukladno navedenim kriterijima. Iako se kod većih i manjih urbanih područja jedinice lokalne samouprave koje daju negativno mišljenje isključuju prilikom formiranja konačnog prijedloga obuhvata urbanog područja (vidi faza 3.), ministarstvu je kao dio konačnog prijedloga obuhvata urbanog područja potrebno dostaviti ista. Ukoliko se pojedine jedinice lokalne samouprave koje pripadaju urbanom području sukladno kriterijima definiranim u fazi 2. nisu očitovale o ulasku u isto (nisu dostavile niti pozitivna niti negativna mišljenja) u za to predviđenom roku, ministarstvu je potrebno dostaviti **dokaz o upućenim zahtjevima za očitovanje**.

Dodatna obrazloženja koja se prilažu konačnom prijedlogu obuhvata potrebno je dostaviti ministarstvu ukoliko se uključuju **dodatni kriteriji** (vidi faza 2.). U ovim slučajevima grad središte urbanog područja treba detaljno objasniti razloge dodavanja jedinica lokalne samouprave temeljem dodatnih kriterija, navodeći čimbenike poput:

- sličnih društveno-gospodarskih i prostornih obilježja;
- zajedničkih potreba te problema i izazova, s naglaskom na problematiku urbanih područja (nabava roba, pružanje usluga i sl.);
- spremnosti na suradnju između jedinica lokalne samouprave u pripremi strategije za cijelo područje;
- zajedničkih razvojnih planova i projekata u određenim područjima te spremnosti na sudjelovanje u zajedničkim pothvatima, kao što su novi infrastrukturni projekti (uključujući financijski doprinos).

⁴ Uključivanje okolnih jedinica lokalne samouprave u urbano područje je preduvjet za korištenje mehanizma integrirana teritorijalna ulaganja

7. Analiza i prihvaćanje konačnog prijedloga obuhvata urbanog područja

Konačni prijedlog obuhvata urbane aglomeracije koji uključuje okolne jedinice lokalne samouprave, grad središte urbane aglomeracije podnosi nadležnom Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Nakon što nadležno ministarstvo zatraži prethodno mišljenje na dostavljeni prijedlog obuhvata urbane aglomeracije od Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja te na temelju ocjene prijedloga grada središta urbane aglomeracije ministar regionalnoga razvoja i fondova EU odobrava (ili odbija) prijedlog, tj. donosi odluku o jedinicama lokalne samouprave koje ulaze u sastav urbane aglomeracije.

Konačni prijedlog obuhvata većih ili manjih urbanih područja koja uključuju okolne jedinice lokalne samouprave, grad središte urbanog područja također podnosi nadležnom ministarstvu, ali ministar isto ne potvrđuje odlukom, već ministarstvo daje mišljenje.

Ocjena prijedloga odnosi se na usklađenost prijedloga s metodologijom i kriterijima navedenim u ovom dokumentu. Nakon utvrđivanja obuhvata urbanih područja, dodatne jedinice lokalne samouprave, izvan definiranog obuhvata ne mogu se uključivati u urbane aglomeracije ili veća i manja urbana područja.

Dodatak 1: Popis gradova središta većih i manjih urbanih područja (sukladno članku 14. Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine br. 147/14))

Veća urbana područja:

Grad	Županija	Br. st. (Popis 2011.)
Zadar	Zadarska	75.062
Velika Gorica*	Zagrebačka	63.517
Slavonski Brod	Brodsko-posavska	59.141
Pula - Pola	Istarska	57.460
Karlovac	Karlovačka	55.705
Sisak	Sisačko-moslavačka	47.768
Varaždin	Varaždinska	46.946
Šibenik	Šibensko-kninska	46.332
Dubrovnik	Dubrovačko-neretvanska	42.615
Bjelovar	Bjelovarsko-bilogorska	40.276
Kaštela*	Splitsko-dalmatinska	38.667
Samobor*	Zagrebačka	37.633
Vinkovci	Vukovarsko-srijemska	35.312

* Vjerojatno uključene u urbane aglomeracije

Manja urbana područja:

Grad	Županija	Br.st. grada (Popis 2011.)	Br.st. središnjeg naselja (Popis 2011.)
Vukovar	Vukovarsko-srijemska	27.683	26.468
Koprivnica	Koprivničko-križevačka	30.854	23.955
Solin*	Splitsko-dalmatinska	23.926	20.212
Zaprešić*	Zagrebačka	25.223	19.644
Požega	Požeško-slavonska	26.248	19.506
Đakovo	Osječko-baranjska	27.745	19.491
Petrinja	Sisačko-moslavačka	24.671	15.683
Metković	Dubrovačko-neretvanska	16.788	15.329
Čakovec	Međimurska	27.104	15.147
Virovitica	Virovitičko-podravska	21.291	14.688
Kutina	Sisačko-moslavačka	22.760	13.735
Makarska	Splitsko-dalmatinska	13.834	13.426
Rovinj	Istarska	14.294	13.056
Županja	Vukovarsko-srijemska	12.090	12.090
Nova Gradiška	Brodsko-posavska	14.229	11.821
Sinj	Splitsko-dalmatinska	24.826	11.478
Križevci	Koprivničko-križevačka	21.122	11.231
Trogir*	Splitsko-dalmatinska	13.192	10.923

Knin	Šibensko-kninska	15.407	10.633
Dugo Selo	Zagrebačka	17.466	10.453
Kastav*	Primorsko-goranska	10.440	10.440
Slatina	Virovitičko-podravska	13.686	10.208
Gospić	Ličko-senjska	12.745	6.575
Krapina	Krapinsko-zagorska	12.480	4.471
Pazin	Istarska	8.638	4.386

*Vjerojatno uključenje u urbane aglomeracije

Dodatak 2. Predložak obrasca za definiranje obuhvata urbanog područja u skladu s metodologijom MRRFEU

Naziv urbanog područja	Grad - središte urbanog područja	Druge upravne jedinice koje ispunjavaju kriterij vezan uz dnevne migracije	Druge upravne jedinice koje ispunjavaju dodatne kriterije/kriterij prostornog kontinuiteta i koje su dodane urbanom području	Napomene (pojašnjenja vezana uz dodatne kriterije i kriterij prostornog kontinuiteta)
Urbane aglomeracije				
Zagreb	Zagreb			
		...		
		...		
Split	Split			
		...		
		...		
Rijeka	Rijeka			
		...		
			
Osijek	Osijek			
		...		
		...		
Veća urbana područja				
Pula	Pula			
		...		
Zadar	Zadar			
		...		
Slavonski Brod	Slavonski Brod			
		...		
....				
Manja urbana područja				
Vukovar	Vukovar		
Koprivnica	Koprivnica		
...				

Dodatak 3. Temeljna obilježja jedinica lokalne samouprave urbanog područja

Naziv urbanog područja	Jedinice lokalne samouprave			Dnevne migracije	
	Ukupan broj JLS (ukupno - središte i JLS-ovi koji ulaze u urbano područje)	Naziv središta urbanog područja	Naziv JLS-ova koje ulaze u urbano područje	Ukupan broj migranata u središte ⁵	Udio dnevnih migranata u ukupnom broju zaposlenih (%) ⁶
Urbana aglomeracija					
A					
B					
C					
D					
Veće urbano područje					
A					
B					
C					
....					
Manje urbano područje					
A					
B					
...					

TABLICU PRATI KARTOGRAFSKI PRIKAZ URBANOG PODRUČJA

⁵ Samo za jedinice lokalne samouprave koje ulaze u urbano područje temeljem kriterija vezanog uz dnevne migracije

⁶ Samo za jedinice lokalne samouprave koje ulaze u urbano područje temeljem kriterija vezanog uz dnevne migracije