

U R B A N O - R U R A
L N E V E Z E U
K O N T E K S T U
S U S T A V A P R O
S T O R N O G U R E
Đ E N J A , R E G I
O N A L N O G I R
U R A L N O G R A Z
V O J A

Držislav Dobrinić

dipl.ing.arh., Hrvatski zavod za
prostorni razvoj, Zagreb

Aleksandar Lukić

izv.prof.dr.sc., Prirodoslovno-matematički
fakultet, Geografski odsjek, Zagreb

Davorka Hajduković

univ.spec.pol., Ministarstvo regionalnoga
razvoja i fondova Europske unije, Zagreb

Sažetak

Odnos urbanih i ruralnih područja uvjetovan je, uz ostalo, i institucionalnim okvirom razvoja. U Hrvatskoj to izravno podrazumijeva sustave prostornog uređenja, regionalnog i ruralnog razvoja, koji se u radu sagledavaju, te niz ostalih. Svaki od njih ima svoju tradiciju, posebnosti, drugačije teorijske i metodološke pristupe te različite instrumente provedbe. S obzirom na to, neminovni su izazovi u koordinaciji i ostvarenju integralnog, participativnog i partnerskog pristupa u planiranju i provedbi. Kako postići veći stupanj harmonizacije radi uravnoteženog i održivog prostornog razvoja, odnosno koherentnije prostorno-funkcionalne organizacije, poticanja multisektorskog gospodarskog razvoja i osiguranja odgovarajuće demografske strukture urbanih i ruralnih područja? Analizom zakonskog okvira, s osvrtom na veze spomenutih sustava, želi se dati prilog raspravama koje se među dionicima vode pri izradi strateških i planskih dokumenta, a uvidom u njihove učinke i međusobne odnose prepoznati mogućnost poboljšanja provedbe načela integralnog pristupa u planiranju.

Ključne riječi

prostorno uređenje

regionalni razvoj

ruralni razvoj

urbana i ruralna područja

integralni pristup

Abstract

Urban-Rural Linkages within the Context of Spatial Planning Systems, Regional Development, and Rural Development

The relationship between urban and rural areas is conditioned, *inter alia*, by the institutional framework of development. In Croatia, this directly implies the systems of spatial planning, regional and rural development which are being studied in this paper, as well as a number of other systems. Each has its own tradition, specifics, different theoretical and methodological approaches, and different instruments of implementation. Given this, there are inevitable challenges in coordinating and implementing an integral, participative, and partnership approach in planning and implementation. How do we achieve a higher degree of harmonization for the purpose of balanced and sustainable spatial development, or a more coherent spatial-functional organization, a stimulation of multi-sectoral economic development, and the ensuring of an adequate demographic structure of urban and rural areas?

The analysis of the legal framework, with reference to links of the mentioned system, aims to provide an input to the discussions among stakeholders in the development of strategic and planning documents. By reviewing their effects and mutual relations, it aims to identify opportunities to enhance the implementation of the integral approach principle in planning.

Keywords

spatial planning

regional development

rural development

urban and rural areas

integral approach

NN 153/13 i 65/17;
NN 147/14;
NN 30/15.

<http://www.strukturnifondovi.hr/eu-fondovi>

Opći cilj, Prijedlog Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske, travanj 2017.: 139.

Opći cilj, Prijedlog Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine, lipanj 2017.: 20.

Opći ciljevi, Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. - 2020.: 124.

Zakon o regionalnom razvoju omogućio je institucionaliziranje urbanih aglomeracija, dok Program ruralnog razvoja, među ostalim mjerama, donosi i komunalno i društveno opremanje rurisa.

Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, 1997., Zagreb.

Uvod

Zakonodavni okvir temu prostora urbanog i ruralnog regulira ponajprije putem odvojenih sustava prostornog uređenja, regionalnog i ruralnog razvoja te Zakonom o prostornom uređenju, Zakonom o regionalnom razvoju i Zakonom o poljoprivredi.

Neposredan povod obradi ove teme snažan je utjecaj sredstava iz fondova Europske unije koji se dodjeljuju putem sustava regionalnog i ruralnog razvoja te tako utječu na provedbu u sustavu prostornog uređenja, a time i na stanje u prostoru.

Usmjereno, ali i komplementarnost sustava očituje se i u iskazanim ciljevima:

- uravnotežen i održiv prostorni razvoj na principima teritorijalne kohezije u funkciji poboljšanja kvalitete života i ublažavanja depopulacijskih trendova, uz očuvanje identiteta prostora
- pridonosenje društveno-gospodarskom razvoju Republike Hrvatske u skladu s načelima održivog razvoja, stvaranjem uvjeta koji će svim dijelovima zemlje omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala
- restrukturiranje i modernizacija poljoprivrednog i prehrambenog sektora; promicanje okolišno učinkovitog poljoprivrednog sustava; poboljšana učinkovitost resursa te pomak ka klimatski elastičnoj poljoprivredi, prehrambenoj industriji i šumarstvu; smanjenje ruralne depopulacije i povećanje kvalitete života; doprinosi prioritetima Europske unije za ruralni razvoj i gospodarski oporavak.

Strategije, programi i planovi tih sustava različiti su dokumenti, ali međusobno u planiranju i provedbi povezani. U sadašnjem trenutku susreću se različite generacije dokumenata.

Njihovim donošenjem i provedbom pred Hrvatskom je izazov te ujedno prilika za uspješnije planiranje (odnosa) urbanih i ruralnih područja, posebno u zonama njihova najvećeg prožimanja – gradovima i gradskim regijama. Posljednji prostorni planovi gradskih regija u Hrvatskoj

izrađeni su prije gotovo pola stoljeća. Gradske regije nemoguće je svaki put promatrati u administrativnim granicama, njihove promjenjive odnose definira raznovrstan svakodnevni tijek ljudi, robe i dr. Potrebno ih je istraživati i prostornim planovima odgovarati na zahtjeve koje razvoj donosi. U posljednjih četvrt stoljeća poticanje partnerskih odnosa između urbanih, suburbanih i/ili periurbanih te ruralnih područja gotovo je zamrlo. Nova je šansa u sustavnom, partnerskom i stručnom pristupu izgradnji sinergije između aktera u novim institucionalnim odnosima.

S obzirom na to da je riječ o novim okolnostima i odnosima dokumenata, bitno je pratiti pojavnosti i međudnose u praksi uz istodoban angažman svih dionika.

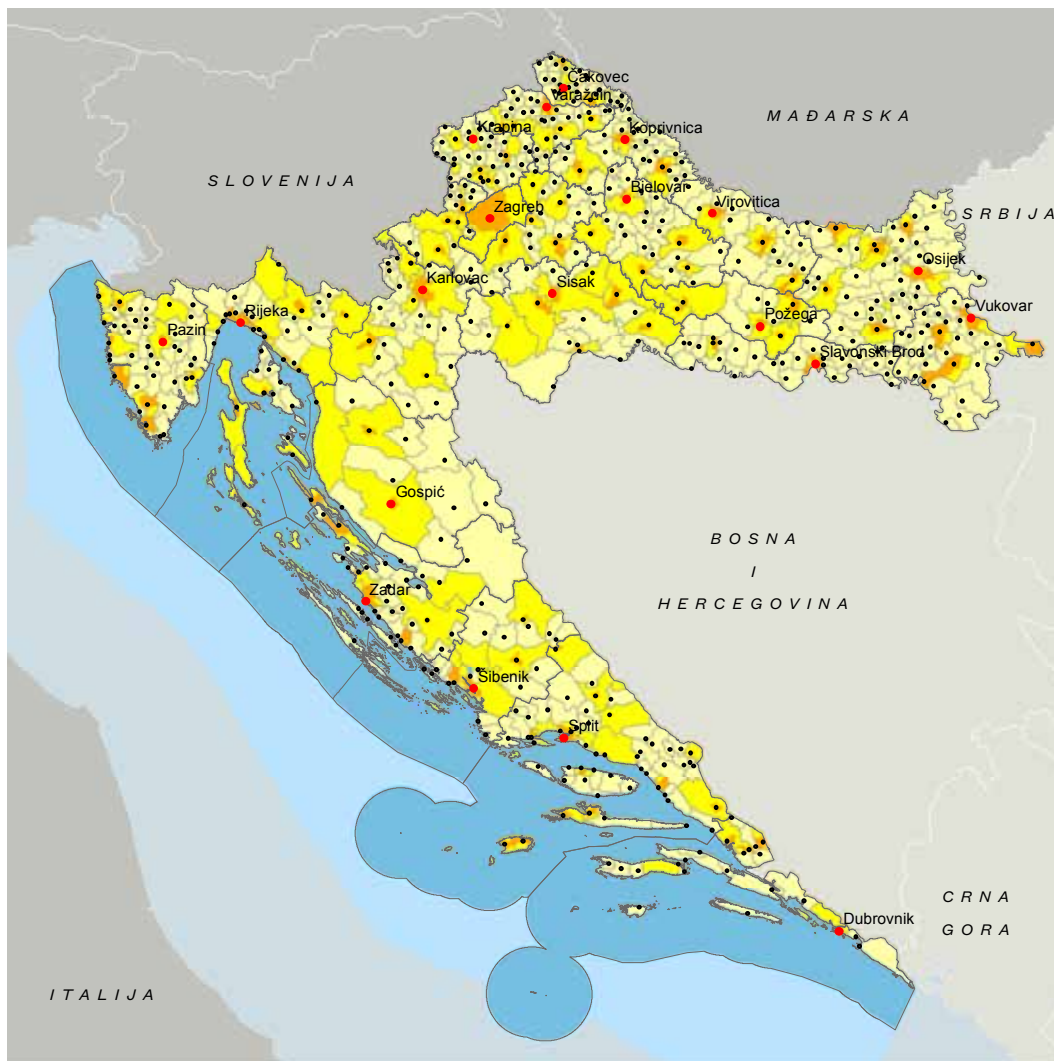
Čimbenici oblikovanja novih institucionalnih odnosa u planiranju veza ruralnih i urbanih područja

Okvir unutar kojeg se nalazimo stvoren je nizom vanjskih i unutarnjih čimbenika. Ključan vanjski čimbenik proces je pristupanja i ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju i procesi usklađivanja institucionalnog i zakonodavnog okvira sa zahtjevima europskih ekvivalenata. U kontekstu odnosa urbanih i ruralnih područja to se ponajprije odnosi na sustave regionalnog te ruralnog razvoja, a zatim i ostalih, zaštite prirode i okoliša, a manje na sustav prostornog uređenja. Bez prilagodbe navedenih sustava pristup europskim fondovima ne bi bio moguć. Manje izrazite promjene doživio je sustav prostornog planiranja. U njemu su se od kraja 1990-ih i donošenja Strategije prostornog uređenja Republike Hrvatske iz 1997. sagledali odrazi ključnih dokumenata europskog prostornog razvoja (npr. ESDP, 1999. i sl.). Unutar Europske



Prikaz 1.
Upravno-teritorijalni
ustroj Hrvatske
2017.; izvor: Nacrt
prijedloga Strategije
prostornog razvoja
Republike Hrvatske

- županijsko središte
- općinsko/gradsko središte
- gradska naselja
- Grad
- Općina



Npr., u stvaranju sustava regionalnog razvoja na županijskoj razini jedna od mogućnosti bila bi iskoristiti već postojeći sustav zavoda za prostorno uređenje županija i na taj način ojačati veze među sustavima.

Izdvajaju se: pojava novih prema profitu usmjerenih aktera; slabljenje interdisciplinarnosti; inertno praćenje stihijskih prostornih procesa; nedostatak korigiranja nepoželjnih trendova (Pejnović, Lukić 2014); pomak prema gradnji pojedinačnih cjelina; nejasan pojam javnog interesa, pasivnost građana; privatizacija i instrumentalizacija prostora (Čaldarović 2012); kriza sustava vrijednosti (Kranjčević 2005); provedbena metodologija prostornog planiranja ne daje zadovoljavajuće rezultate (Poropat i dr. 2006) i dr. (ISP 2003 i ISP 2013).

unije taj je sustav najmanje reguliran. Na primjer, za razliku od vrlo strukturirane i obvezujuće Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije, ne postoji *zajednička prostorna politika Europske unije*, već niz smjernica za usklađeni razvoj (Faludi 2009; Kranjčević 2005).

Izdvajaju se tri unutarnja čimbenika. Prvi je čimbenik sektorski pristup planiranju na horizontalnoj razini, s nedovoljnom koordinacijom, dijelom i zbog pojave spomenutih dvaju novih sustava. Uz sustav prostornog uređenja, sve važniju ulogu za prostornu dimenziju sada imaju i sustavi regionalnog te ruralnog razvoja jer je njihovo djelovanje usmjereno na poticanje gospodarskih djelatnosti i razvoj društvene infrastrukture korištenjem sredstava fondova Europske unije. Kako se heterogenizira struktura, raste i broj aktera koji počinju aktivno participirati u planiranju i upravljanju različitim razvojnim dimenzijama ruralnih i urbanih područja. Nova situacija vrlo dinamičnog i prožimajućeg odnosa niza sustava i aktera u tom relativno kratkom roku još uvijek nije pronašla adekvatnu pragmatičnost provođenja.

Drugi je čimbenik pitanje povezanosti navedenih sustava s administrativno-teritorijalnim ustrojem države. Povećanje broja jedinica lokalne samouprave za više od pet puta u odnosu na početak 1990-ih te formiranje županija zasigurno je u nekim dijelovima Hrvatske pridonijelo uspješnijem razvoju na lokalnoj i regionalnoj razini jer je planiranje približilo stvarnim lokalnim potrebama. S druge strane, zbog nedostatnih financijskih i ljudskih resursa, promjena sustava nije bila sama po sebi jamstvo uspješnijeg razvoja.

Treći je čimbenik niz promjena koje je doživio i sam sustav prostornog uređenja. Za razliku od prethodnog razdoblja, u kojem je prostorno planiranje imalo naglašenije značajke instrumenta za usmjeravanje kompleksnog razvoja prostora, od početka 1990-ih godina njegova uloga postupno je sve više slabjela u kontekstu opće tranzicije društva i ekonomske nestabilnosti. Pozitivna su usmjerenja pokrenuta – Prijedlog Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske ističe: *planiranje prostornog razvoja velikih gradova koji je usklađen s razvojem pripadajućih gradskih regija nameće se kao zadatak Strategije,*

SUSTAV	Prostorno uređenje	Regionalni razvoj	Ruralni razvoj
	Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13 i 65/17)	Zakon o regionalnom razvoju (NN 147/14)	Zakon o poljoprivredi (NN 30/15)
		Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014.-2020.	
PLANSKA RAZINA	Prostorno uređenje	Regionalni razvoj	Ruralni razvoj
DRŽAVNA	Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske Državni plan prostornog razvoja Prostorni plan zaštićenog ekološkog i ribolovnog područja (ZERP-a) Prostorni plan epikontinentalnog pojasa Republike Hrvatske Prostorni plan nacionalnog parka / parka prirode Ostali planovi određeni Državnim planom Urbanistički plan uređenja državnog značaja	Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske	Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske
PODRUČNA (REGIONALNA)	Prostorni plan županije / Grada Zagreba Urbanistički plan uređenja županijskog značaja	Županijska razvojna strategija Strategija razvoja Grada Zagreba	Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske
LOKALNA	Prostorni plan uređenja grada / općine Generalni urbanistički plan Urbanistički plan uređenja	Strategija razvoja urbanog područja: - urbane aglomeracije (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek) - veća urbana područja - manja urbana područja	Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske Lokalna razvojna strategija (LAG)
		*u kontekstu Strategije razvoja urbanog područja, urbane aglomeracije, Lokalne razvojne strategije (LAG) lokalna razina ne podrazumijeva prostorni obuhvat samo jedne jedinice lokalne samouprave, već nužno više njih	
INSTRUMENTI PROVEDBE	Prostorno uređenje	Regionalni razvoj	Ruralni razvoj
	- izdavanje akata temeljem dokumenata prostornog uređenja	- aktivnosti - programi - projekti	- pravilnik o provedbi mjere / podmjere - odobravanje sredstava za projekte



Prikaz 2. Pregled zakonodavnog okvira, dokumenata i načina provedbe sustava prostornog uređenja, regionalnog razvoja i ruralnog razvoja Republike Hrvatske u 2017. godini

Državnog plana prostornog razvoja RH i prostornih planova županija/Grada Zagreba. Također: danas, kad mnoge države imaju razvijen sustav regionalnog planiranja... Hrvatska tek razvija te sustave, a pritom se mora težiti sinergijskom učinku uz koordinaciju i integralno planiranje kako se ne bi razvijali nepovezani paralelni sustavi.

Prijedlog Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske, travanj 2017. 147-149.

Odnos urbanih i ruralnih područja danas je u Hrvatskoj, u kontekstu državne, sektorske razine planiranja i upravljanja, nemoguće zamisliti bez stalne i učinkovite koordinacije barem triju su-

stava: prostornog uređenja, regionalnog razvoja i ruralnog razvoja (Prikaz 2.), ali i drugih.

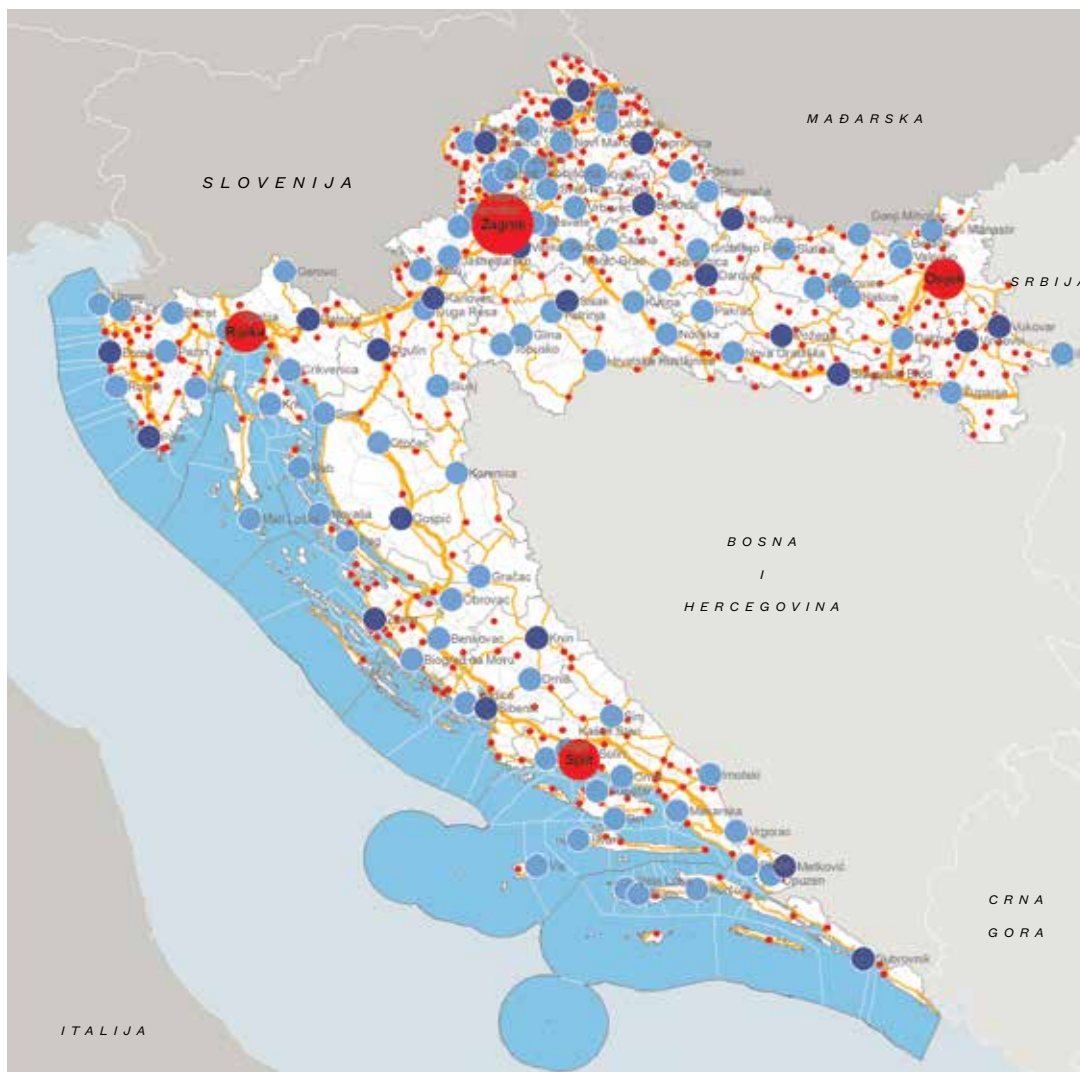
Prostorno uređenje

U razmatranju teme rada treba uzeti u obzir stav da sustav prostornog uređenja nije jedan od sektorskih sustava, već sustav s pomoću kojeg se, poštujući zahtjeve svih pojedinih sektora i dionika, upravlja prostorom. Zakonski je okvir sustava prostornog uređenja jasan – postavljeni



Prikaz 3.
Planirani sustav
središnjih naselja;
izvor: Nacrt
prijedloga Strategije
prostornog razvoja
Republike Hrvatske

-  glavni grad
-  makroregionalno središte
-  regionalno središte
-  subregionalno središte
-  područno i lokalno središte
-  cestovna mreža
- 



Čl. 50. – 52. Zakona o prostornom uređenju.

Čl. 53. – 80. Zakona o prostornom uređenju.

Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske 1997: 71–95.

Prijedlog Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske, travanj 2017: 142.

Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, 80/13 i 78/15) (prestao važiti 31.12.2013.) – čl. 57.

su ciljevi koji se primjenom načela provode na tri razine (državnoj, područnoj/regionalnoj i lokalnoj).

Strategija određuje dugoročne zadatke prostornog razvoja, strateška usmjerenja razvoja djelatnosti u prostoru i polazišta za koordinaciju njihovih razvojnih mjera u prostoru, a prostornim se planovima uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uređenje, unapređenje i zaštitu prostora te se propisuju uvjeti za građenje građevina i provedbu drugih zahvata u prostoru.

Iako je Strategijom prostornog uređenja Republike Hrvatske iz 1997. sagledan sustav središnjih naselja čija struktura proizlazi iz složenih odnosa naselja (funkcije, regije, preobrazbe prostora i dr.) i postavljeni strateški ciljevi i usmjerenja urbanog razvoja, razvoja naselja i uređenja prostora, ciljevi policentričnosti nisu postignuti. Stoga je ta zadaća prenesena na Strategiju prostornog razvoja Republike Hrvatske: *Policentrični razvoj određen je kao ključni element za postizanje teritorijalne kohezije i prema TA 2020.*

Zakon o prostornom uređenju i gradnji sadržavao je poglavlje: Zajednički dokumenti prostornog uređenja. Odredbe tog poglavlja nisu zaživjela u praksi, a važeći Zakon o prostornom uređenju ne poznaje takve dokumente.

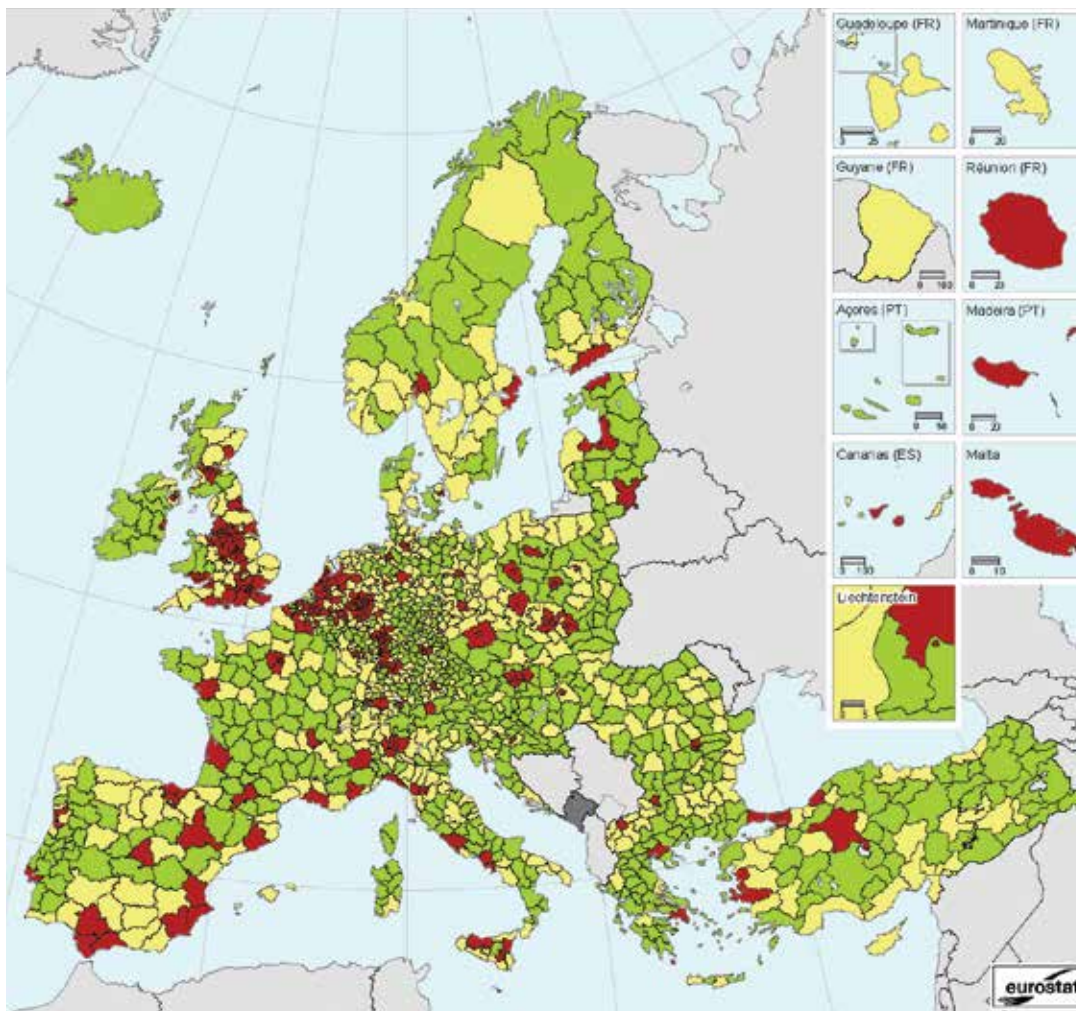
Odnosi prostornog i društveno-ekonomskog aktualni su u svakom razdoblju: *Ipak prostorne realizacije imaju daleko veću inerciju od društvenih i privrednih/reduciranje prostornog planiranja samo na kratke rokove znači zapravo njegovu likvidaciju/što smo bliže kraćem planskom terminu to jače mora biti usklađeno društveno-privredno planiranje sa prostornim ili obratno (Marinović-Uzelac 1986).*

Na navedeno se vezuje pitanje projektne dimenzije sustava regionalnog i ruralnog razvoja i njegovo povezivanje s ukupnim vrijednostima prostora i u prostoru, koje strateški dokumenti proklamiraju. Financijska sredstva nesumnjivo pružaju velik potencijal razvoju u urbanom i ruralnom području i ostvarivanju zadanih ciljeva. Međutim, moramo razmotriti i drugu komponentu tog potencijala razvoja. Kako je prostor



Prikaz 4.
Urbano-ruralna tipologija Europske unije za razinu NUTS 3; izvor: Stručna podloga za izradu Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske: Regionalni razvoj, razvoj sustava naselja, urbani i ruralni razvoj i transformacija prostora, Institut za turizam, Zagreb, 2014: 95.

- pretežito urbana područja (ruralno stanovništvo: >50% ukupnog stanovništva)
- prijelazna područja (ruralno stanovništvo: 20–50 % ukupnog stanovništva)
- pretežito ruralna područja (ruralno stanovništvo: <20% ukupnog stanovništva)



Npr., Podmjera 4.3. Potpora za ulaganja u infrastrukturu/ Programa ruralnog razvoja/Komasacija poljoprivrednog zemljišta/Korisnici: JL(R)S/Uklanjanje međa i građevina/ Mjeru je potrebno u primjeni krajnje pažljivo provesti zbog osjetljivosti ruralnog krajobraza, tradicije ekstenzivne proizvodnje i sl.

<https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/razvojne-strategije/smjernice-za-izradu-zupanijskih-razvojnih-strategija/3178>

Čl. 11. planski dokumenti politike regionalnog razvoja.

potrošiv, primjenom svih načela prostornog uređenja potrebno je unaprijed izbjeći *sistemske greške* predimencioniranja zahvata, uvođenja tipologije koju prostor ne poznaje i sl. S obzirom na to da se sredstva ulažu prema pojedinačnim programima, potrebno je posebnu pozornost posvetiti određivanju nosivih kapaciteta i kumulativnim učincima pojedinačnih projekata.

Do ponovnog intenziviranja programiranog razvoja, odnosi u prostornim strukturama postavljani su isključivo putem sustava prostornog uređenja. To je i prepoznato u čl. 11., st. 3. Zakona o regionalnom razvoju (*Polazište za izradu planskih dokumenata politike regionalnoga razvoja su nacionalni razvojni dokumenti i prostorni planovi*) i Smjernicama za izradu županijskih razvojnih strategija.

Iz navedenog je vidljivo da će i dalje velik dio odgovornosti za razvoj biti na prostornom planu, a važnu ulogu imat će i suradnja zavoda za prostorno uređenje s ostalim dionicima.

Regionalni razvoj

Temeljni cilj sustava regionalnog razvoja jest uravnoteženje nejednolikih i neujednačenih razvojnih procesa u prostoru. Zakon o regionalnom razvoju ovaj postulat formulira isticanjem načela o stvaranju uvjeta za jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala. Posebno se naglašava povezanost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s prioritetima razvoja središnje razine te ciljevima kohezijske politike Europske unije; potporu slabije razvijenim područjima za povećanje i optimalno korištenje vlastitog razvojnog potencijala; odgovarajuće mjere za ravnomjeran i održiv razvoj; poticanje teritorijalne suradnje te učinkovito korištenje sredstva fondova Europske unije namijenjenih regionalnom i urbanom razvoju.

Zakon o regionalnom razvoju eksplicitno ne govori o problematici odnosa urbanih i ruralnih područja. No implicitno, u planskim dokumentima politike regionalnog razvoja, ponajviše u strategiji razvoja urbanog područja (Prikaz 5.), problematika urbano-ruralnih veza dolazi do



Prikaz 5.
Nazivi i opisi urbanih područja definiranih Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske; izvor: Sistematizacija prema čl. 14. Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14), <https://razvoj.gov.hr/istaknute-teme/ustrojene-cetiri-urbane-aglomeracije-u-rh-rijeka-split-osijek-i-zagreb/3190> i autori prema Prijedlogu Strategije regionalnog razvoja, MRRFEU, lipanj 2017.

Naziv urbanog područja	Opis urbanog područja
Urbane aglomeracije	<p>Urbana aglomeracija Zagreb, sa sjedištem u Zagrebu Urbanu aglomeraciju Zagreb čine gradovi Zagreb, Donja Stubica, Dugo Selo, Jastrebarsko, Oroslavje, Samobor, Sveta Nedelja, Sveti Ivan Zelina, Velika Gorica, Zabok i Zaprešić te općine Bistra, Brckovljani, Bzdovec, Dubravica, Gornja Stubica, Jakovlje, Klinča Sela, Kravarsko, Luka, Marija Bistrica, Marija Gorica, Orle, Pissarovina, Pokupsko, Pušća, Rugvica, Stubičke Toplice, Stupnik i Veliko Trgovišće.</p> <p>Urbana aglomeracija Split, sa sjedištem u Splitu Urbanu aglomeraciju Split čine gradovi Split, Kaštela, Omiš, Sinj, Solin i Trogir te općine Dicmo, Dugi Rat, Dugopolje, Klis, Lećevica, Muć i Podstrana.</p> <p>Urbana aglomeracija Rijeka, sa sjedištem u Rijeci Urbanu aglomeraciju Rijeka čine gradovi Rijeka, Kastav, Kraljevica, Opatija i općine Čavle, Klana, Kostrena, Lovran, Mošćenička Draga te Viškovo.</p> <p>Urbana aglomeracija Osijek, sa sjedištem u Osijeku Urbanu aglomeraciju Osijek čine gradovi Osijek, Belišće i Valpovo te općine Antunovac, Bilje, Bizovac, Čeminac, Čepin, Darda, Erdut, Ernestinovo, Kneževi Vinogradi, Koška, Petrijevci, Punitovci, Šodolovci, Tordinci, Vladislavci i Vuka.</p>
Veća urbana područja	<p>Gradovi koji, prema posljednjem popisu stanovništva, imaju više od 35.000 stanovnika i nisu uključeni u urbane aglomeracije; mogu uključivati susjedne jedinice lokalne samouprave ili njihove dijelove, a uz prethodnu suglasnost njihovih predstavničkih tijela. Zadar, Slavonski Brod, Pula, Karlovac, Sisak, Varaždin, Šibenik, Dubrovnik, Bjelovar i Vinkovci</p>
Manja urbana područja	<p>Gradovi koji, prema posljednjem popisu stanovništva, imaju manje od 35.000 stanovnika čija središnja naselja imaju više od 10.000 stanovnika i/ili su sjedišta županija; mogu uključivati susjedne jedinice lokalne samouprave ili njihove dijelove, a uz prethodnu suglasnost njihovih predstavničkih tijela. Vukovar, Koprivnica, Požega, Đakovo, Petrinja, Metković, Čakovec, Virovitica, Gospić, Krapina, Pazin, Slatina, Knin, Križevci, Nova Gradiška, Županja, Rovinj, Makarska, Kutina</p>
Jedinstvena urbana područja	dva ili više urbanih područja koja neposredno graniče

Zajednička poljoprivredna politika – politika ruralnog razvoja kao samostalna ne postoji.

izražaja. Uvođenjem tog planskog dokumenta, sustav regionalnog razvoja ispunjava prazninu nedostatka planskog dokumenta za gradske regije.

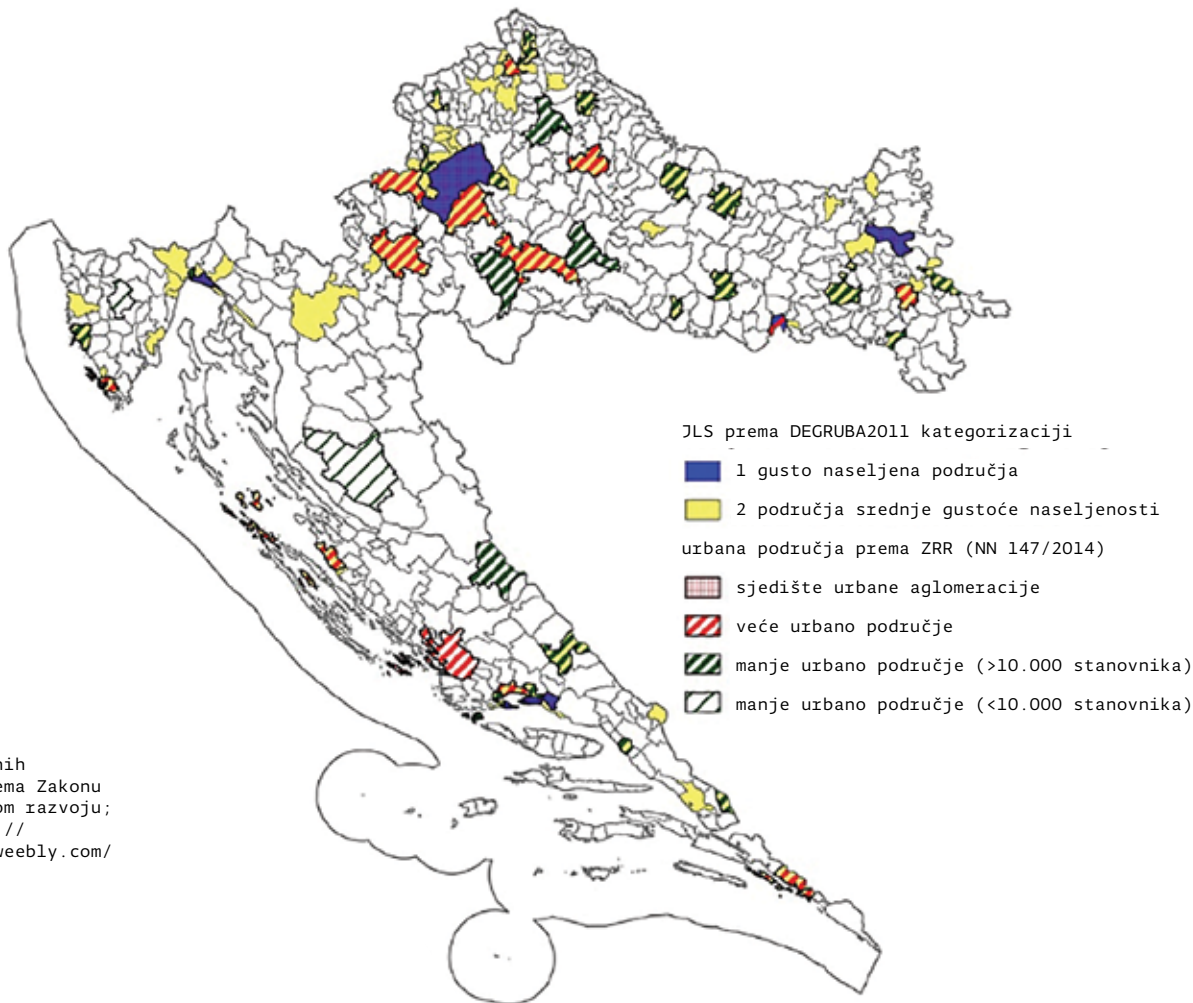
Usprkos metodološkim izazovima u izdvajanju urbanih područja, proces je dovršen. Za sve urbane aglomeracije usvojene su strategije, kao i za Pulu, Rijeku i Zadar kao veća urbana područja. Zakonom o regionalnom razvoju definirano je da su polazišta za izradu planskih dokumenata politike regionalnoga razvoja nacionalni razvojni dokumenti i prostorni planovi te smatramo da, nakon usvajanja strategija urbanih područja, slijedi velik izazov u odnosu tih dvaju sustava u implementaciji.

Nešto smo optimističniji kad je riječ o odnosu sustava regionalnog i ruralnog razvoja. Naime i Zakon o regionalnom razvoju i Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. prepoznaju lokalne akcijske grupe (LAG) kao nove nezaobilazne aktere razvojnih procesa u ruralnim područjima, što dosad, uz isključivo javni sektor, znači i participiranje civilnog i gospodarskog sektora u planiranju i upravljanju prostornim procesima (LAG-ovi su tripartitna

partnerstva koja izrađuju svoje lokalne razvojne strategije). Zakon o regionalnom razvoju prepoznaje aktera (LAG) iz drugog sustava (ruralnog razvoja) kao mogućeg nositelja koordinacije i poticanja lokalnog razvoja umjesto osnivanja lokalne razvojne agencije. Ovo je, na teorijskoj razini, važan iskorak i institucionalizirani pomak u dosadašnjim sektorskim pristupima.

Ruralni razvoj

Sustav ruralnog razvoja ne postoji kao, primjerice, sustav regionalnog razvoja, tj. nije izdvojen, a to proizlazi iz konteksta Europske unije. Jedna od najvećih politika jest politika regionalnog razvoja, a Zajednička poljoprivredna politika, iako manja, također je od velike važnosti i vrlo je kompleksna. Zajednička poljoprivredna politika sastoji se od dva dijela, tzv. stupa. Prvi se stup odnosi na izravna plaćanja i tržišne intervencije, a drugi je usmjeren na poljoprivredu i ruralni razvoj. Dio sredstava iz drugog stupa dodatno se alocira u prvi stup. Zajedničku poljoprivrednu politiku reguliraju četiri uredbe: Uredba (EU) br. 1305/13 Europskog parlamenta i Vijeća o potpori



Prikaz 6.
Prikaz urbanih područja prema Zakonu o regionalnom razvoju; izvor: <http://regionalni.weebly.com/urbana.html>

Model izdvajanja ruralnih područja za potrebe praćenja utjecaja mjera ruralnog razvoja, dr. A. Lukić, 2014.

Uzeti u obzir i troškove provedbe neke mjere kako oni ne bi bili veći od koristi.

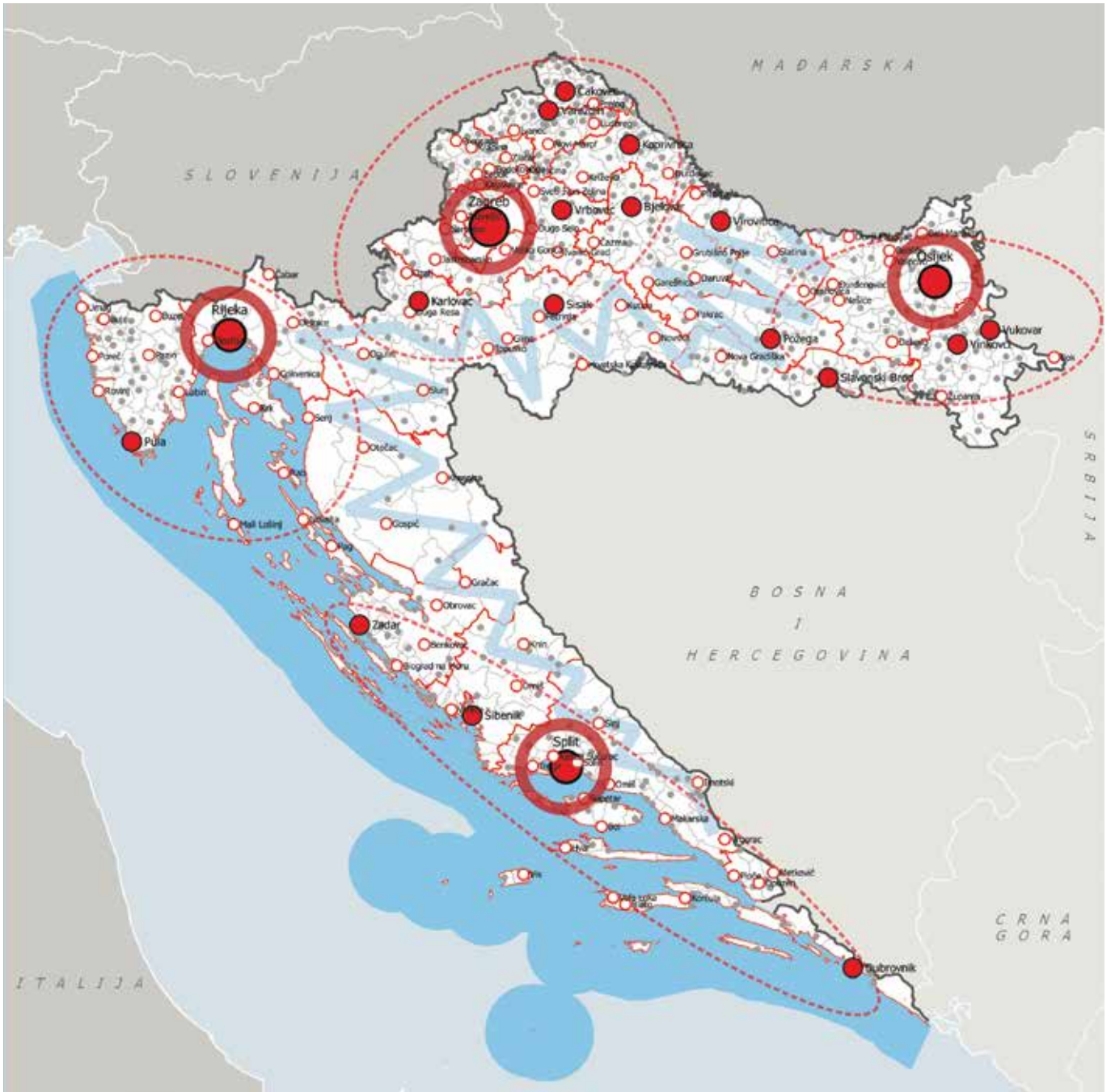
ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR); Uredba (EU) br. 1306/13 Europskog parlamenta i Vijeća o financijama, upravljanju i praćenju zajedničke poljoprivredne politike; Uredba (EU) br. 1307/13 Europskog parlamenta i Vijeća o pravilima za izravna plaćanja poljoprivrednicima u okviru zajedničke poljoprivredne politike i Uredba (EU) br. 1308/13 Europskog parlamenta i Vijeća o pravilima za uspostavu zajedničkih organizacija tržišta u poljoprivredi te još niz provedbenih akata koji usmjeravaju njezinu provedbu. Područje je vrlo podložno vanjskim utjecajima, npr. velika gospodarska i financijska kriza koja je uzdrmala cijeli svijet utjecala je i na poljoprivredu, što se može vidjeti na cjenovnim kolebanjima inputa i poljoprivrednih proizvoda.

Izrada Programa ruralnog razvoja uzela je u obzir svu složenost i dubinu strukturnih problema (veličinu gospodarstva, starosnu strukturu, stupanj konkurentnosti, stupanj dodane vrijednosti itd.) u našoj poljoprivredi uzrokovanih dugogodišnjom neadekvatnom poljoprivrednom politikom kao i zaostajanje u razvoju ruralnih područja, za što su razlozi brojni. Program je skup mjera koje

zajednički mogu pokušati odgovoriti i umanjiti probleme te se ne smije gledati i procjenjivati isključivo na temelju jedne aktivnosti, podmjere ili mjere Programa.

Na osnovi naučenih lekcija potrebno je početi osmišljavati nove aktivnosti koje će se nadovezati na postojeće. Pri tome su posebno važni: kvalitetna analitička podloga; konzultiranje u izradi dokumenta (međuresorno i višerazinsko); participativnost (akademska zajednica, civilno društvo, gospodarski sektor); prioritizacija (na osnovi analize stanja, identifikacije problema, procjene potreba te odabira mjera koje se čine najprikladnijima, imajući na umu strukturu i veličinu problema).

Cilj nam je svima isti, da mogućnosti koje se sredstvima i osmišljenim mjerama nude ne ostanu samo to – mogućnosti.



Prikaz 7.
Sustav naselja,
razvoj i problemska
područja; izvor: Nacrt
prijedloga Strategije
prostornog razvoja
Republike Hrvatske
Izvor: Institut za
turizam, 2014.,
stručna podloga

- | | | | |
|--|--|--|-----------------------------|
| | urbane aglomeracije makroregionalnih centara | | glavni grad |
| | jača razvojna područja s razvijenim urbanim sustavom | | makroregionalni centar |
| | područja posebnih razvojnih izazova | | regionalno središte |
| | | | subregionalno središte |
| | | | područno i lokalno središte |

I Domovinskim ratom kao čimbenikom koji u radu nije posebno obrađivan.

I tijekom izrade ovog rada pokazao se niz različitih stajališta autora o pitanjima koja su i dalje otvorena, npr. zastupljenosti struka i njihovim pravima u predmetnim procesima; pitanje definicija i nepotpunosti pojedinih zakonskih rješenja, smjernica, tumačenja pojedinih programa i dr.

Postoje europski primjeri u kojima su sredstva uložena u prometnu ili društvenu infrastrukturu uspješno realizirana, ali se u korištenju ta infrastruktura pokazala kao dugoročno financijski neodrživim teretom lokalnoj zajednici.

Izvještavanja se često preklapaju, a mogu se klasificirati, u sustavu prostornog uređenja: Pravilnik o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru (NN 48/14 i 19/15) i putem ISPU-a – Uredba o informacijskom sustavu prostornog uređenja (NN 115/15); Izvještavanje u sustavu regionalnog razvoja: godišnja izvješća prema čl. 49. Zakona o regionalnom razvoju, Pravilnik o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnoga razvoja (NN 121/15), Pravilnik o ustrojavanju, sadržaju i načinu vođenja središnje elektroničke baze razvojnih projekata i razvojnih pokazatelja (NN 121/15) i dr. prema potpoglavlju 4.3. Sustav praćenja i izvještavanja – Strategije regionalnog razvoja; Izvještavanje u sustavu ruralnog razvoja: Provedbena uredba Komisije (EU) br. 834/14 (Sl. list Europske unije 230/1), putem EUROSTAT i ARKOD; Izvještavanje o učinkovitosti europske kohezijske politike kao i ostalih sektorskih politika i programa s pomoću Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondova) putem ESPON-a.

Prijedlog Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske, travanj 2017., 5.2.4. Modeli međusektorske suradnje i koordinacije: 218.

Zaključak

Nakon razdoblja društvene tranzicije, koja je odjeke imala i na sustav prostornog planiranja, pojavljuju se novi akteri i dionici, izvori financiranja, odnosi među sustavima izravno uključenima u planiranje urbanih i ruralnih područja. U tom kontekstu treba promatrati procese izrade i donošenja ključnih dokumenata koji se provode unutar složenog zakonskog okvira.

Definicije urbanog i ruralnog različite su ovisno o sustavu i predmet su stalnog istraživanja. I zakonski okvir i postupke temeljene na njemu moguće je i potrebno unaprijediti u zakonskom, stručnom, znanstvenom i participativnom dijelu da bi se na taj način podigli standardi i unaprijedila kvaliteta dokumenata.

Republici Hrvatskoj na raspolaganju su znatna financijska sredstva iz fondova Europske unije, a o povezivanju strateških dokumenata svih sustava i sektora ovisi hoće li efekti njihova korištenja dosegnuti potpunu i planiranu svrhu te dugoročne rezultate.

O primjeni dokumenata u svakom od sustava traži se izvještavanje, a s uspostavom baza podataka bit će nam pružena prilika za korištenje sve većeg broja podataka i pokazatelja kao pomoć u analizama pri planiranju.

S obzirom na to da je preklapanje prvog programskog razdoblja nekih strateških dokumenata pri kraju (Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske i Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske programirani su za razdoblje do kraja 2020. godine), svakako valja računati na novi ciklus izrade i mogućnosti poboljšanja u pripremi novih. Pritom, u planiranju i provedbi aktivnosti prostornog razvoja nužno je istražiti mogućnosti poboljšanja sadašnjeg modela planiranja temeljenog na načelima integralnog pristupa u prostornom planiranju, horizontalne i vertikalne integracije, sagledavanjem konkretnih oblika suradnje i koordinacije.

LITERATURA

- 01 Čaldarović, O. (2012.), Urbano planiranje nekad i sad – tranzicijsko društvo i njegov urbanizam, u Svirčić Gotovac A. i Zlatar J. (ur.) Akteri društvenih promjena u prostoru; Transformacija prostora i kvalitete života u Hrvatskoj, Institut za društvena istraživanja Zagreb: 29-38
- 02 Faludi, A. (2009.), A turning point in the development of European spatial planning? The Territorial Agenda of the European Union and the First Action Programme, *Progress in Planning* 71: 1-42
- 03 Marinović-Uzelac, A. (1986.), *Naselja, gradovi, prostori*, Tehnička knjiga, Zagreb: 196-197
- 04 Pejnović, D.; Lukić, A. (2014.), Uloga geografije u obrazovanju prostornih planera: primjer Hrvatske, Zbornik radova Trećeg kongresa geografa Bosne i Hercegovine, 8.10.-10.10.2012, Tuzla, Geografsko društvo u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sarajevo: 98-116
- 05 Poropat i dr. (2006.), *Hijerarhija planova prostornog uređenja Hrvatske i EU*, Zbornik radova Međunarodnog kongresa Energija i okoliš 2006, Rijeka, Hrvatski savez za sunčevu energiju, 2006., https://bib.irb.hr/datoteka/268161.Microsoft_Word_-_Hijerarhija_optija2006.pdf
- 06 *** (1997.), *Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske*, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Zavod za prostorno planiranje, Zagreb
- 07 *** *Program prostornog uređenja Republike Hrvatske* (Narodne novine 50/99)
- 08 *** (2003.), *Izvešće o stanju u prostoru Republike Hrvatske 2003.*, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja, Zavod za prostorno uređenje, Zagreb
- 09 *** *Izvešće o stanju u prostoru Republike Hrvatske 2008. - 2012.* (Narodne novine 61/13)
- 10 *** (2017.), *Nacrt prijedloga Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske*, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, izrađivač: Hrvatski zavod za prostorni razvoj, Zagreb
- 11 *** *Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske do kraja 2020. godine* (Narodne novine 75/17)
- 12 *** (2015.), *Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2020.*
- 13 *** (1983.), *European Regional/Spatial Planning Charter-Torremolinos Charter*, CEMAT, Strasbourg
- 14 *** (2013.), *The Charter of European Planning*, ECTP-CEU, Barcelona (http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/?option=com_content&view=article&id=276&Itemid=213)
- 15 Kranjčević, J. (2005.), *Proces pridruživanja Europskoj uniji i prostorno uređenje Hrvatske*, u Ott, K. (ur.) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*, Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb: 223-240