

# STRATEŠKE ODREDNICE PROSTORNOG RAZVOJA EU S OSVRTOM NA SUSTAV PROSTORNOG UREĐENJA REPUBLIKE HRVATSKE

Helena KNIFIĆ SCHAPS

Helena KNIFIĆ SCHAPS, dipl. ing. arh.,  
direktorica, ARH PROJEKT d. o. o.,  
Zagreb  
arhprojekt@inet.hr

## Sažetak

*Statusom stalne članice Europske unije Hrvatska je i formalno počela primjenjivati sve propise i preporuke, ali i sudjelovati u njihovom kreiranju. Među ostalim, 1999. godine Europska komisija je donijela temeljni dokument Europske perspektive prostornog razvoja (European Spatial Development Perspective – ESDP), i njime dala neobvezujuća okvirna usmjerenja za izradu strategije prostornog razvoja država na europskom kontinentu i onih vezanih uz EU.*

*Većina je država donijela, ili je u postupku donošenja, nacionalnih strategija prostornog razvoja za razdoblje od 10 do 20 godina. U pravilu ih karakterizira fleksibilnost, tj. mogućnost da se svojim odredbama prilagode promjenama koje nosi vrijeme i razvoj društva. Dio njih tek započinje procese prostornog planiranja, pokušavajući tako spasiti prostor i vlastiti identitet od nebrige i rasprodaje, što se posebno odnosi na države u tranziciji.*

*Hrvatskoj se to uglavnom nije dogodilo velikim dijelom upravo zahvaljujući uspostavljenom sustavu prostornog planiranja. Iz njega će, među ostalim, proizaći i nova strategija prostornog razvoja koja bi, kao krovni dokument za svako postupanje u prostoru, trebala dati usmjerenja za očuvanje i afirmaciju regionalnih prostornih obilježja, kulturnih dobara, krajobraza i okoliša, te prekograničnu i regionalnu suradnju. Viši stupanj primjene prostornih određenja razvoja treba, prema ESDP-u, omogućiti veću prilagodljivost planskih odrednica i time pridonijeti postupnoj deregulaciji sustava prostornog uređenja kao krajnjeg cilja. No, i u tom je pogledu potrebno sagledati i prihvatiti osobitosti određenoga kulturnog kruga.*

**Ključne riječi:** *Europske perspektive prostornog razvoja – ESDP, strategija prostornog razvoja, prilagodljivost, prekogranična i regionalna suradnja, deregulacija*

## I. UVOD

Europska unija donijela je krovne dokumente kojima se uređuju pitanja vezana na prostorni aspekt razvoja i planiranja kopna i mora država članica, te teritorija u zoni njihovih gospodarsko-kulturnih i ostalih ovlasti i interesa. Dokumenti nisu pravno obvezujući već usmjeravajući, uz pretpostavku suradnje, koordinacije i sporazuma u izradi i provedbi. Nije moguće (a možda i nije potrebno) nabrojiti sve dokumente koji se odnose na prostorni razvoj, zaštitu i održivo upravljanje krajobrazom, prirodnom i graditeljskom baštinom, morem, podmorjem..., te onih makroregionalne i teritorijalne suradnje. Stoga će ovdje biti spomenuti samo oni najvažniji za prostorni razvoj Hrvatske.

## 2. DOKUMENTI EUROPSKE UNIJE ZNAČAJNI ZA PROSTORNI RAZVOJ I PROSTORNO PLANIRANJE KOPNA I MORA

Temeljni dokument prostornog razvoja donijela je Europska komisija 1999. pod nazivom *Europske perspektive prostornog razvoja (European Spatial Development Perspective – ESDP)*. On daje neobvezujuća okvirna usmjerenja za stvaranje odmjerene, održive, sveobuhvatne, multisektorske i usmjerujuće strategije prostornog razvoja države na europskom kontinentu, s utjecajem i na prekomorska interesna područja.<sup>1</sup> Pokrenuti procesi (uvriježeni danas pod nazivima „teritorijalna kohezija” i „place-based policies”) rezultirali su izradom dokumenata kao što su *Teritorijalna agenda EU*

<sup>1</sup> Na teritoriju Europe perimetri dosega su oko 4000 km u pravcu JZ-SI i 3700 km u pravcu SZ-JI. Zbog povijesnih, političkih, kulturnih, gospodarskih i drugih poveznica i utjecaja, usmjerenjima, pravilima, ali i fondovima EU, koriste se i daleke države kao npr. Azorski i Kanarski otoci, Madeira, Gvadalup, Martinik, La Reunion, Francuska Gvajana i neke druge, odnosno države udaljene i više od 9500 km.

## Prostorno planiranje kao čimbenik razvoja u županijama

i *Kooperacijska platforma za teritorijalnu koheziju – COPTA (2007.)*, *Zelena knjiga teritorijalne kohezije Europske komisije (2008.)*, *Makroregionalne strategije EU (2009.)* i drugim.

Pravi temelj daljnjeg razvoja postaje tek *Lisabonski ugovor* i strategija *Europa 2020*, kojima je postavljen jedan od ciljeva kohezijske politike – teritorijalna kohezija.

*Lisabonski ugovor* (punim nazivom *Ugovor iz Lisabona o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice*) potpisan je u Lisabonu 13. prosinca 2007., stupio na snagu 2009., radi rješavanja pitanja daljnjega institucionalnog funkcioniranja Europske unije: dopunjuje postojeće ugovore o Europskoj uniji i Europskoj zajednici, pritom ih ne zamjenjujući.

*Europsku strategiju za pametan, održiv i uključiv rast – Europa 2020. (EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth)* donijela je Europska komisija u Brüsselu 3. ožujka 2010. godine. Dokument predstavlja europsku strategiju gospodarskog rasta u narednom desetljeću s ciljem pametnog, održivog i sveobuhvatnog rasta radi povećanja zaposlenosti, produktivnosti i socijalne kohezije. Sve se trajno razvija u pet osnovnih poglavlja (zapošljavanje, inovativnost, obrazovanje, socijalna uključenost, klima/energija) do zadane 2020. godine.

*Lisabonsko-Gotenburšku strategiju (Lisbon and Gothenburg Strategies for Competitiveness and Sustainability)* donijelo je u Lisabonu 2000. godine Vijeće Europe, s namjerom da provedbom programa do 2010. godine promakne Europu u najsposobnije, na znanju bazirano gospodarstvo svijeta.

Od dokumenata značajnih za prostorni razvoj i prostorno planiranje mora, kao i postizanje ciljeva teritorijalne kohezije, značajni su: *Plavi rast (Blue Growth, 2012.)*, *Politika integralnog upravljanja morem (Integra-*

*ted Maritime Policy for the European Union ili Blue Book – IMP, 2007.), Limassolska Deklaracija (The Limassol Declaration, 2012.), Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem (Integrated Coastal Zone Management – ICZM, 2008.), Barcelonska konvencija – Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćavanja (Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution, 1978.), Direktiva 2014/89 o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja (Maritime Spatial Planning, 2014.) i drugi.*

Najznačajniji dokumenti koji se odnose na zaštitu i održivo upravljanje krajobrazima na europskoj razini su *Konvencija o europskim krajobrazima (The European Landscape Convention, 2000.)* i *Natura 2000 (1992.)*.

Zakonodavni paket koji se odnosi na EU kohezijsku politiku u razdoblju 2014. – 2020., od interesa za projekte prostornog razvoja usvojila je Europska komisija 6. listopada 2011. godine. On uključuje nacрте uredaba kojima se definira djelovanje fondova (*Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskoga socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za ribarstvo*) te olakšava osnutak *Europskih grupacija za teritorijalnu suradnju – EGTC<sup>2</sup>*.

**Osnovna usmjerenja ESDP-a za izradu nacionalnih strategija.** Da bi se prostorni razvoj Europe kretao putem zacrtanih neupitnih ciljeva, ESDP daje smjernice za donošenje nacionalnih strateških dokumenata te u nekoliko scenarija ukazuje na moguće pravce razvoja.

Preporučivi *koncepti* su: objedinjeni pristup, ne isključivo fokusiranje na pojedina područja razvojnih smjerova (npr. okoliš, gospodarstvo, promet), radi usporednog sagledavanja njihovih međusobnih utjecaja; prostorni razvoj što šireg djelokruga, presudan kod objedinjenog

pristupa; definiranje strateških aspekata sveobuhvatnog djelovanja radi postizanja ujednačenog i održivog prostornog razvoja; usmjerenja za primjenu općih razvojnih načela na pojedine države, regije ili područja.

*Smjernice* za planiranje prostornog razvoja koje daje ESDP su: razvoj policentričnog i ujednačenoga urbanog sustava uz jačanje partnerstva između urbanih i ruralnih sredina kao i stvaranje novih urbano-ruralnih odnosa; promoviranje koncepta integriranog prometa i komunikacija radi policentričnog razvoja prostora Europske unije koji pridonosi ravnopravnom pristupu infrastrukturi i obrazovanju; mudro upravljanje prirodnom i kulturnom baštinom radi očuvanja regionalnog identiteta i kulturnih raznolikosti u uvjetima globalizacije.

Osnova svakog od dokumenata su karakterizacija državnog prostora, analiza aktualnog stanja razvoja i određivanje pravaca/orijentacije budućeg razvoja putem moguće koncepte/scenarije.

*Stručna polazišta* fokusiraju se uglavnom na pet glavnih područja: populacijska politika i društveni razvoj, gospodarski razvoj, promet i mobilnost, prostorno uređenje i okoliš, prirodni resursi i klimatske promjene. Posebno se provodi vrednovanje dobara koja pridonose nacionalnom/lokalnom identitetu.

*Pravci razvoja* provjeravaju se u nekoliko *konceptata/scenarija*, npr. *Opći rast, Kompetitivni razvoj, Razvoj uz naglašenu sigurnost, Razvoj uz naglašene rizike* i njima se, obzirom na osnovne pokretačke snage prostornog razvoja (privreda, stanovništvo, turizam, mobilnost i transport) simuliraju posljedično moguća stanja u potrošnji prostora, energetici i energentima, raslojavanju društva, migratornim procesima ili promjeni klime kao krajnjoj konzekvenci. U obzir se uzimaju samo održivi koncepti/scenariji, što znači zaštita uz paralelan razvoj te pretežna energetska neovisnost. Scenariji prostornog razvoja pridonose postizanju višeg stupnja primje-

<sup>2</sup> Plenković, A., 2011:28.

ne prostornih određenja razvoja, povećavaju fleksibilnost planskih prijedloga i time pridonose postupnoj deregulaciji sustava prostornog uređenja.<sup>3</sup>

*Strateški izazovi* variraju od države do države, a mogu se svesti na osnovna pitanja kao npr.: kako uskladiti politiku uređenja prostora i planiranje razvoja na regionalnoj razini; prostorni management kao nova strateška zadaća: kako uskladiti potrebe korisnika s danim opsegom, intenzitetom i vremenskim okvirom strategije razvoja; kako redefinirati odnos planiranja i vlasništva; koje strategije upravljanja zemljištem omogućavaju provedbu razvojnih politika; kojim strategijama razvoja ruralnog i nenaseljenog područja treba ili je moguće reagirati na razvoj gradskih aglomeracija/centara; koje su strategije najučinkovitije u zaštiti od raslojavanja društva i kako regionalnim strategijama prostornog razvoja odgovoriti na pitanja prekograničnog razvoja.

Suradnja s drugim državama, transregionalna i prekogranična suradnja uvijek se naglašavaju kao središnja zadaća.

Opće je mišljenje da se, bez usmjeravajućih mjera, mogućnosti/prilike ne mogu dovoljno koristiti, a rizici mogu dovesti do radikalizacije već postojećih problema.

Neke od općih *razvojnih mogućnosti* su: pomicanje europskoga gospodarskog kruga u pravcu juga/jugoistoka (na nečlanice EU ili slabije razvijene države); policentrični razvoj; razvoj pulsirajućih centara s visokim standardima sigurnosti i zaštite okoliša; proizvodnja i transport hrane bazirani na obnovljivim izvorima energije; energetska neovisnost; energetska učinkovitost proizvodnih djelatnosti i tehnologije zaštite okoliša; turizam i klimatske promjene; multifunkcionalnost i fragmentiranost kroz fleksibilnost i brzu prilagodbu.

<sup>3</sup> Pegan, S., 2011:14.

*Rizici* se pritom u osnovi svode na: raseljavanje, naseljske strukture ovisne o prometu uz visoke infrastrukturne troškove; povećanje prostornih razlika između grada i sela, „jakih/dominantnih” i „slabih/inferiornih” naselja; suboptimalne mogućnosti razvoja naselja s visokim vanjskim troškovima (promet, zaštita okoliša, javni i slobodni prostori); preveliko iskorištavanje prirodnih resursa na uštrb zaštite prirode, gubitak bioraznolikosti, konflikte u korištenju prostora; etničku, religijsku i socijalnu segregaciju uz stvaranje ili širenje getoiziranih područja; nepostojanost/uništavanje proizvodnih i uslužnih djelatnosti; nestajanje socijalne osjetljivosti, gubitak mogućnosti opskrbe osobito u manjim naseljima i na pješačkim udaljenostima.

**Proces izrade i posebnosti strategija prostornog razvoja nekih država Europe te prekogranična suradnja.** Države Europe donijele su, ili su u postupku donošenja nacionalnih strategija prostornog razvoja, utemeljenih u postojećim dokumentima usvojenim na razini EU te na nacionalnim dokumentima usklađenim (ili koje treba uskladiti) s njima. Ishodišta su im osobitosti pojedine države, društveni i prostorni identitet. Većina strategiju prostornog razvoja donosi kao obvezujući, a npr. Austrija kao usmjeravajući dokument.

Strateško se planiranje prostornog razvoja provodi temeljem stručnih podloga, sektorskih studija i strategija kao subordiniranih sastavnica, a ne obrnuto. Vrijeme potrebno za izradu takvog dokumenta je 3-5 godina, a donosi se za razdoblje od 10 do 20 godina. Važna faza prije usvajanja je javna rasprava kojoj sve države pridaju iznimnu važnost upravo radi uspjeha provedbe samog dokumenta. U pravilu ga karakterizira fleksibilnost, odnosno mogućnost da svojim odredbama odgovori na promjene koje donosi vrijeme i razvoj društva, bez ponavljanja postupaka i dodatnog birokratiziranja.

Nositelji izrade su uvijek neovisne institucije države ili tijela posebno oformljena za taj zadatak (npr. *Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK, 2011* u Austriji).

Izrada takvoga strateškog razvojnog dokumenta provodi se transresorno, u uskoj suradnji s političkim vrhom (vrh izvršne vlasti, zastupnici države), regionalnom i lokalnom upravom, gospodarskim i strukovnim komorama, stručnom javnosti i ostalim zainteresiranima, u nekoliko faza. Objedinjena polazišta bazirana na rezultatima istraživanja radnih grupa (*PIP – Paper in Progress*) u najbitnijim se dijelovima pripremaju za javnu raspravu koja se u obliku mišljenja, izmjena i dopuna provodi u širokoj bazi na razini države, županija, stručnih tijela, interesnih skupina i sl. Dokument donosi državni parlament.

Posebnosti prostornog razvoja istaknute u dokumentima pojedinih država mogu se u kratkom pregledu svesti na sljedeće:

- Mađarska – razvoj u okvirima Dunavske i Karpat-ske regije;
- Slovenija – integracija u europski prostor pod jednakovrijednim uvjetima;
- Austrija – prometna infrastruktura u osjetljivom ekosustavu, trgovački centri kao nova središta života te zaštita od elementarnih nepogoda;
- Njemačka – prostorni razvoj u uvjetima depopulacije i rapidnog starenja stanovništva;
- Crna Gora – smanjena mogućnost prekogranične suradnje radi neravnomjernog razvoja susjednih zemalja;
- Italija/Sardinija – zaštita obalnog pojasa mora od pretjerane urbanizacije, depopulacija unutrašnjosti;
- Rumunjska – pet pravaca razvojne orijentacije: Latinska, Dunavsko-Rajnska, Balkanska, Baltičko-crnomska te Pentagonaska;

- Nizozemska – zaštita teritorija uz more, alternativna područja i načini gradnje;
- Turska – nagli rast populacije, depopulacija sela, pritisak na urbane cjeline, migracijski pritisci iz azijskog na europski dio.

U Sardiniji su razlozi (očigledni i u Hrvatskoj) kao npr. nedovoljni financijski, institucionalni i ljudski kapaciteti u prostornom uređenju, česte izmjene regulative, prenormiranost prostornih planova, nefleksibilan sustav neprilagođen brzini promjena i brojni drugi, doveli do velike količine bespravne i protupravne gradnje.

Problem se svakih desetak godina rješava legalizacijom, što uvijek ispočetka stvara novi val bespravne gradnje, kao reakciju na nedovoljno snažno preventivno i institucionalno djelovanje. Koncentracija gradnje na obali praćena depopulacijom unutrašnjosti te bespravna gradnja zahtijevaju mjere za zaštitu obalnog pojasa mora i pritiska na urbane cjeline. Zaštićeni dio obalnog pojasa mora promjenjive je širine (do 5-7 km u nizinskim dijelovima), ovisno o morfologiji terena, i u njemu se ne dopušta industrijska djelatnost. Nadzor nad ispunjenjem planova u zadanim rokovima regulira se penalizacijom ili nagrađivanjem nadležnih institucija i lokalne uprave.

Dokument *Prostorno planiranje i izazovi klimatskih promjena u Mađarskoj* (2008.) propituje ulogu prostornog planiranja u nizinskoj državi s temperaturnim ekstremima, sušama, grmljavinskim nevremenima, opasnostima od požara, bujicama i poplavama.

Strateški dokument prostornog planiranja Crne Gore predstavlja *Prostorni plan Crne Gore* iz 2008., s projekcijom prostornog razvoja do 2020. godine. Specifično se bavi upravljanjem otpadom, zaštitom od prirodnih nepogoda (posebno seizmičkih) i industrijskih havarija te obranom i zaštitom. Kočnice u provedbi vidi u neravnomjernom razvoju susjednih država, posebno Albanije te Bosne i Hercegovine.

Njemački *Koncepti i strategije prostornog planiranja Njemačke (Concepts and Strategies of national Spatial Planning in Germany, 2006.)* na saveznoj razini analiziraju mogući razvoj kroz tri razvojna koncepta (*Leitbilder*): *Rast i inovacije, Osiguranje usluga u javnom sektoru, te Očuvanje resursa, oblikovanje kulturnih krajolika.*

U dokumentu *Integrated Urban Development Strategy and Action Plan 2010-2023* Ministarstva javnih radova i stanovanja Turske, naglašava se potreba jačeg oslanjanja na regulativu EU, u kontekstu uloge Turske kao medijatora povezivanja različitih kultura na razmeđu Azije, Bliskog istoka i Europe. Ono što Tursku svakako razlikuje od ostalih država Europe jest nagli rast populacije te migracijski pritisci zbog gospodarskih i ratnih uvjeta u susjednim državama.

Vrijedi istaknuti i nizozemsku *National Spatial Strategy of the Netherlands (2006.)*, koja uz moto „Decentralizacija ako je moguće, centralizacija ako je nužno” težište stavlja na decentralizaciju upravljanja procesima prostornog razvoja gdje država želi postati partner, a ne regulatorno tijelo koje koči razvoj.

Platformu institucionalne suradnje država EU postavila je *Konferencija ministara zaduženih za prostorno/regionalno planiranje – CEMAT*. Republika Hrvatska je od 2007. godine aktivno uključena u rad *EU Foruma za teritorijalnu koheziju, Grupe za urbani razvoj i Grupe za stanovanje*. Kroz ovakav oblik suradnje pripremljeni su i na neformalnim ministarskim razinama usvojeni dokumenti kojima su utvrđena načela europskog modela održivoga urbanog razvoja, kao što su *Leipziška povelja o održivim europskim gradovima (Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 2007.)*, *Deklaracija iz Toleda (Toledo Declaration, 2010.)* te već spomenuta *Teritorijalna agenda Europske Unije Europa 2020 (2011.)*.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Knific Schaps, H., (2014.)

Europska unija preko Europske komisije potiče razvoj izvaninstitucionalne aktivnosti temeljene na strateškim dokumentima, kao što su *Europska strategija za baltičku regiju (EU Strategy for the Baltic Sea Region, 2009.)*<sup>5</sup>, *Europska dunavska strategija (EU Strategy for the Danube Region, 2011.)*<sup>6</sup>, *Karpatki projekt, 2008.*<sup>7</sup>, *Višegradski skupins V4*<sup>8</sup> i ostale.

Ozbiljna zapreka provedbi mjera i razvijanju bolje prekogranične suradnje su nedovoljni ljudski i stručni potencijali u mnogim državama, pa i u Republici Hrvatskoj.

### 3. TRADICIJA I STANJE PROSTORNOG PLANIRANJA U HRVATSKOJ

Temeljem Ugovora o pristupanju Europskoj uniji potpisanog 9. prosinca 2011. godine, Republika Hrvatska je 1. srpnja 2013. ostvarila status 28. članice EU, čime i priznanje provedenim reformama, prilagodbama zakonodavnoga sustava i cjelokupnom napretku. Statutom stalne članice Europske unije, Hrvatska je i formalno počela primjenjivati sve njezine propise i preporuke, ali i sudjelovati u njihovom kreiranju.

U kontekstu Europske unije, Republiku Hrvatsku obilježava definiran zakonski okvir, zadovoljavajuća usklađenost s EU regulativom, specijaliziranost i stručnost,

<sup>5</sup> Obuhvaća prekogranični razvoj regija država uz Baltičko more i to Švedske, Danske, Estonije, Finske, Njemačke, Latvije, Litve i Poljske

<sup>6</sup> Obuhvaća prekogranični razvoj regija uz Dunav, devet država članica EU (Austrija, Bugarska, Češka, Njemačka, Rumunjska, Mađarska, Slovačka, Slovenija i Hrvatska), te pet država nečlanica EU (Bosna i Hercegovina, Moldavija, Crna Gora, Srbija i Ukrajina)

<sup>7</sup> Strateški promišlja prekogranični razvoj država regije Karpat (Mađarska, Poljska, Slovačka, Rumunjska, Ukraina, Srbija)

<sup>8</sup> Promiče energetska solidarnost, transport i opskrbu plinom država (Češka, Slovačka, Mađarska, Poljska), kao i uključivanje država Zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kosovo, Makedonija, Crna Gora i Srbija)

duga tradicija i trajnost u prostornom planiranju od osamostaljenja kao i u razdoblju SR Hrvatske.

Sustav prostornog uređenja temelji se na Ustavom određenom teritorijalnom ustroju države, ovlastima i nadležnostima Hrvatskog sabora i jedinica samouprave<sup>9</sup> (20 županija, Grad Zagreb, 128 gradova i 428 općina), zakonima iz područja prostornog uređenja (*Zakon o prostornom uređenju* iz 1994., *Zakon o prostornom uređenju i gradnji* iz 2007., *Zakon o prostornom uređenju* iz 2013.) s izmjenama i dopunama te podzakonskim aktima.

Rijetke su države Europske unije koje su u novijoj povijesti prošle put Hrvatske – rat, ratna razaranja, unutrašnje migracije, raseljavanja, odseljavanja, do danas minirana i minski sumnjiva područja... Planiranje je u takvim uvjetima moguće jedino kao nastavak i razvoj trajnog procesa, u uvjetima nepredvidivih okolnosti na svim poljima, permanentnog stres-testa i aktivne prilagodbe novonastalim okolnostima. Osim ratnog *Zakona* iz 1994., donesen je i čitav niz uredaba o prostornom uređenju ratom zahvaćenih područja, zaštite obalnog pojasa mora i drugih, te obveza izrade dokumenata praćenja stanja u prostoru (*Izješća o stanju u prostoru* i *Programa unapređenja stanja u prostoru*).

Istodobno s dokumentom *ESDP*, a temeljem *Zakona* iz 1994., Hrvatska je započela s izradom te donijela temeljne strateške dokumente prostornog uređenja – *Strategiju prostornog uređenja RH* (1997.) i *Plan prostornog uređenja RH* (1999.), u svim bitnim dijelovima usklađenima s tada važećim dokumentima EU, anticipirajući gotovo sve postavke *ESDP*-a. Kako su se okolnosti u gospodarskom pogledu brzo i drastično mijenjale (tranzicija, dubiozna ulaganja, nesnalaženje ili otuđivanje teritorija za namjene mimo usvojenih planova, gubitak ozbiljnih ulagača i slično), nisu iskorištene prednosti koje su *Strategija* i *Plan* omogućavali.

<sup>9</sup> Knific Schaps, H., 2011., stanje kolovoz 2014.

Međutim, od planiranja se nije odustajalo: *Zakon* iz 1994. propisao je donošenje prostornih planova različitih razina, od kojih su prostorni planovi županija prve generacije donijeti u razdoblju od 2000. do 2003., a prostorni planovi uređenja od 1996. do 2012. godine, dakle predugo nakon donošenja *Strategije* i *Plana prostornog uređenja*. U takvim se uvjetima prostorno-plan-ska dokumentacija, nažalost, ne bazira uvijek na razvojnim konceptima, vidljivoj i mjerljivoj gospodarskoj i društvenoj učinkovitosti usklađenoj s interesima održivog gospodarenja resursima. Najveća je šteta prostoru učinjena u stanogradnji (osobito sekundarno stanovanje) i turizmu, širenjem zona i prenamjenom zemljišta (pretežito u obalnom pojasu mora) za udovoljavanje špekulativno-profiterskih interesa (proces znakovit za gotovo sve države u tranziciji).

Svaka nova generacija prostornih planova pokazuje napredak. Danas Hrvatska ima 100 %-tnu pokrivenost planovima i sektorskim strategijama (21 prostorni plan županija; 556 planova gradova i općina; planove zaštićenih područja usvojene ili u postupku izrade; planove nižeg reda; i nešto manje od 200 raznih sektorskih strategija), ne nužno međusobno usklađenih, ni u usmjerenju i terminologiji, ni u provedbenim mjerama, što čini gustu, tromu i prilično neprohodnu mrežu. Pretpostavka njihove provedbe i kvalitete provedbe je pravna sigurnost, postojanost i međusobna usklađenost nacionalne regulatorne osnove s postojećim sustavom prostornih standarda, sređena pitanja vlasništva, redefiniran odnos prema planiranju i poticajna fiskalna politika. Urbana komasacija propisana *Zakonom* iz 2007. nije nikad zaživjela, što čini ozbiljnu kočnicu ostvarenju planova.

**Granice kao okosnice suradnje i povezivanja, a ne podjele.** U odnosu na površinu teritorija, Hrvatska ima dugu kopnenu i morsku, unutarnju i vanjsku granicu EU-a. Ta granica moguće ima razvojne izazove i prilike bilo da se radi o prometnim pravcima, gos-

podarskim orijentacijama, multikonfesionalnosti, multikulturalnosti i sl., što je znakovito za sva naša povijesna razdoblja. Pametnim, savjesnim i postojanim planiranjem baziranim na kulturi građenja i desetljećima iskustva u prostornom planiranju, može ih se sve iskoristiti, osobito radi ravnomjernog razvoja područja uz granicu i dijelova koji brzo gube stanovništvo. Plansko vezanje u interesne zajednice po utvrđenim kriterijima nije nepoznanica, već dobra europska praksa i jamac sigurnosti i stabilnosti, a ravnomjeran razvoj država u okruženju jedan od preduvjeta ravnomjernog razvoja Republike Hrvatske. Stoga planiranju prostora uz granicu treba posvetiti osobitu pozornost kako bi ih se učinilo privlačnima za život i spriječila depopulacija. Upravo u tom sektoru Hrvatska može postići iskorak, i od države primateljice razvojnih pomoći postati predvodnicom razvoja regije, odnosno državom čija gospodarsko-kulturna orijentacija, institucionalni okvir, prostorno-planersko iskustvo i dostignuća postaju mogući model. To se odnosi na državnu, županijsku i lokalnu razinu.

Makroregionalna suradnja Hrvatske odvija se putem inicijativa i institucija kao što su *Proces suradnje u Jugoistočnoj Europi (South-East European Cooperation Process – SEECP, 1996.)*, *Vijeće za regionalnu suradnju (Regional Cooperation Council – RCC, Srednjoeuropska inicijativa (Central European Initiative CEI, 1989.)*, *Jadransko-jonska inicijativa (AIJ)*, *Radna zajednica Alpe-Jadran, Inicijativa za prevenciju i pripremljenost od katastrofa u jugoistočnoj Europi*, i druge. Iz inicijativa su proizašli dokumenti kao *Meditranska strategija održivog razvoja (Mediterranean Strategy for Sustainable Development – MSSD, 2005.)*, *Dunavska strategija (EU Strategy for the Danube Region, 2011.)* i *Jadransko-jonska strategija (Adriatic-Ionian Strategy, Maritime Strategy for the Adriatic and Ionian Seas, 2012.)*.

Od 2011. Hrvatska aktivno sudjeluje u provedbi *Europske dunavske strategije* (zaštita materijalnog naslije-

đa regije, kulturna raznolikost, te osiguranje boljeg i koordiniranog korištenja sredstava iz EU fondova). U okviru *Jadransko-jonske inicijative*<sup>10</sup> Hrvatska od 2000. godine s ostalim državama članicama gradi temelje i smjernice za jačanje suradnje na polju pomorstva, prometa, turizma i zaštite okoliša. Kao članica *Unije za Mediteran* (od 2008.), partnerstva kojim su obuhvaćene sve države članice EU, 16 mediteranskih zemalja<sup>11</sup>, Europska komisija i Arapska liga, Hrvatska prati pojačane migracije iz sjeverne Afrike prema Europi i posljedice koje to može imati na prostor.

Mehanizmi teritorijalne suradnje unutar EU osobito važni za prostorni razvoj Republike Hrvatske do 2020. su *Integrirane teritorijalne investicije (Integrated territorial investments – ITI)* i *Razvoj kojim upravlja lokalna zajednica (Community led local development – CLLD)*.

*ITI*, dokument usmjeren na razvoj urbanih područja od strateškog značenja za provedbu integriranog pristupa teritorijalnom razvoju, nudi nove mogućnosti pokretanja razvojnih projekata financiranih iz fondova Europske unije, osobito ključnih čimbenika razvoja – gospodarskih, socijalnih, okolišnih, energetske učinkovitosti, kulture i drugih. *CLLD*, usmjeren na ruralni razvoj, nadovezuje se na pozitivna iskustva s provedbom EU-programa *LEADER* (tzv. *LEADER pristup*) te usmjerava na rješavanje izazova u ruralnom razvoju lokalne razine.<sup>12</sup>

Teritorijalna suradnja se danas kvalitetno provodi programima *URBACT* i *ESPO*. *URBACT*, (2002.) uz slogan „Povezati gradove, graditi uspjehe”, pomaže u imple-

<sup>10</sup> Članice Jadransko-jonske inicijative su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Italija, Slovenija i Srbija. Uključene su i države članice EU i treće države.

<sup>11</sup> Turska, Alžir, Tunis, Maroko, Egipat, Jordan, Sirija, Izrael, Palestinska Samouprava, Libanon, Mauritanija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Albanija, Monako

<sup>12</sup> Knific Schaps, H., (2014.)



mentaciji ciljeva *Lisabonsko-Götenburške strategije*. S obuhvaćenih 500 gradova u 29 država i oko 7.000 aktivnih sudionika, predstavlja europski program razmjene znanja i promocije održivog razvoja gradova i do sada je nekoliko hrvatskih gradova uključeno u njegov rad. *ESPON (European Spatial Planning Observation Network, 2007.)*, kao europska mreža za praćenje teritorijalnog razvoja i kohezije, prati kretanja utvrđena dokumentom *Europe 2020*.

Članstvo Hrvatske (Ministarstva graditeljstva, Hrvatske komore arhitekata i pojedinaca) u *Europskom forumu za arhitektonske politike EFAP* rezultiralo je dokumentom *Arhitektonske politike Republike Hrvatske 2012. – 2020., Apolitika, Nacionalne smjernice za vrsnoću i kulturu građenja (2012.)*, čija je primjena u tijeku. Suradnja s državama regije na tom je planu moguća i više nego dobro došla.

**Od dokumenata prostornog uređenja k dokumentima prostornog razvoja Republike Hrvatske.** Prostor i ljudi, kao temeljne vrijednosti svake nacionalne države, moraju biti briga profesionalaca te iste države, a ne poduzetnika i pojedinaca u okvirima svojih djelomičnih interesa. Vrijeme je pokazalo da prostorno-planska dokumentacija pokazuje znatnu otpornost prema raznovrsnim ugrozama, ali i nedovoljnu prilagodljivost. Promijenjeni uvjeti, potreba bržeg i aktivnog prilagođavanja novonastalim situacijama i trendovima traže i novi strateški dokument koji će voditi k svekolikom napretku i stvaranju novih vrijednosti, utemeljen u posebnostima prostora i očuvanju samobitnosti hrvatskoga naroda.

*Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (2007.)* propisana obveza izrade *Strategije prostornog razvoja* nije ostvarena zbog nepostojanja institucionalnog okvira – neovisnoga državnog tijela koje će se strateškim planiranjem baviti transresorno i interdisciplinarno. Na to je u svojim izvješćima i publikacijama ukazivao

i Savjet prostornog uređenja RH (mandat 2004. – 2011.), stručno-znanstveni simpozij *Perspektive prostornog razvoja RH (2011.)* Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti i Savjeta prostornog uređenja RH, te *Arhitektonske politike Republike Hrvatske 2012. – 2020., Apolitika, Nacionalne smjernice za vrsnoću i kulturu građenja (2012.)*.

Osnutkom Hrvatskog zavoda za prostorni razvoj stvoren je preduvjet izrade i koordiniranja izrade svih dokumenata strateške razine od državnog značenja koji se odnose na prostor. *Zakon o prostornom uređenju (2013.)* obvezuje na izradu *Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske*, kao temeljnog dokumenta kojim se određuju dugoročne zadaće prostornog razvoja, strateška usmjerenja razvoja djelatnosti u prostoru s polazištima za koordinaciju njihovih razvojnih mjera, te razvoj prostornih sustava sa smjernicama za prostorni razvoj na regionalnoj i lokalnoj razini (izrada *Strategije* je u tijeku). Tim se *Zakonom* propisuje također izrada *Državnog plana prostornog razvoja* koji stavlja naglasak na razvoj cjelovitog teritorija Republike Hrvatske, uz dostupan i transparentan informacijskog sustav prostornog uređenja. Uvođenje mrežnog i transsektorskog sustava e-evidentiranja procesa i promjena u prostoru, otvara nove mogućnosti u prostornom planiranju i u radu upravnih službi svih razina. Hrvatska znanja na tom polju u kontekstu Europske unije nesumnjivo spadaju u usporedne prednosti i mogući „izvozni artikl”, ne samo u države regije, nego i šire. Preustroj i izobrazba kadrova danas angažiranih u administrativnim procesima veliki je strukturni potencijal za kvalitetno prostorno planiranje i razvoj države.

#### 4. ZAKLJUČAK

Prilagodljivost dokumenata prostornog razvoja i uređenja te aktivno prilagođavanje promjenama u društvu, ključni su čimbenici kontroliranoga plan-

skog djelovanja. Globalna gospodarska recesija, ekonomska kriza nekih članica EU, ratu slična stanja i sociopolitička kriza europskih i sjevernoafričkih mediteranskih država, migracijski pritisci iz izvanoeuropskih prostora te otklon od atomske energije i zbrinjavanje otpada, svakako zahtijevaju nove orijentacije u prostornom razvoju, uz široku javnu raspravu i opći konsenzus. Iskustva država s duljom demokratskom tradicijom pokazuju da je proces sudjelovanja javnosti jedan od najbitnijih čimbenika uspjeha u provedbi svakoga prostorno-planskog dokumenta. Samo široko rasprostranjeno znanje i jačanje svijesti o uređenom društvu u uređenom prostoru te prostornom planiranju kao mehanizmu ostvarenje općeg dobra, umjesto ispunjenja parcijalnih interesa, vodi k uravnoteženom, ravnomjernom i održivom razvoju države za ugodan i siguran život u stabilnom europskom okruženju.

Procesi su povratni – više partnerski kooperativni, a manje regulatorno restriktivni – na nacionalnoj i na razini Europske unije, koja svoj kredibilitet, snagu i *raison d'être* pokazuje i dokazuje sposobnošću prilagodbe i otvorenošću izazovima unutrašnjih sastavnica i vanjskih čimbenika.

## LITERATURA

1. \*\*\* (1997.), *Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske*, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja (MPUGS), Zagreb
2. \*\*\* (1999.), *Plan prostornog uređenja Republike Hrvatske*, MPUGS, Zagreb
3. \*\*\* (2007.), *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*, NN 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12., 55/12., 80/13.
4. \*\*\* (2012.), *Arhitektonske politike Republike Hrvatske 2012. – 2020.*, ApolitikA, Nacionalne smjernice za vrsnoću i kulturu građenja, Hrvatska komora arhitekata, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Zagreb
5. Plenković, A. (2011.), *Transnacionalna i transregionalna suradnja Republike Hrvatske – prostorni razvoj Hrvatske u perspektivi članstva u Europskoj uniji, Perspektive prostornog razvoja Republike Hrvatske*, Zbornik radova, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU); Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (MZOPUG); Savjet prostornog uređenja Republike Hrvatske (SPURH), Zagreb, 28-30.
6. Knifić Schaps, H. (2011.), *Strateške odrednice prostornog razvoja Europske unije, Perspektive prostornog razvoja Republike Hrvatske*, Zbornik radova, HAZU, MZOPUG, SPURH, Zagreb, 22-27.
7. Pegan, S. (2011.), *Scenariji prostornog razvoja, Perspektive prostornog razvoja Republike Hrvatske*, Sažetci izlaganja, HAZU, MZOPUG, SPURH, Zagreb, 31-34.
8. Magaš, B. (2011.), *Identitet hrvatskog prostora i vrsnoća građenja, Perspektive prostornog razvoja Republike Hrvatske*, Zbornik radova, HAZU, MZOPUG, SPURH, Zagreb, 9-13.

## Dokumentacijski izvori

9. Knifić Schaps, H. (2014.), *Savjetodavno tijelo u izradi Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske*, Zagreb, radni materijal i osobne bilješke
10. \*\*\* (2008.), *Prostorno planiranje na Sardiniji*, Stručno savjetovanje, Zagreb, osobne bilješke
11. \*\*\* (2008.), *Ususret arhitektonskoj politici Turske*, Turska komora arhitekata, Ankara, osobna arhiva

## Internetnski izvori (odabir)

12. \*\*\* (1999.), European Spatial Development Perspective (ESDP), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf)
13. \*\*\* (2009.), Lisabonski ugovor, [http://hr.wikipedia.org/wiki/Lisabonski\\_ugovor](http://hr.wikipedia.org/wiki/Lisabonski_ugovor)
14. \*\*\* (2010.), EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)
15. \*\*\* (2000.), Lisbon and Gothenburg Strategies for Competitiveness and Sustainability, [http://www.northsearegion.eu/files/user/File/IVB%20Document%20Library/Info\\_Sheets/Single\\_Info\\_Sheets/Info%20Sheet%203%20Lisbon%20Gothenburg.pdf](http://www.northsearegion.eu/files/user/File/IVB%20Document%20Library/Info_Sheets/Single_Info_Sheets/Info%20Sheet%203%20Lisbon%20Gothenburg.pdf)
16. \*\*\* (2010.), EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
17. \*\*\* (2012.), Blue Growth, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue\\_growth/](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth/)
18. \*\*\* (2007.), Integrated Maritime Policy for the European Union ili Blue Book - IMP, [http://www.coastalwiki.org/wiki/Integrated\\_Maritime\\_Policy\\_for\\_the\\_European\\_Union](http://www.coastalwiki.org/wiki/Integrated_Maritime_Policy_for_the_European_Union)
19. \*\*\* (2012.), The Limassol Declaration, <http://www.euromines.org/limassol-declaration>
20. \*\*\* (2008.), Integrated Coastal Zone Management - ICZM, <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>
21. \*\*\* (2002.), URBACT, <http://urbact.eu/en/about-urbact/urbact-at-a-glance/urbact-in-words/>
22. \*\*\* (2007.), European Spatial Planning Observation Network, <http://www.espon.eu/main/>
23. \*\*\* (1978.), Barcelona Convention for the Protection Of The Mediterranean Sea Against Pollution, [http://www.unep.ch/regionalseas/regions/med/t\\_barcel.htm](http://www.unep.ch/regionalseas/regions/med/t_barcel.htm)
24. \*\*\* (2014.), Maritime Spatial Planning, <http://www.eea.europa.eu/policy-documents/directive-2014-89-eu-maritime>
25. \*\*\* (2000.), The European Landscape Convention, [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default_en.asp)
26. \*\*\* (1992.) Natura 2000, [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm)
27. \*\*\* (2007.), Leipzig Charter on Sustainable European Cities, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)
28. \*\*\* (2010.), Toledo Declaration, [http://www.eukn.org/News/2010/June/Ministers\\_of\\_Housing\\_and\\_Urban\\_Development\\_approve\\_the\\_Toledo\\_Declaration](http://www.eukn.org/News/2010/June/Ministers_of_Housing_and_Urban_Development_approve_the_Toledo_Declaration)
29. \*\*\* (1996.), South-East European Cooperation Process – SEEC, <http://rpscsee.org/en/pages/read/>
30. \*\*\* Regional Cooperation Council – RCC, <http://www.rcc.int/>
31. \*\*\* (1989.), Central European Initiative CEI, <http://cei.int/>
32. \*\*\* (2011.), EU Strategy for the Danube Region, [http://www.interact-eu.net/danube\\_strategy](http://www.interact-eu.net/danube_strategy)
33. \*\*\* (2012.), Adriatic-Ionian Strategy, Maritime Strategy for the Adriatic and Ionian Seas, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1306\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1306_en.htm?locale=en)