

MEĐUODNOS REGIONALNE RAZVOJNE STRATEGIJE I PROSTORNOG PLANA PRIMORSKO-GORANSKE ŽUPANIJE

prof. dr. sc. Mladen ČRNJAR – Vedrana PETROVIĆ

prof. dr. sc. Mladen ČRNJAR, dipl. oec.,
ravnatelj Javne ustanove Zavod za
prostorno uređenje Primorsko-goranske
županije, Rijeka; redoviti profesor u
trajnom zvanju, Fakultet za menadžment
u turizmu i ugostiteljstvu, Opatija
mladen.crnjar@pgz.hr

Vedrana PETROVIĆ, mag. oec. spec.,
viši savjetnik za ekonomske poslove,
Javna ustanova Zavod za prostorno
uređenje Primorsko-goranske županije,
Rijeka
vedrana.petrovic@pgz.hr

Sažetak

Upravljanje regionalnim razvojem složena je i aktualna tema u Hrvatskoj. Zbog sve većeg produbljivanja društveno-gospodarskih razlika i razvojnih mogućnosti u različitim dijelovima države te među različitim društvenim skupinama, u posljednje vrijeme sve više jača svijest o ulozi regionalnog razvoja i potrebi definiranja suvise regionalne razvojne politike. Na regionalnoj razini dva su dokumenta koji definiraju daljnji razvojni put županije: prostorni plan županije i regionalna razvojna strategija. Izrada i donošenje navedenih dokumenata u bitnome se razlikuje, posebice sa stajališta metodologije izrade i vremenskog razdoblja na koji se donosi, a ono što im je zajedničko jest složenost.

Strateško planiranje regionalnog razvoja u funkciji je društveno-gospodarskog razvoja Republike Hrvatske, stvaranjem uvjeta koji će svim dijelovima države omogućavati jačanje konkurentnosti i ostvarenje razvojnih potencijala. Prostorno planiranje nesumnjivo trajno i dugoročno osmišljava budućnost, posebno vodeći brigu o zaštiti prostora. Ono postaje mehanizam kojim se institucionalno i tehnički upravlja prostorom radi osiguranja održivog razvoja.

Planiranje regionalnog razvoja isključivo s ekonomskog aspekta, a koje ne uvažava prostorne specifičnosti regije, može izazvati dugotrajne negativne posljedice u prostoru. Dosašnja praksa ukazivala je na odvojene procese planiranja u svim sferama društva. Planovi i strategije donosile su se uglavnom ne akceptirajući jedne druge, što se pokazalo u provedbama tih dokumenata, ukoliko bi do provedbe došlo, vrlo lošim.

Ključne riječi: regionalna razvojna strategija, prostorni plan, regija, razvoj, institucije, planiranje

I. UVOD

Ulaskom Hrvatske u punopravno članstvo EU, samo je potvrđena nužnost već prije planiranoga regionalnog razvoja na prostoru Hrvatske. U državama EU regionalni razvoj se prvenstveno odnosi na investicijsku politiku koja je povezana s ostalim politikama.

Razvojna politika stvara okvir budućeg razvoja nekoga teritorijalno-administrativnog entiteta i nije ju moguće provoditi bez prethodno pripremljenog plana, odnosno programa razvoja (Đokić et al., 2010.).

Regionalnim planiranjem ujedinjuju se ekonomski, prostorni, ekološki i drugi sektori razvoja. Ekonomsko planiranje je planiranje ekonomskih struktura i ekonomskog razvoja. Njegova bit je da se svjesnim usmjeravanjem i korištenjem različitih planskih instrumenata potiču ekonomski procesi radi ekonomskog razvoja nacionalnih, regionalnih i lokalnih zajednica (Vresk, 1990.). Sadržaj regionalnoga ekonomskog planiranja je dakle društvo i gospodarski razvoj, a regionalnoga prostornog planiranja organizacija i uređenje prostora. Sadržaji tih tipova regionalnog planiranja povezani su i praktično nije moguće racionalno planirati, ako se ti sadržaji međusobno ne usklade (Šimunović, 2005.).

U Hrvatskoj trenutno postoje različiti prostorni planovi te planovi gospodarskog razvoja, no istodobno postoji duga tradicija njihove neuspješne provedbe (Đokić et al., 2010.). Za regionalni razvoj nadležno je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, dok je za prostorno planiranje nadležno Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja. Temeljem Zakona o regionalnom razvoju, županije su nositelji razvoja na regionalnoj razini i u planiranju razvoja surađuju s jedinicama lokalne samouprave sa svojeg područja.

Postavljena hipoteza glasi: *integralno regionalno planiranje je pretpostavka za učinkovit regionalni razvoj.* Cilj

Prostorno planiranje kao čimbenik razvoja u županijama

je ovoga članka istražiti i razraditi strateško planiranje razvoja i strateške razvojne županijske dokumente koji su u funkciji osmišljenoga održivog razvoja regije na primjeru Primorsko-goranske županije.

2. STRATEŠKO PLANIRANJE KAO SREDSTVO UPRAVLJANJA RAZVOJEM

Suvremeno planiranje prilagođava se prilikama i potrebama suvremenog društva. Planiranje je prva i temeljna funkcija upravljanja koja ima za cilj racionalnije gospodarenje.

Regionalno planiranje obuhvaća planiranje gospodarske strukture te prostorno planiranje. U prvom slučaju usmjerava se razmještaj gospodarskih kapaciteta u prostoru regije, a u drugom, usmjeravaju se aktivnosti na uređenju prostora, procesu urbanizacije i zaštiti okoliša.

Postupci izrade i donošenja prostorno-planskih dokumenata zakonski su utvrđeni i postoji formalizirana hijerarhija donošenja i provedbe pojedinih planova. Takvi planovi uobičajeno su pasivne prirode, no jednom doneseni služe kao dobra podloga za daljnju razradu razvojnih pravaca u odnosu na zamišljenu namjenu prostora i očuvanje okoliša (Đokić et al., 2010.).

Županijski prostorni planovi temeljni su dokumenti prostornog uređenja jedinice regionalne samouprave koji određuju načela organizacije prostora i ciljeve razvoja. Prostorni planovi županija imaju sva obilježja općenito zvanoga regionalnog plana, ali kategorija regionalnog plana može obuhvatiti i više županija, ovisno o problemima i veličinama županija (Marinović-Uzelac, 2001.). Županijskim prostornim planom određuje se strategija razvoja, namjene, korištenja i zaštite prostora teritorija administrativne jedinice, županije. Prostorni planovi temeljna su okosnica gospo-

darenja, zaštite i upravljanja prostorom. Njihova izrada nije uvjetovana samo prisilom, nego prvenstveno potrebom za racionalnom organizacijom i uređenjem prostora, sukladno postavljenim ciljevima razvoja (Štimac, 2010.).

Dugoročno razvojna vizija, koja je postavljena i razrađena na stručno utemeljenim postavkama u razvojnim dokumentima županije, trebala bi biti prioritarno opredjeljenje i podloga za izradu prostornih planova.

Strategije kao nusproizvodi procesa strateškog planiranja stručni su planski dokazi za ciljeve i akcije, pri čemu valja naglasiti kako se radi o dugoročnim i globalnim planovima. Strateškim planiranjem odgovara se na temeljna pitanja: *gdje smo sada? gdje želimo biti? i kako doći tamo gdje želimo biti?* Proces strateškog planiranja je trajan proces i kao takav dijeli se na proces izrade i na proces ostvarivanja/implementacije/provedbe.

Različiti segmenti razvoja ovise o različitim vremenskim horizontima, pri čemu treba kombinirati kratkoročnu svrhu ekonomskog razvoja koja predstavlja najhitnije pitanje tranzicijskih država sa srednjoročnom svrhom društvene ravnoteže razvoja i dugoročnom svrhom zaštite prirodnih resursa (Sumpor et al, 2012.).

3. PROSTORNI PLAN ŽUPANIJE PRIMORSKO-GORANSKE ŽUPANIJE VS ŽUPANIJSKA RAZVOJNA STRATEGIJA PRIMORSKO-GORANSKE ŽUPANIJE

Kada se govori o strateškim dokumentima županije, tada se uglavnom misli na dva temeljna razvojna dokumenta koji usmjeravaju razvoj županije: *prostorni plan županije* i *županijska razvojna strategija*. Njihov redoslijed izrade nije ničim utvrđen niti uvjetovan. Prostorni plan izrađuje se za duže vremensko razdoblje (15-20 godina), dok je županijska razvojna strategija kraćeg roka i usklađena je s programskim ciklusom EU (do

sada su se izrađivale na rok od 3 i 7 godina). U nastavku slijedi više o ta dva razvojna dokumenta.

Prostorni plan Županije. Izrada prostornog plana i njegovo donošenje vrlo je složen proces na koji značajno utječe više subjekata: struka, politika, kapital, javnost i uprava. Od svih navedenih, jedino kapital nije u neposrednom kontaktu s nositeljem izrade/izrađivačem. Svi ostali aktivno sudjeluju u svim fazama izrade i donošenja prostornog plana, sukladno određenim ulogama i odgovornostima.

Prvi prostorni plan Primorsko-goranske županije donesen je 2000. godine. Bio je strukturiran uz poštovanje regionalnih načela i imao je predviđeno trajanje primjene do 2015. godine. Bio je na snazi do donošenja novoga Prostornog plana Primorsko-goranske županije donesenog 2013. godine.

Za izradu Prostornog plana Primorsko-goranske županije korištena je posebna metoda koja je izvedenica raznih metodskih postupaka. Zbog svoje osobitosti i tematskog pristupa nazvana je „Funkcionalno nodalna metoda”. Izrađena je ciljano za potrebe izrade regionalnoga prostornog plana, no primjenjiva je za sve vrste strateških prostornih planova. Metoda se sastoji iz postupka od formiranja relevantnih prostornih zona, preko njegova analitičkog vrednovanja, do ustrojavanja žarišta i funkcija (Štimac, 2010.).

Način izrade, sadržaj i mjere provedbe prostornog plana županije definiran je odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji, te temeljem stručnih postavki i uzanci.

Županijska razvojna strategija. Strateško planiranje regionalnog razvoja ostvaruje se donošenjem i provedbom višegodišnjih planskih dokumenata. Planski dokumenti politike regionalnog razvoja su Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske te županijske razvojne strategije. Županijske razvojne strategije mo-

raju poštovati okomitu koordinaciju strategija te sukladno tomu biti usklađene s dokumentom više razine, Strategijom regionalnog razvoja Republike Hrvatske.

Županijskom razvojnom strategijom određuju se ciljevi i prioritete razvoja jedinice regionalne samouprave te se izrađuje temeljem odrednica strategije regionalnog razvoja države i programskih usmjerenja regionalne samouprave. Donose se na kraći rok u odnosu na prostorni plan. Tako je prvi strateški razvojni dokument, Regionalni operativni plan Primorsko-goranske županije, donesen za programsko razdoblje 2007. – 2011. godine.

Pristup strateškom planiranju koji se posebno udomaćio u EU temelji se na participaciji dionika (metodologija participativnog pristupa) te je kao takav suvremeni model za formuliranje politika, programa i projekata. Sukladno tome, u izradi razvojne strategije sudjeluje velik broj sudionika.

Županijska razvojna strategija izrađuje se poštujući *Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija* (NN 53/10.). Metodologijom se utvrđuje jedinstveni pristup izradi županijske razvojne strategije te se određuje postupak i način njihove izrade.

Prva generacija županijskih razvojnih strategija donesena je za programsko razdoblje 2011. – 2014. godine. Uvažavajući proces programiranja za novo financijsko razdoblje Europske unije 2014. – 2020. trebala je započeti (i završiti) izrada nove generacije županijskih razvojnih strategija za predmetno razdoblje. Ovdje je važno naglasiti da je izrada započela, ali bez donesenoga novog Pravilnika o metodologiji izrade, već je okvir za izradu stara metodologija iz 2010. (prema kojoj je izrađivana I. generacija županijskih strategija). Resorno je Ministarstvo produžilo trajanje prve generacije strategija i za 2014. godinu, ali i za 2015. godi-

nu. Dakle, zaključno su prve generacije županijskih strategija, koje su bile donesene za razdoblje 2011. – 2013., protegnute na razdoblje 2011. – 2015. No, usprkos tome, mnoge županije su ipak započele proces izrade županijskih razvojnih strategija za razdoblje 2015. – 2020., ali bez donesene Strategije regionalnog razvoja RH za razdoblje do 2020. godine.

Naime, Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske u početnoj je fazi izrade, dok je Razvojna strategija PGŽ 2015. – 2020. godine u visokoj fazi dovršenosti. Sukladno propisanoj metodologiji izrade županijskih razvojnih strategija, prije njihovih donošenja, obveza je pribavljanja mišljenja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU o usklađenosti županijske razvojne strategije sa Strategijom regionalnog razvoja Republike Hrvatske.

Sagledavajući pitanje okomite koordinacije Strategija, mora se zaključiti da se radi o vrlo nepovoljnoj poziciji nositelja izrade Strategija, te su županije, kao nositelji izrade u nezavidnom položaju. Naime, uvažavajući načelo okomitog planiranja, nastavno na planove države izrađuju se strateški dokumenti na razini županije. Okomita usklađenost podrazumijeva da se elementi nižeg reda tematski optimalno uklapaju u elemente višeg reda. Nacionalna razvojna politika pruža okvir za formulaciju provedivih razvojnih politika na regionalnoj i lokalnoj razini iz čega proizlazi da je u kontekstu nepostojanja državnih „krovnih” strateških dokumenata – strateško planiranje vrlo otežano. Očekivano bi bilo da su ti dokumenti raspoloživi već u početku procesa planiranja, međutim, do sada je praksa pokazala da se strateški državni dokumenti donose tek nakon dovršenja onih niže razine, županijskih, ili u boljem slučaju, istodobno s procesom izrade.

Metodologija izrade ne nalaže da se razvojna strategija ima uskladiti s prostornim planom Županije. Tek se u dokumentu *Ocjena sustava strateškog planiranja i*

moćnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja RH (koji je izrađen po prvoj generaciji županijskih strategija) preporučuje osiguravanje usklađenosti županijskih razvojnih strategija sa sustavom prostornog planiranja, kao i procjena učinka razvojnih aktivnosti na prostorne posebnosti. Osim toga, preporučuje se provjera usklađenosti strateških razvojnih dokumenata s dokumentima prostornog razvoja, s ciljem rada na osvještavanju činjenice da se razvoj događa u prostoru i da se sukladno tome nova politika EU sastoji od socijalne, ekonomske i teritorijalne kohezije.

4. ODRŽIVI RAZVOJ I REGIONALNO PLANIRANJE

Suvremena regionalna politika sjedinjuje različite strategije rasta na europskoj, nacionalnoj i regionalnoj razini, uz istodobno jačanje načela partnerstva i uključenosti regionalne i lokalne razine. Politika regionalnog razvoja označava cjelovit i uređen skup ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti usmjerenih prema jačanju konkurentnosti regionalnih i lokalnih jedinica u skladu s načelima regionalnog razvoja i smanjivanju regionalnih nejednakosti prema stupnju razvijenosti.

Drugim riječima, regionalni razvoj predstavlja pokretanje ekonomskih procesa i poticanje korištenja resursa u slabije razvijenim regijama radi postizanja ukupnoga održivoga gospodarskog razvoja regije.

Praćenje posljedica prirodnih i ljudskih aktivnosti i uzroka promjena u lokalnom i globalnom okruženju, dovelo je do spoznaje da je razvoj moguć jedino u okvirima koji ne ugrožavaju razvojne mogućnosti budućih naraštaja, odnosno njihovih mogućnosti da zadovolje svoje potrebe.

Još uvijek većina ljudi, pri pomisli na održivi razvoj, na umu ima zaštitu okoliša. Održivi razvoj zapravo obu-

hvaća tri vrste održivosti: društvenu održivost, gospodarsku održivost i ekološku održivost (Črnjar, 2009.). Upravo regionalnim planiranjem sjedinjuju se ekonomski, prostorni, ekološki i ostali sektori razvoja. Ostvarenje održivog razvoja za buduće naraštaje zahtjeva dje-latnu skrb, stvaranje nove zajedničke vizije i nove zajedničke etike koja se temelji na jednakim mogućnostima za sve ljude, države, naraštaje, a za to su potrebni novi pristupi i nove tehnologije.

Znanje je pretpostavka za održivi razvoj i zaštitu okoliša, stoga znanjem valja upravljati. Naime, multidisciplinarnost održivog razvoja traži upravljanje znanjem i znanstvenim spoznajama na globalnoj i lokalnoj razini kao i stalno dograđivanje odgojno-obrazovnih i edukativnih programa (Črnjar, 2009.).

Obrazovanje za održivi razvoj trebalo bi, kroz interdisciplinarnan i holistički pristup učenju, razvijati kritičko i stvaralačko mišljenje radi rješavanja problema, zatim poticati različite oblike kreativnog učenja, učenja kroz terenski rad, iskustveno učenje, produktivne i pomirljive rasprave, razvijati sposobnosti samostalnog donošenja odluka te razvijati spremnost da se lokalno djeluje.

Obrazovanje i upravljanje znanjem iznimno je važno za strateško planiranje. Strateški dokumenti postaju osnova za buduće privlačenje sredstava iz različitih nacionalnih i vanjskih izvora, iz čega proizlazi nužnost izrade kvalitetnih strateških dokumenata, ali i postojanja snažnih institucijskih kapaciteta osposobljenih za njihovu izradu i provedbu.

Kako bi se ostvarila temeljna načela održivog razvoja, potrebno je u izradi razvojnih dokumenata pristupiti na način da se planira integralno.

Integralno planiranje podrazumijeva sveobuhvatno gospodarsko planiranje u kojem se isprepliću svi subjekti i pojavnosti od utjecaja na način uređenja i kori-

štenja određenog prostora. U tom kruženju susreću se i uravnotežuju planovi demografskog i gospodarskog razvoja, s planovima prostornog planiranja koji omogućuju održiv razvoj prostora (Štimac, 2010.).

Različitost prostornih, demografskih, ekoloških i gospodarskih problema županije značajno utječe na problematiku i na način izrade razvojnih dokumenata. Navedeno ukazuje na nužnost i važnost integralnog planiranja, odnosno sustavnog sagledavanja gospodarskog razvoja, korištenja prostora te zaštite prostora i okoliša.

5. ZAKLJUČAK

Kada se razmatra pitanje planiranja razvoja, obično se pomišlja na planiranje ekonomske politike ili prostornog uređenja. Međutim, potrebno je vodoravno sjediniti sektorske politike regija i politike prostornog razvoja koje treba usklađivati okomito s politikama i potrebama viših i nižih razina.

Općenito se može ocijeniti da na razini županija, gradova i općina u Hrvatskoj (uglavnom) ne postoje strateški dokumenti kojima se istodobno uređuje pitanje prostornog uređenja i gospodarskog razvoja te je znatno otežano i praktično onemogućeno kvalitetno planiranje prostora. Iako sve županije imaju izrađene strategije razvoja, one najčešće nisu u dovoljnoj mjeri povezane s prostornim planiranjem.

Preduvjeti uspješnog planiranja, upravljanja i regionalnog razvoja stabilni su partnerski odnosi i koordinacija

te snažni institucionalni kapaciteti koji su temelj za izradu razvojnih dokumenata. Takvim razvojnim dokumentima pridonijet će se izgradnji konkurentnih regija i uravnoteženom razvoju lokalnih zajednica smještenih u regiji.

Regionalno planiranje shvaćeno kao integralno planiranje regionalnog razvoja, predstavlja nužnost osiguravajući po sebi određenu prostornu, socijalnu i ekonomsku ravnotežu snaga unutar regije i između regija te kvalitetu života i zdravu okolinu. Time se potvrđuje postavljena hipoteza s početka rada, a koja glasi: *integralno regionalno planiranje je pretpostavka za učinkovit regionalni razvoj.*

Tek u posljednje vrijeme vidljive su naznake integralnog planiranja, barem na deklarativnoj razini, što je naznaka da dolaze neka bolja vremena koja će rezultirati kvalitetnijim strateškim razvojnim dokumentima. Međutim, na tom tragu potrebno je uložiti još puno napora.

LITERATURA

1. Bogunović, A. (2011.), *Regionalna ekonomika i politika*, Ekonomski fakultet, Zagreb
2. Črnjar, M. (1997.), *Ekonomija i zaštita okoliša*, Školska knjiga, Zagreb: Glosa, Rijeka
3. Črnjar, M. (2002.), *Ekonomika i politika zaštite okoliša (ekologija, ekonomija, menadžment, politika)*; Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci: Glosa, Rijeka
4. Črnjar, M. (2011.), *Regionalna politika i prostorno planiranje*, u Zbornik radova *Prostorno planiranje u Primorsko-*

goranskoj županiji: povijest, stanje, perspektive; Javna ustanova Zavod za prostorno uređenje Primorsko-goranske županije, Rijeka

5. Črnjar, M., Črnjar, K. (2009.), *Menadžment održivoga razvoja: ekonomija, ekologija, zaštita okoliša*, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji Sveučilišta u Rijeci: Glosa, Rijeka
6. Đokić, I.; Rašić Bakarić, I.; Šišinački, J. (2010.), *Strateški programi lokalnog razvoja: hrvatska iskustva*, Ekonomski institut, Zagreb
7. Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (2009.), *Participativno upravljanje za održivi razvoj*, Ekonomski institut, Zagreb
8. Krešić, I. (1977.), *Prostorna ekonomija*, Informator, Zagreb
9. Marinović-Uzelac, A. (2001.), *Prostorno planiranje*, Dom i svijet, Zagreb
10. Sundać et al. (2001.), *Kakav regionalni razvitak treba Hrvatskoj*; Ekonomski fakultet, Rijeka
11. Sumpor, M. et al. (2012.), *Ocjena sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske*, Ekonomski institut, Zagreb
12. Šimunović, I. (2005.), *Planiranje ili pravo na budućnost*; Marjan tisak, Split
13. Štimac, M. (2010.), *Prostorno planiranje u praksi*, Glosa, Rijeka
14. Šverko, M. (1995.), *Upravljanje regionalnim razvojem*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci: Glosa, Rijeka
15. Vresk, M. (1990.), *Grad u regionalnom i urbanom planiranju*, Školska knjiga, Zagreb