

Poglavlje 9.

PROCES PRIDRUŽIVANJA EUROPSKOJ UNIJI I PROSTORNO UREĐENJE HRVATSKE

Jasenska Kranjčević*
 Ministarstvo zaštite okoliša,
 prostornog uređenja i graditeljstva
 Zagreb

SAŽETAK

Sve brži socijalni i ekonomski razvoj često dovodi različite namjene prostora (npr. stambene, industrijske ili turističke) u međusobni sukob. S obzirom na to da prostor ne završava administrativnim granicama općina, gradova, regija i država, sve su brojniji zahtjevi za sagledavanjem prostora u širem kontekstu, od lokalnoga do europskoga, kako bi se izbjegle međusobne neusklađenosti, nepovoljni utjecaji, ali i očuvale specifične vrijednosti. Rješavanje problema u prostoru, kao i njegovo planiranje, ne odnosi se samo na planiranje i usklađivanje različitih namjena površina, zaštitu okoliša, prirodne i kulturne baštine, već zadire u ekonomiju, pravo, socijalna pitanja, znanost i politiku. Kako je prostor postao nova dimenzija politike EU, prostorni razvoj EU jedna je od tema koje posljednjih godina dobiva sve veću važnost. Slijedom toga, na razini EU organiziraju se institucije te razvijaju i donose dokumenti kojima se potiče usklađivanje državnih prostornih politika, planiranje održivog razvoja, očuvanje vlastite raznolikosti i suradnja. S tim će se dokumentima trebati upoznati i Hrvatska i primijeniti ih. Cilj je ovog rada ocijeniti gdje se nalazi prostorno planiranje Hrvatske u odnosu prema prostornom razvoju zemalja članica EU i ima li Hrvatska snage primijeniti način razmišljanja, ponašanja i rada u tom području kako bi ravnopravno sudjelovala u kreiranju europskog prostora.

* Autorica zahvaljuje Dubravku Mihaljeku i anonimnim recenzentima.

Ključne riječi:

prostor, prostorna povezanost, prostorni razvoj, prostorno planiranje, Hrvatska, Europska unija

UVOD

Posljednjih desetak godina svjedoci smo sve bržih socijalnih, ekonomskih i kulturnih promjena na globalnoj i europskoj razini koje se naročito očituju u prostoru. Grade se prometnice, šire se naselja, smanjuju se šumske površine, a statistički pokazatelji govore kako se sve više povećava površina izgrađenog i uređenog prostora u odnosu prema prirodnom prostoru. Zbog tehničkih mogućnosti danas nam je svaki prostor dostupan i čovjek više ne ovisi toliko o prirodnim uvjetima, već o stupnju uređenosti prostora u kojemu se zbivaju složeni i međusobno ovisni socijalni, ekonomski, kulturni i ekološki procesi. To znači da se prostor stalno mijenja.

Da bi nam bilo što jasnije značenje prostornog planiranja u procesu pridruživanja Hrvatske EU, čitatelje je potrebno uputiti na značenje te djelatnosti. Teško je dati kratak, jednostavan i jednoznačan opis pojmova kao što su prostorno planiranje i prostorno uređenje. Svaka zemlja ima svoje izraze za to područje, npr. regionalno planiranje, prostorno planiranje, uređenje prostora. Europska razina s obzirom na to da se radi o velikoj zemljopisnoj cjelini, uvela je pojmove prostorni razvoj i prostorna povezanost. Najkraće rečeno, prostorno planiranje je optimalan raspored ljudi, dobara i djelatnosti na nekom teritoriju radi njegove optimalne upotrebe (Marinović-Uzelac, 2001). Taj se raspored usklađuje na temelju praćenja stanja u prostoru i znanstvenih istraživanja koja provode demografi, biolozi, inženjeri i brojni drugi stručnjaci. Radi jednostavnijeg pregleda, planirane namjene površina za određenu razinu ucrtavaju se na određenim grafičkim podlogama kao što su katastarske ili geodetske. Budući da je prostorno planiranje u potpunoj slobodi svake pojedine države, za njega ne postoje obveze iz *acquisa*. Na razini EU ne postoji jedinstveno prostorno zakonodavstvo. Međutim, svaki nacionalni zakon iz područja prostornog uređenja mora sadržavati određene elemente pravne i socijalne države i demokratskog društva (o tome vidjeti u nastavku teksta). Drugim riječima, "regionalno/prostorno planiranje je geografski odraz ekonomske, socijalne, kulturne i ekološke politike društva. Ono je u isto vrijeme znanstvena disciplina, ali i administrativna tehnika i politika razvijena kao interdisci-

plinarni i obuhvatni pristup usmjeren prema uravnoteženom regionalnom razvoju i prostornoj organizaciji prostora u skladu sa sveobuhvatnom strategijom” (CEMAT, 1983). Iz ovog kratkog objašnjenja vidimo da je prostorno planiranje vezano za poznavanje složenih odnosa u društvu. Stoga se u EU smatra da prostorno planiranje u zemljama članicama treba biti zasnovano na demokratskim načelima, sveobuhvatno, funkcionalno i orijentirano na duže vremensko razdoblje.

Kako proces pridruživanja i proširenja EU utječe na prostor koji nas okružuje? S rastućom ekonomskom i socijalnom integracijom unutarnje granice sve više gube ulogu razdvajanja, ne samo u ekonomskom ili političkom smislu, već i u prostornome. Migracija radne snage, slobodno kretanje roba, usluga i kapitala te prekogranična suradnja dovode do novih odnosa u prostoru, kako pozitivnih, tako i negativnih, a time i do novih prostornih struktura, ne samo u zemljama članicama već i u susjednim državama.¹ Stoga se može očekivati da će i nova proširenja EU dovesti do promjena u prostornim odnosima, npr. do postupnog premještanja industrijske i poljoprivredne aktivnosti na istok Europe.

Iako se u javnosti proces pridruživanja Hrvatske EU, kao i proširenje EU, opravdava i prikazuje najčešće samo s političkog ili ekonomskog stajališta, ti procesi imaju velik utjecaj na prostor, a time i na njegovu transformaciju. S obzirom na to da se prema jednom od scenarija iz studije Vision planet (2000) predviđa postupno premještanje ekonomske moći na istok Europe, može se očekivati da će prostor Hrvatske biti izložen snažnim i dugotrajnim promjenama. Nije moguće sa sigurnošću utvrditi kako će, i u kojoj mjeri, proces pridruživanja Hrvatske i nedavno proširenje EU utjecati na prostor Hrvatske. No sigurno je da će do određenih promjena doći, i zbog tih se razloga Hrvatska treba bolje upoznati i uključiti u sve aktivnosti prostornog razvoja na razini EU.

Kako bi se shvatila važnost prostornog planiranja u postupku pridruživanja Hrvatske EU, u nastavku ovog teksta obrađene su tri teme: značenje prostornog planiranja u EU, zahtjevi EU prema zemljama kandidatkinjama i stanje prostornog planiranja u Hrvatskoj.

ZNAČENJE PROSTORNOG RAZVOJA U EUROPSKOJ UNIJI

Da bi bilo što jasnije značenje “prostora” u europskom kontekstu, u ovom dijelu rada ukratko se prikazuju međunarodne aktivnosti o prostornom planiranju u EU. Interes za regionalno i prostorno planira-

nje europskog kontinenta pojavljuje se kako bi se smanjile posljedice neravnomjernog razvoja pojedinih regija, koje se ogledaju u ekonomskim i socijalnim razlikama između Sjevera i Juga te u podjeli EU na središte i periferiju. Takve je razlike moguće prevladati samo ako se prostor sagleda u cjelini i odrede zajednički ciljevi prostornog razvoja. Stoga se s europske razine prostor ne promatra samo unutar granica jedne države, već zajedno s prostorom susjednih zemalja, zatim kao prostor određene regije (npr. mediteranski prostor, podunavski prostor, alpski prostor ili karpatski prostor) i, napokon, kao prostor EU i cijelog europskog kontinenta. Osim toga, zbog potrebe usklađivanja različitih nacionalnih vizija prostornog razvoja (promet, riječni tokovi, gospodarenje vodama, zaštita okoliša, zaštita prirode ili zaštita kulture), na europskoj se razini usvajaju različiti dokumenti kao što su povelje, preporuke, deklaracije ili konvencije u kojima su načelno određena zajednička usmjerenja. Stoga veliku odgovornost za prostorno planiranje u EU imaju zemlje članice, jer se one obvezuju sve te različite dokumente primjenjivati u svojim nacionalnim sektorskim politikama, strategijama i planovima.

Vijeće Europe prvi je put 1970. godine okupilo ministre odgovorne za regionalno i prostorno planiranje.ⁱⁱ Od tada se na europskoj razini službeno potiče usavršavanje metoda i tehnika prostornog planiranja i prekogranična suradnja za rješavanje konkretnih pitanja. Od brojnih dokumenata koji su usvojeni na ministarskim konferencijama Vijeća Europe ističu se: Europska povelja regionalnog/prostornog planiranja, poznatija pod nazivom Torremolinska povelja (CEMAT, 1983), Europska strategija regionalnog/prostornog planiranja (CEMAT, 1988), Vodeća načela za održivi prostorni razvoj europskog kontinenta (CEMAT, 2000).

Torremolinskom poveljom i Europskom strategijom regionalnog/prostornog planiranja zatraženo je od zemalja članica da se zalažu za ujednačeni socijalni i ekonomski razvoj društva unutar regija Europe, za poboljšanje kvalitete života, za odgovorno upravljanje prirodnim resursima i zaštitu okoliša te za racionalno korištenje zemljišta. Tim dokumentima službeno je prihvaćena međunarodna suradnja na području prostornog planiranja i od svih je zemalja članica zatraženo da u svojim dokumentima prihvate “realno europsko planiranje”.

Prihvaćanjem Vodećih načela za održivi prostorni razvoj europskog kontinenta zemlje članice Vijeća Europe identificirale su prostorno-planске mjere kojima se želi svim građanima omogućiti prihvatljiv životni standard. Budući da se načelo prihvatljivog životnog standarda smatra

osnovnim preduvjetom za provođenje socijalne povezanosti i stabilizaciju demokratskih struktura diljem Europe, te mjere imaju veliko značenje. Vodeća načela također služe kao temeljni orijentir za definiranje politike prostornog uređenja na nižim razinama, tako da se gotovo svi projekti koji se financiraju iz inicijativa poput Interreg-a, strukturnih fondova, pretpristupnih i drugih fondova baziraju na tim načelima.

Interes za modele regionalnog razvoja porastao je nakon što je početkom devedesetih godina započelo stvaranje jedinstvenog tržišta. Kunzmann i Wegener (1991) objavljuju utjecajan članak u kojemu zagovaraju policentrični sustav gradova kao alternativu dominaciji nekoliko velikih centara, a nizozemska Agencija za prostorno planiranje (Government of the Netherlands, 1991) izrađuje izvještaj Perspektive u Europi, u kojemu je predložen koncept supranacionalnog prostornog planiranja i obrazloženo zašto nacionalno prostorno planiranje treba uzeti u obzir europsku dimenziju planiranja. U analizi stanja prostornog planiranja Europska komisija (European Commission, 1991; 1994) identificira glavne pritiske na europski prostor koji proizlaze iz društvenog i ekonomskog razvoja, kao i iz nacionalnih i regionalnih intervencija te intervencija Zajednice. Pri tome su identificirane dvije važne jezgre rasta (sjeverozapad Europe i sjeverni dio juga, tj. pojas od sjeveroistočne Španjolske do sjeverne Italije i južne Njemačke), pa je tražena jača suradnja u prostornom planiranju na području cijele Europe.

Na osnovi tih istraživanja, na sastanku neformalnog Vijeća ministara EU nadležnih za prostorno planiranje 1994. godine kao osnovni ciljevi prostornog planiranja prihvaćeni su ekonomska i socijalna povezanost, održivi razvoj i jačanje međusobne povezanosti europskog kontinenta, a kao ključna načela prostornog planiranja usvojeni su usklađeniji i policentrični urbani sustav, jednakost pristupa infrastrukturi i znanju te razborito upravljanje i održivi razvoj europskoga prirodnog i kulturnog naslijeđa (European Spatial Planning, 1994).

Sljedeći značajan korak u razvoju prostornog planiranja bilo je usvajanje integralne multisektorske strategije prostornog razvoja EU (European Spatial Development Perspective; ESDP, 1999). Usvajanjem ESDP-a prostor dobiva na značenju kao "nova dimenzija europske politike". Zemljama članicama preporučeno je da u provedbi politika Unije veću pozornost pridaju prostornim činiteljima kako bi se izbjegle regionalne razlike i uspostavio uravnoteženiji razvoj. Pokrenut je i program European Spatial Planning Observation Network (ESPON) kao zajednički program zemalja članica EU i Europske komisije s ciljem istraživanja prostornih struktura, trendova i utjecaja prostornih politika u EU.ⁱⁱⁱ U programu ESPON sudjeluju sve stare i nove članice EU te

Bugarska i Rumunjska, ali još ne i Hrvatska, iako ima dovoljno podataka o svom prostoru i prostornim strukturama.

Prihvatanjem ESDP-a (kao i nedavnim prijedlogom Ustava EU), prostorni razvoj i prostorna povezanost postupno se uvode u sektorske politike, a europske institucije nastavljaju jačati prostornu komponentu prilikom revizija određenih politika (primjerice ruralnog razvoja ili zaštite okoliša).^{iv} ESDP je istodobno važan dokument za oblikovanje prostorne politike država članica, te za međusobno usklađivanje prostornih interesa država i EU u području prostorne strukture. Države članice dužne su na temelju ESDP-a usklađivati svoje nacionalne interese s europskim interesima (razvojne osi, glavne luke i međunarodna infrastruktura), kao što su: upravljanja vodama (plovni putovi, izgradnja hidroelektrana, zaštita od poplava, zaštita od onečišćenja), povezivanje u očuvanju okoliša i ruralni razvoj (promjena namjene zemljišta od poljoprivredne do stambene ili rekreacijske). Jedan primjer tih obveza jest češka termoelektrana Temelin, čije je planirano proširenje zaustavljeno nakon dogovora vlada Češke i Austrije te brojnih akcija nevladinih organizacija.

Proširenjem EU u prostornu je strukturu Unije uključen velik broj novih metropolskih urbanih regija te malih i srednjih gradova, kao i raznolik ruralni prostor, planinske regije i otoci. U mnogim novim zemljama članicama glavni grad ima dominantnu poziciju u nacionalnom urbanom sustavu. Poljska, na primjer, ima brojne velike gradove, tako da se centar gravitacije proširenog EU seli prema istoku, iako se još uvijek nalazi na njemačkom teritoriju. EU nakon proširenja ima oko 70 gradova s više od 500.000 stanovnika u kojima živi oko 20% ukupnog stanovništva.

Pitanja prostornog razvoja u EU uređuju se na temelju međusobne suradnje, koordinacije i konsenzusa jer navedeni dokumenti imaju status preporuka koje se ne moraju nužno primijeniti ako nisu prihvaćene u nacionalnim dokumentima. No budući da su u sklopu ciljanih programa poput ESPON-a i Interreg-a osigurana znatna financijska sredstva, zemlje članice imaju financijski interes za primjenu spomenutih preporuka EU.^v

ZAHTEVI EUROPSKE UNIJE PREMA ZEMLJAMA KANDIDATKINJAMA

Zbog svoje uloge u jačanju ciljeva ekonomske i socijalne povezanosti prostorni razvoj čini važan element u proširenju EU. Istodobno

zbog prostorne, povijesne, kulturne i prirodne raznolikosti na razini Europe ne postoje jedinstveni usporedivi prostorni podaci – zemlje članice posljednjih godina tek pokušavaju dogovoriti pouzdane kriterije i pokazatelje koji bi bili primjenjivi u svim zemljama EU. Pojmovi i zakonska regulativa iz sustava prostornog uređenja zemalja članica također nisu međusobno usklađeni.^{vi} Stoga ne postoji “europsko” prostorno zakonodavstvo, već samo prostorno zakonodavstvo na razini država članica EU. No usprkos tome, na području EU vrijedi normativno uređenje kojemu je cilj dugoročna vizija razvoja prostornog uređenja usklađena s usmjerenjima EU i drugih međunarodnih organizacija.

Za zemlje kandidatkinje to znači da na području prostornog uređenja ne postoje direktne obveze prema pojedinim poglavljima pravne stečevine Zajednice. Zahtjevi EU ponajprije se odnose na obvezu da zemlje kandidatkinje politiku i ciljeve prostornog razvoja usklade s europskim ciljevima prostornog razvoja, te da u nacionalno zakonodavstvo o prostornom uređenju ugrade određene mehanizme za usklađivanje interesa s Unijom i drugim zemljama članicama. Jedan takav mehanizam jest obveza zemalja članica da postupke pripreme, izrade i prihvaćanja dokumenata prostornog uređenja na nacionalnoj razini temelje na načelima pravne i socijalne države, financijske opravdanosti i demokratskog društva. Drugi je mehanizam da se u postupku prostornog planiranja poštuju međunarodne preporuke, direktive, ugovori i konvencije npr. iz područja zaštite okoliša, zaštite prirodne i kulturne baštine, gospodarenja vodama, upravljanja obalom i otočnim područjima. Pojedini sektori, poput prometa, koji su vezani na poslove prostornog planiranja također su dužni poštovati međunarodne dogovore i posebna usmjerenja te akte EU (npr. iz područja poljoprivrede), kao i voditi i usmjeravati viziju razvoja svoje djelatnosti na državnoj razini.

Nove članice EU poput Češke, Slovačke i Slovenije u procesu pridruživanja trebale su najprije ocijeniti stanje prostora, odrediti vlastite ciljeve i politiku prostornog razvoja te, napokon, te ciljeve i politiku uskladiti s interesima EU. Tako je Slovenija još u prosincu 2001. godine odredila novu Politiku prostornog uređenja i usvojila Ocjenu stanja i težnji u prostoru, dok je novi Zakon o prostornom uređenju usvojila 2002. godine (Zakon o urejanju prostora, UL 110/02). Kao osnovna doktrina novog sustava usvojeno je načelo održivog i usklađenog prostornog razvoja urbanih i ruralnih područja, a predviđeni su instrumenti aktivne zemljišne politike, kako lokalnih zajednica, tako i države. Uspostavljena su i nova pravila i način sudjelovanja svih zainteresiranih osoba u postupku pripreme i prihvaćanja prostornih odluka.

Stoga se može zaključiti da će i Hrvatska u procesu pridruživanja EU trebati osigurati i ugraditi sljedeća tri elementa u svoje zakonodavstvo s područja prostornog uređenja:

- Osigurati strože poštovanje cjelokupne zakonske regulative koja se odnosi na prostorno uređenje, npr. uvesti veće ovlasti u kontroli prostora, povećati novčane kazne za nepridržavanje zakona, osigurati uvjete da se prostorni planovi provode na način da se štiti prirodna i kulturna raznolikost, štedi i čuva prostor za buduće naraštaje, i sl.
- Ugraditi u zakonodavstvo odredbu o sudjelovanju javnosti u postupku pripreme prostornih planova (trenutačno se u Hrvatskoj predviđa sudjelovanje javnosti samo u toku izrade, ali ne i u toku pripreme prostornih planova).
- Stvoriti uvjete da prostorni planovi budu izraz realnih mogućnosti društva, a ne samo vizije urbanista i arhitekata za koje ne postoji stvarna financijska opravdanost.^{vii}

Te bi zahtjeve bilo lako ispuniti kad bi EU provjeravao samo formalnopravnu ugrađenost u domaće zakonodavstvo. Međutim, pregovori o članstvu u EU vode se ponajprije o uvjetima uz koje će zemlje kandidatkinje primjenjivati te administrativno i zakonski provoditi rješenja prihvaćena na pojedinom području na europskoj razini. Sljedeće poglavlje upozorava na, nažalost, nezadovoljavajuću praksu prostornog planiranja u Hrvatskoj.

PROSTORNO UREĐENJE U HRVATSKOJ

Ovo poglavlje pokušaj je opisa postojećeg stanja prostornog uređenja u Hrvatskoj i njegove usporedbe sa zahtjevima EU.

Početak devedesetih godina očekivalo se da će Hrvatska kao samostalna država započeti prostorni razvoj na novim temeljima i s novim ciljevima u odnosu prema bivšem sustavu i državi. S obzirom na dugogodišnje iskustvo u prostornom uređenju, očekivalo se da je državna uprava dovoljno zrela za nove zadatke iz tog područja. Osim vlastitih primjera prostornog uređenja, proučavana su i iskustva iz visokorazvijenih zemalja Europe. Nažalost, zbog slabijeg funkcioniranja tijela državne uprave i brojnih društveno-političkih, ekonomskih i kulturnih promjena, sustav prostornog uređenja razvijao se u drukčijem smjeru od očekivanoga, a planirani razvoj odvijao se sporije nego što se predviđalo. Ratna razaranja, uvođenje parlamentarne demokracije, jačanje

privatnog vlasništva, prijelaz na tržišno gospodarstvo, novo teritorijalno ustrojstvo, europski integracijski procesi i globalizacija imali su kao nepredviđenu posljedicu krizu sustava vrijednosti prostornog uređenja te zanemarivanje zajedničkih i dugoročnih interesa u prostoru.

O kojim se konkretno problemima radi? Nove jedinice lokalne samouprave i uprave nisu bile potpuno spremne preuzeti, između ostalih poslova, i poslove upravljanja svojim prostorom. U najvećem broju slučajeva jedinice lokalne samouprave preuzele su prostorne planove iz starog sustava koji nisu bili prilagođeni novim vlasničkim pravima, a time ni interesima pojedinaca i zajednice. Pravo nad nekretninom počelo se izjednačavati s apsolutnim pravom nad nekretninom, bez poštovanja osiguranja i zaštite javnog interesa. Zbog pogrešnog shvaćanja prava vlasništva nad nekretninama povećan je broj bespravnih gradnji i drugih zahvata u prostoru, a zanemareni su zahtjevi od zajedničkog interesa, poput tehničke i društvene infrastrukture.

Sustav prostornog uređenja treba sadržavati usklađene planove države, regija, općina i gradova. Državna razina nadležna je za strateški okvir prostornog razvoja (sustav prostornog uređenja) i primjenu elemenata od nacionalnog interesa: određivanje glavnih prometnih koridora, naftovoda, plinovoda, elektroopskrbe, glavnih luka, glavnih aerodroma, područja posebne namjene, nacionalnih parkova, parkova prirode, glavnih riječnih tokova itd. Na razini županija rade se planovi prostornog uređenja od interesa za županiju kao što je određivanje županijskih prometnih koridora, infrastrukture, zaštićenih prirodnih područja, urbane mreže, turizma ili riječnih tokova. Napokon, lokalna (općinska ili gradska) razina odgovorna je za prostorne planove od interesa za općinu odnosno grad, tj. za određivanje namjene prostora.

Uz tako strukturirano prostorno uređenje pojavljuje se potreba za složenom vertikalnom i horizontalnom sektorskom koordinacijom. U načelu bi sve razine planiranja trebale biti neovisne, ali međusobno povezane suradnjom, koordinacijom i konsenzusom. Međutim, u Hrvatskoj u sadašnjim uvjetima takav način planiranja nailazi na velike teškoće. Novim teritorijalnim ustrojem 1992. godine neka naselja koja su bila objedinjena u sastav općine postala su samostalna i dobila su mogućnost osnivanja tijela lokalne samouprave. Na taj su način nastavljeni demokratski procesi na lokalnoj razini, a jedinice regionalne i lokalne samouprave dobile su pravo i obvezu gospodarenja vlastitim prostorom, a time i očuvanja vlastitog identiteta. Međutim, ustrojeno je čak 547 jedinica lokalne samouprave (123 grada i 424 općine), od kojih mnoge zbog niskih prihoda nisu mogle financirati vlastite tekuće potre-

be. Zbog toga je financiranje razvojnih planova, prostornih planova ili projekata razvoja pojedinih sektora mnogim općinama bila teško ostvariva obveza.

No postoje i drugi problemi koji upućuju na zaključak da se na razini lokalne samouprave ne vodi kvalitetna komunalna, zemljišna i prostorna politika kojom bi se štitile socijalne, ekonomske, kulturne i ekološke vrijednosti prostora. Jedan od tih problema jest to što *prostorni planovi uređenja općina i gradova u većini slučajeva ostaju na stupnju određivanja građevinskih područja*. Pri tome se zanemaruju katkad značajne posljedice podjele prostora na građevinsko (tj. prostor koji je izgrađen i koji je planiran za građenje) i izvangrađevinsko područje prostornog plana. Primjerice, čest je slučaj kočenja razvoja obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava. Prostorni planovi općina i gradova također često nemaju jasno određene namjene prostora (turističku, industrijsku, eksploatacijska polja), ili nisu dovoljno analizirani međusobni utjecaji različitih namjena prostora (npr. smanjenje tržišne vrijednosti zbog buke ili blizine izvora onečišćenja). Budući da je vrijednost zemljišta veća ako je određeno kao građevinsko, cilj je gotovo svakog vlasnika da njegovo zemljište bude određeno kao građevinsko. S obzirom na to da je određivanje građevinskog područja u nadležnosti lokalne samouprave, često su površine određene za gradnju veće od potreba naselja u odnosu prema njihovim mogućnostima. Iako postoje smjernice nadležnog ministarstva o racionalnom postupanju sa zemljištem kao važnim resursom, prilikom određivanja građevinskog područja navedene se smjernice izbjegavaju, a nadležno ministarstvo nema zakonske ovlasti smanjivati građevinsko područje. Stoga se i dalje povećava površina građevinskih područja u prostornim planovima uređenja općina na štetu prirodnog prostora.

Drugi problem na lokalnoj razini jest to da su *mnogi prostorni planovi zastarjeli*. Mnogi su npr. zasnovani na načelima društvene izgradnje, koja, naravno, nije primjerena aktualnim društveno-ekonomskim trendovima poput razvoja privatnog poduzetništva i tržišta nekretnina. Taj nesklad osobito se očituje na jadranskoj obali, koja je postala izuzetno atraktivan prostor za gradnju, a time i za ulaganje u nekretnine (v. Mihaljek, 2005). Na primjer, radi poticanja razvoja turizma, Ministarstvo turizma putem bankarskih kredita stimulira izgradnju turističkih objekata. Ta inicijativa, međutim, nije praćena primjerenim prostornim planovima. Iako su jedinicama lokalne samouprave dane ovlasti da same gospodare svojim prostorom, mnoge za to nemaju financijske, tehničke ni stručne mogućnosti. Zbog toga je u srpnju 2004. godi-

ne Sabor nadležnom Ministarstvu za prostorno uređenje dao ovlasti neposredne kontrole nad donošenjem dokumenata prostornog uređenja za zaštićeni obalni pojas obale i otoka.^{viii} Nadalje, osim velikog opsega bespravne gradnje, velik je problem narušavanje prirodnih i estetskih vrijednosti prostora otvaranjem velikog broja kamenoloma, kako u unutrašnjosti, tako i na obali, koji najčešće nisu planirani dokumentima prostornog uređenja.

Treći problem na lokalnoj razini jest činjenica da se u prostornim planovima općina i gradova najčešće *ne određuju potencijalne ili istražene lokacije za odlaganje odnosno zbrinjavanje otpada*. Razlozi zbog kojih se to pitanje zanemaruje najčešće su nesređena prava vlasništva nad zemljištem, nepravodobno planiranje i nedovoljna stručnost u rješavanju složenih pitanja zbrinjavanja otpada.

Četvrto, *građevinsko područje uglavnom se širi uz postojeće asfaltirane prometnice, a da se pri tome ne vodi dovoljna briga o planskoj gradnji potrebne tehničke infrastrukture* (primjerice pješačkih nogostupa, vodoopskrbne mreže ili odvodnje). Iako komunalna opremljenost povećava ekonomsku vrijednost nekretnina, još se prilikom izrade planova ne pridaje dovoljno pažnje planiranju tehničke i društvene infrastrukture. Širenjem naselja uz postojeće prometnice gubi se njihov prvobitni oblik.

Slični se problemi pojavljuju i na razini županija. Sukladno odredbama Zakona o prostornom uređenju, za sve su županije izrađeni i usvojeni prostorni planovi. Međutim, ti planovi nisu usklađeni sa sektorskim planovima razvoja (npr. poljoprivrede, šumarstva, turizma, rudarstva, kulture ili prometnica) na županijskoj razini (koji često i nisu propisani), tako da dolazi do kočenja razvoja pojedinih sektora.

S obzirom na općine i županije, ni nadležno Ministarstvo nije u povoljnijoj situaciji kada je nositelj izrade prostornih planova posebnih obilježja. Najveće prepreke u takvim situacijama jesu *nedostatak ili neobjedinjenost sektorskih baza podataka, nesređena vlasnička pitanja, neažurirane geodetske podloge, nepoznavanje sektorskih planova i slabo poznavanje međusobne ovisnosti sektorskih planova*. Zbog sporog rješavanja tih bitnih problema još se više kasni u rješavanju složenih odnosa prostornog planiranja.

Na temelju izrađenih prostornih planova nadležne bi institucije iz Hrvatske trebale sudjelovati i u provođenju međunarodnih projekata jer je na europskoj razini takva suradnja međunarodna obveza. Međutim, domaći i međunarodni projekti često se prekidaju, tako da Hrvatska nema objedinjenih, kontinuiranih i dugoročnih projekata za prostor-

ni razvoj na svim razinama, kao ni međusobno usklađenih kvalitetnih sektorskih baza podataka. Projekti se prekidaju zbog promjene vladajuće garniture ili zbog odlaska s radnog mjesta osoba koje nemaju političku poziciju ali su osmislile projekt. Često je uzrok prekida projekta i reorganizacija tijela državne uprave. Među takve razloge pripadaju i neriješeni odnosi u utvrđivanju nadležnosti između ministarstava. Posljedica takvog stanja jest to da se pokatkad financiraju projekti koji nisu u nadležnosti pojedinih sektora. Tako Ministarstvo turizma financira projekt obnove seoskih kuća Pod stoljetnim krovovima, iako bi po nadležnosti takav projekt trebalo financirati Ministarstvo kulture. No, uzrok prekida (ili neuspjeha) pojedinih projekata nije samo u problematičnoj nadležnosti provedbe projekata. Često projekti nisu kvalitetno metodološki osmišljeni i ne planiraju se za dugoročno razdoblje, pa nisu ni osigurana financijska sredstva za njihovu provedbu. Nadalje, u izradi projekata katkad ne sudjeluju svi relevantni sektori, već najčešće oni koji su projekt zamislili, dok npr. nadležne službe za zaštitu prirodnog i kulturnog naslijeđa nedovoljno sudjeluju. Te se greške u posljednje vrijeme ispravljaju jer su nositelji mnogih projekata postali svjesniji značenja zaštite prirodnog i kulturnog naslijeđa. No odgovarajuće službe koje bi koordinirale i vodile projekte prostornog razvoja, kako na državnoj razini, tako i na nižim razinama, još uvijek nisu uspostavljene.

Koliko je postojeći sustav prostornog uređenja u Hrvatskoj usklađen s Vodećim načelima za održivi razvoj europskog kontinenta? Na formalnoj razini ne može se poreći određeni stupanj usklađenosti. Sukladno odredbama Zakona o prostornom uređenju iz 1994. godine, na državnoj su razini izrađeni Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske (1997. godine) i Program prostornog uređenja Republike Hrvatske (1999. godine). U skladu s Vodećim načelima za održivi prostorni razvoj europskog kontinenta, u tim su dokumentima određene problemske cjeline zajedničkih obilježja: područja uz državnu granicu, ruralni prostor i selo, brdsko-gorsko ruralno područje, otoci hrvatskog Jadrana i, kao specifična cjelina, ratom zahvaćena područja. Kako bi se što uspješnije rješavala njihova problematika, ta područja prati i zakonska regulativa.^{ix} A sukladno tim zakonima, izrađuju se sektorske strategije, programi i planovi.

Iako prostorno uređenje nije izričito definirana zadaća EU, financijske obveze EU prema zemljama kandidatkinjama jasno upućuju na nadležnost EU u usklađivanju mjera prostorne politike (ESDP, 1999). U Hrvatskoj postoji djelomična usklađenost s demokratskim načelima sudjelovanja javnosti u donošenju dokumenata prostornog ure-

đenja. Primjerice, odredbama Zakona o prostornom uređenju javnost sudjeluje tijekom postupka izrade prostornih planova putem institucija javnog uvida i javne rasprave. Međutim, u Hrvatskoj javnost još ne sudjeluje u procesu pripreme dokumenata prostornog uređenja.

U skladu s općim normativnim uređenjem, neusklađenost zakonodavstva postoji i u pitanjima financijske opravdanosti planova prostornog razvoja. Zbog nestabilne financijske situacije proteklih godina, osmišljene dokumente prostornog uređenja po pravilu ne prati odgovarajuća financijska analiza.

Ti nedostaci na prvi pogled možda ne izgledaju tako značajni. Međutim, treba imati na umu da zbog nedovoljno pripremljenog i prilagođenog sustava prostornog uređenja Hrvatske europskim trendovima proces pridruživanja Hrvatske EU može dovesti do daljnjih velikih transformacija u prostoru. Osim toga, u sklopu procesa pridruživanja očekuje se jasnija uspostava reda u zakonodavstvu prostornog uređenja. To se prije svega odnosi na uspostavu ciljeva prostornog uređenja kojim će se ostvariti neposrednije upravljanje prostorom te djelotvorniji nadzor zakonodavstva. Za poboljšanje postojećeg stanja u prostornom uređenju u Hrvatskoj je potrebno osigurati i međusobno usklađeno planiranje prostornih, ekonomskih i društvenih ciljeva razvoja. Napokon, Hrvatskoj, kao i Europi, još nedostaje ujednačeni sustav kriterija i pokazatelja koji bi omogućili pregled i kontrolu provedbe postavljenih ciljeva prostornog razvoja.

ZAKLJUČAK

Hrvatska ima značajan prostorni položaj između zapada i istoka Europe te između srednje i mediteranske Europe. Iako utjecaj proširenja EU na prostor novih članica i Hrvatske još nije poznat, zbog važnosti tog položaja nije nerealno očekivati opsežnu i dugoročnu transformaciju hrvatskog prostora. S obzirom na to da se Hrvatska ne može izdvojiti iz europskih procesa, treba se aktivno u njih uključiti i iskoristiti ih za očuvanje i unaprjeđenje vlastitog prostora. Stoga je osnovni zaključak ovog rada da je potrebno izgraditi nov odnos prema prostoru te odgovornu i djelotvornu politiku prostornog uređenja koja bi uklonila dosadašnje slabosti i utvrdila ciljeve i politiku prostornog razvoja sukladne europskima.

Što to konkretno podrazumijeva? Budući da Hrvatska još nije članica EU, važan mehanizam za provedbu ciljeva prostornog razvoja

jest *sudjelovanje u programima prekogranične, regionalne i međudržavne suradnje* Interreg i Central European, Adriatic, Danubian, South-Eastern European Space (CADSES). Ti programi zahvaćaju prostor izvan granica EU i čine polazne točke za daljnji razvoj europske politike prostornog razvoja, kako za prostor EU, tako i za prostor proširenja. Hrvatskoj bi također radi unutarnje kohezije i uravnoteženog razvoja EU, trebalo biti u interesu sudjelovati u međunarodnim projektima prostornog razvoja poput ESPON-a. U procesu proširenja potrebno je općenito povećavati znanje o specifičnim izazovima koji se pojavljuju prilikom proširenja teritorija EU.

Drugo, svi čimbenici nadležni za prostorni razvoj trebali bi *poštovati temeljne ciljeve prostornog razvoja EU*. Perspektiva europskog prostornog razvoja temelji se na načelima ujednačenoga i održivog razvoja, poglavito putem jačanja gospodarske i socijalne povezanosti, a u budućnosti vjerojatno i na načelu prostorne povezanosti. Usklađivanje politike prostornog razvoja Hrvatske s europskim procesima zahtijeva novu strategiju. Primjereno tome, postojeći okvir politike prostornog uređenja treba preusmjeriti i u njegovu provedbu uključiti ne samo nositelje odlučivanja u državi i županijama, nego i u općinama i gradovima, jer lokalne vlasti svojim planovima i mjerama odlučujuće utječu na prostor.

Treće, Hrvatska se treba aktivno *uključiti u određivanje međunarodno usporedivih prostornih podataka*. Te aktivnosti ne obuhvaćaju samo stvaranje statistički ujednačenih podataka i institucija, već i stvaranje baza podataka za praćenje promjena stanja u prostoru na razini općina, regija i države. Budući da takve baze podataka služe kao osnova za prostorno planiranje i prostorni razvoj na svim razinama, važno je dogovoriti pouzdane kriterije i pokazatelje koji bi pomogli ostvarenju cilja održivog razvoja.

Četvrto, iako ne postoji "europsko" prostorno zakonodavstvo, u procesu pridruživanja potrebno je *određene zakonske propise uskladiti s europskom praksom*. Primjerice, javnost bi trebala sudjelovati u postupku pripreme prostornih planova i određivanja zahvata u prostoru. Prostorni planovi trebali bi sadržavati analizu financijske opravdanosti. Potrebno je također ojačati kontrolu primjene zakona. Napokon, iako je postojećom zakonskom regulativom propisan odnos između planskih dokumenata različitih razina, još uvijek nije riješen odnos između dokumenata različitih sektora gospodarstva. Budući da je nadležno za izradu zakonske i provedbene podloge prostornog razvoja i prostornog uređenja, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditelj-

stva trebat će ponijeti najveći teret usklađivanja zakonodavstva s europskom praksom. Međutim, i ostala ministarstva koja u svom djelokrugu rada imaju dio nadležnosti prostornog razvoja i uređenja – primjerice zaštitu prirode i voda, kulture, turizma, prometa ili razvoja – trebat će uskladiti svoje zakonodavstvo i podzakonske akte s prostornim zakonodavstvom i pravnom stečevinom EU.

Formalna pravila vezana uz planiranje prostora mogu se promijeniti preko noći. Međutim, očuvanje i unaprjeđenje vrijednosti u prostoru ne ovisi samo o formalnom pridržavanju propisa, već i o etičkom i moralnom ponašanju pojedinaca i društva u cjelini. Pri tome treba imati na umu da ne postoji univerzalni recept za dugoročno održivi društveno-ekonomski razvoj, pa svaka država treba pronaći vlastiti način uravnoteženoga gospodarenja prostorom. Za razliku od visokorazvijenih zemalja Europe, u kojima je prostor dobio na političkom značenju i ima karakter društvene vrijednosti, prostor u Hrvatskoj – osim onoga uz morsku obalu – nije postao dovoljno jako težište društvenoga i političkog interesa. Stoga slijepo prepisivanje zakona iz pojedinih područja, kao i uvođenje novih institucija prema primjeru zemalja članica EU, može imati suprotni efekt od planiranoga. Uspjeh će izostati ako se pitanja prostornog uređenja planiraju i organiziraju samo s državne ili europske razine. Ideje, poticaji i vizije uvelike trebaju dolaziti od stanovništva i lokalne samouprave.

-
- i *Prostorna struktura Europe npr. podrazumijeva poznavanje razmještaja stanovništva po regijama, visinu BDP-a po regijama, te međusobni odnos regija s potencijalnom jezgrom rasta tzv. pentagonom.*
 - ii *European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning, u daljnjem tekstu CEMAT.*
 - iii *U sklopu program ESPON tijekom 2002–2006. izradit će se dijagnoze glavnih teritorijalnih razvojnih tokova na razini EU, te utvrditi poteškoće i potencijali za razvoj prostora, kartografski prikazi glavnih prostornih razlika i njihov intenzitet, prostorni indikatori i tipologije za uspostavu uravnoteženoga i policentričnog razvoja proširenog EU i baze podataka za koordinaciju sektorskih politika.*
 - iv *Prema odredbi članka I-3, točka 3. Nacrta Ustava Europske unije (European Parliament, 2004), "prostorna povezanost" postala bi novi cilj EU. Za usporedbu, člankom 16. Ugovora o Europskoj uniji određena su samo dva glavna cilja EU: ekonomska i socijalna povezanost.*
 - v *Interreg je inicijativa EU za poticanje međuregionalne suradnje; vidjeti [www.interreg3c.net/web/home_en].*
 - vi *Neusklađenost europske prostorne regulative ponajprije se odnosi na područje neusklađenih pojmova, a time i upravno-pravnih postupaka, poput izdavanja odobrenja za gradnju ili žalbenog postupka (Radna zajednica Alpe Jadran, 2002).*
 - vii *Primjerice, Zakon o prostornom planiranju i uređenju prostora iz 1980. godine*

sadržavao je odredbu u kojoj je bila obveza da planovi uređenja prostora moraju biti financijski potkrijepljeni.

viii *Vidjeti Izmjenu zakona o prostornom uređenju (NN 100/04).*

ix *To su Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o poljoprivredi, Zakon o otocima i Zakon o područjima od posebne državne skrbi.*

LITERATURA

- CEMAT, 1983.** *European Regional/Spatial Planning Charter–Torremolinos Charter*. Strasbourg, Rec. (84)2.
- CEMAT, 1988.** *European Regional Planning Strategy*. Strasbourg, Resolution (88)6X.
- CEMAT, 1999.** *Perspektiva europskog prostornog razvoja (ESDP)*. Zagreb: Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja Republike Hrvatske.
- Council of Europe, 2002.** *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*. Rec (2002) 1.
- ESPON, 2004.** *ESPON in progress, Preliminary results by autumn 2003*. Printed in Denmark.
- European Commission, 1991.** *Europe 2000: Views on the Development of the Territory of the Community*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 1994.** *Europe 2000+: Cooperation for the Spatial Development of Europe*. Research Study. Brussels: European Commission.
- European Commission, 1997.** “The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies”. *Luxemburg European Union, Regional Policy and Cohesion*, 28.
- European Parliament, 2004.** *Costitution for Europe* [online]. Brussels: European parliament, CIG 86/04. Available from: [www.europa.eu/parlament].
- European Spatial Planning, 1994.** *Informal Council of Spatial Planning Ministers*. Leipzig, 21/22 September 1994. Results of the meeting, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.
- Government of the Netherlands, Agency for Spatial Planning, 1991.** *Perspectives in Europe*. Amsterdam: Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- Kunzman, K. and Wegener, M. 1991.** *The pattern of urbanisation in Western Europe 1969-1990*. Report for the Directorate General XVI of the Commission of the European Communities as a part of the study “Urbanisation and the function of the cities in the European Community”. Dortmund: Institut für Raumplanung.
- Lavrenčić, V., 2002.** “O politici urejanja prostora in oceni stanja in teženj v prostoru” [online]. *Okolje & prostor*, (79), 1-3. Available from: [www.gov.si/mop /dokumenti].
- Marinović-Uzelac, A., 2001.** *Prostorno planiranje*. Zagreb: Dom i svijet.
- MEI, 2002.** *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane, i europskih zajednica i njihovih država*

- članica s druge strane* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Dostupno na: [www.vlada.hr].
- Mihaljek, D., 2005.** "Sloboda kretanja kapitala, tržište nekretnina i turizam: blagodat ili nevolja za Hrvatsku na putu u Europsku uniju?", u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: susret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 181-222.
- Ministrstvo za okolje, prostor in energijo Republike Slovenije, 2003.** "Posledice širitve EU" u *Zbornik mednarodnega seminarja kot spremljevalnega dogodka 13. evropske konference ministrov odgovornih za regionalno planiranje (CEMAT) držav članic Sveta Evrope*, Maribor, 17-18. september 2003.
- MPUGS, 1997.** *Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, 1997*. Zagreb: Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja.
- MPUGS, 1999.** *Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, 1999*. Zagreb: Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja.
- MZOPU, 2002.** *Vodeća načela za održivi prostorni razvoj europskog kontinenta*. Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja (u rukopisu prijevod Marina Denona-Krsnik).
- Radna zajednica Alpe Jadran, 2002.** *Prostorno planski instrumenti – k učinkovitijim rješenjima*, Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja.
- Vision Planet, 2000.** *Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European Danubian and Adriatic Area*, Background Report, April 2000. Community Initiative Interreg II C and the PHARE-CBC programmes
- Vlada RH, 2004.** *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Zakon o brdsko-planinskim područjima**, NN 12/02 i 32/02. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o otocima**, NN 34/99 i 149/99. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o područjima od posebne državne skrbi**, NN 26/02. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o poljoprivredi**, NN 66/01 i 83/02. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o prostornom uređenju**, NN 30/94, 68/98, 61/01, 32/02 i 100/04. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o urejanju prostora**, UL 110/02. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.