

Slika 20. Administrativno -teritorijalna podjela

Izvor: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, (1999, 2013)

Navedene osnovne jedinice (131 JLS) u sastavu su sedam obalnih županija kao druge razine lokalne i regionalne (područne ) samouprave, i to: Istarskoj, Primorsko - goranskoj, Ličko - senjskoj, Zadarskoj, Šibensko - kninskoj, Splitsko - dalmatinskoj i Dubrovačko - neretvanskoj.

Tablica 7. Jedinice lokalne samouprave u obalnom području

OBALNO PODRUČJE PO ŽUPANIJAMA	JEDINICE LOKLANE SAMOUPRAVE		
	Grad	Općina	UKJLS
ISTARSKA ŽUPANJA	8	14	22
PRIMORSKO GORANSKA ŽUPANJA	10	10	20
LIČKO SENJSKA ŽUPANJA	2	1	3
ZADARSKA ŽUPANJA	5	22	27
ŠIBENSKO KNINSKA ŽUPANJA	3	6	9
SPLITSKO DALMATINSKA ŽUPANJA	11	21	32
DUBROVAČKO NERETVANSKA ŽUPANJA	4	14	18
OBALNO PODRUČJE	43	88	131

U odnosu na prirodno - geografsku pripadnost (prema Andriji Bognaru.<sup>56</sup>) Istarska, Primorsko -goranska i Ličko - senjska županija pripadaju Kvarnersko - istarskoj regiji, Zadarska i Šibensko-kninska županija pripadaju Sjeverozapadnoj dalmatinskoj regiji, Splitsko - dalmatinska županija pripada Centralno dalmatinskoj regiji, dok Dubrovačko - neretvanska županija pripada Jugoistočnoj dalmatinskoj regiji.

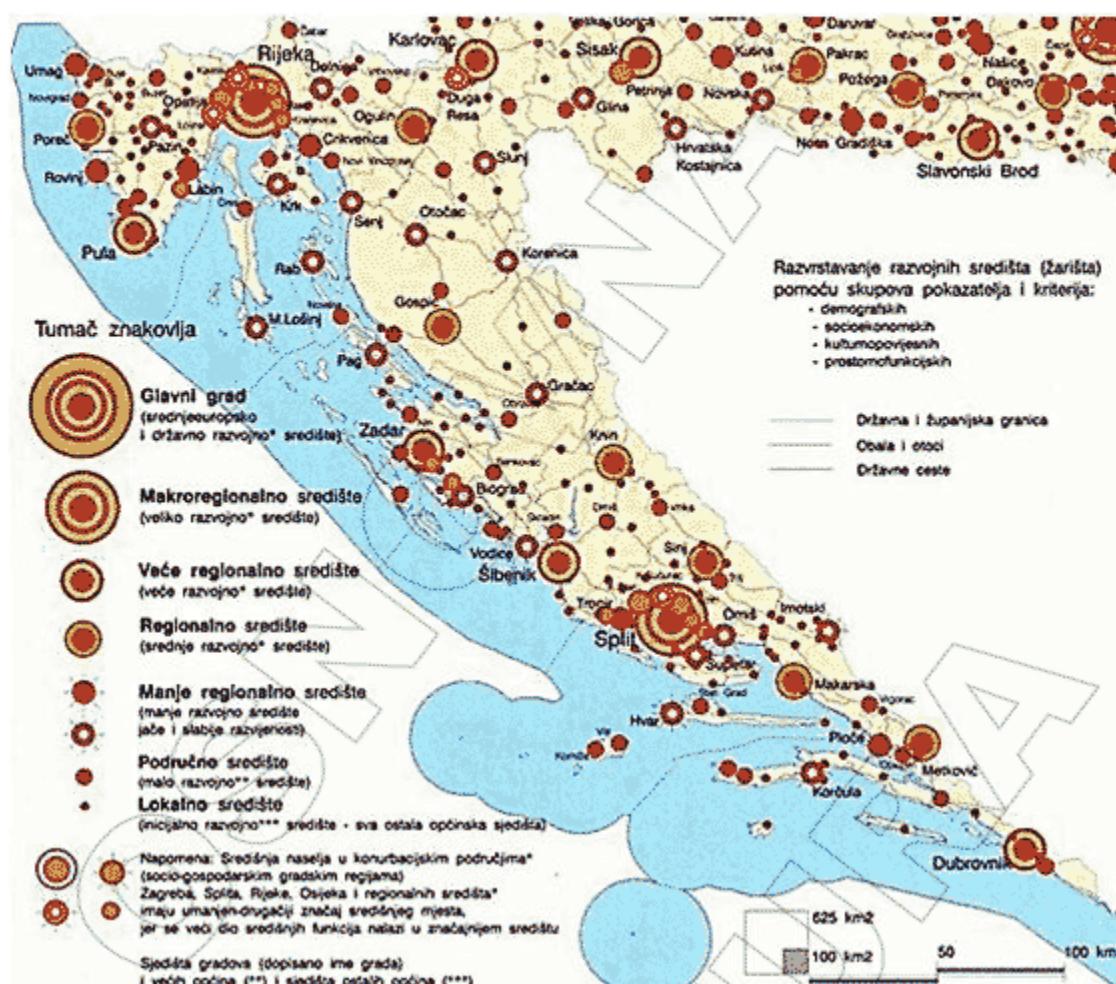


Slika 21. Prirodno geografska podjela prostora

Izvor: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, 1997.2013)

Narednu, itekako važnu prostornu organizaciju čini nodalno - funkcionalna ili gravitacijska regionalizacija prostora, koja ovisi o snazi i centralitetu funkcija pojedinih središta. Upravni model regionalizacije definira sustav središnjih naselja. Sustav središnjih naselja (ili mreža gradova) bitna je odrednica kvalitetnog prostornog uređenja, odnosno upravljanja prostorom. Sustavom naselja usmjerava se prostorna raspodjela stanovništva, usmjeravaju gospodarske djelatnosti i urbane funkcije. Sustav naselja ukazuje na izrazitu složenost i umreženost centralno - mjesnih funkcija i gravitacijskih utjecaja u prostoru. Politika policentričnog razvoja (prema Strategiji prostornog uređenja RH iz 1997. godine) zasnivala se na postojećoj strukturi i sustavu naselja. Taj model zasnovao na pokazateljima vodeća četiri grada i većeg broja regionalnih središta.

<sup>56</sup> Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, 1997



Slika 22. Mreža središnjih naselja (Strategija PU)

Izvor: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, 1997.

Na razmatranom obalnom području definirana su dva makroregionalna središta (velika razvojna središta) Rijeka i Split sa svojim konurbacijskim područjem do 300.000 stanovnika, te četiri regionalna središta Pula, Zadar, Šibenik i Dubrovnik sa urbanim područjima do 100.000 stanovnika.

U posljednja dva desetljeća makroregionalna središta obalnog područja (Rijeka i Split) pokazuju stagnaciju makro regionalnih funkcija, pad ili stagnaciju broja stanovnika, te gospodarski pad. S druge strane, pojedina regionalna središta u sklopu svojih konurbacijskih aglomeracija, odnosno gradskih regija,

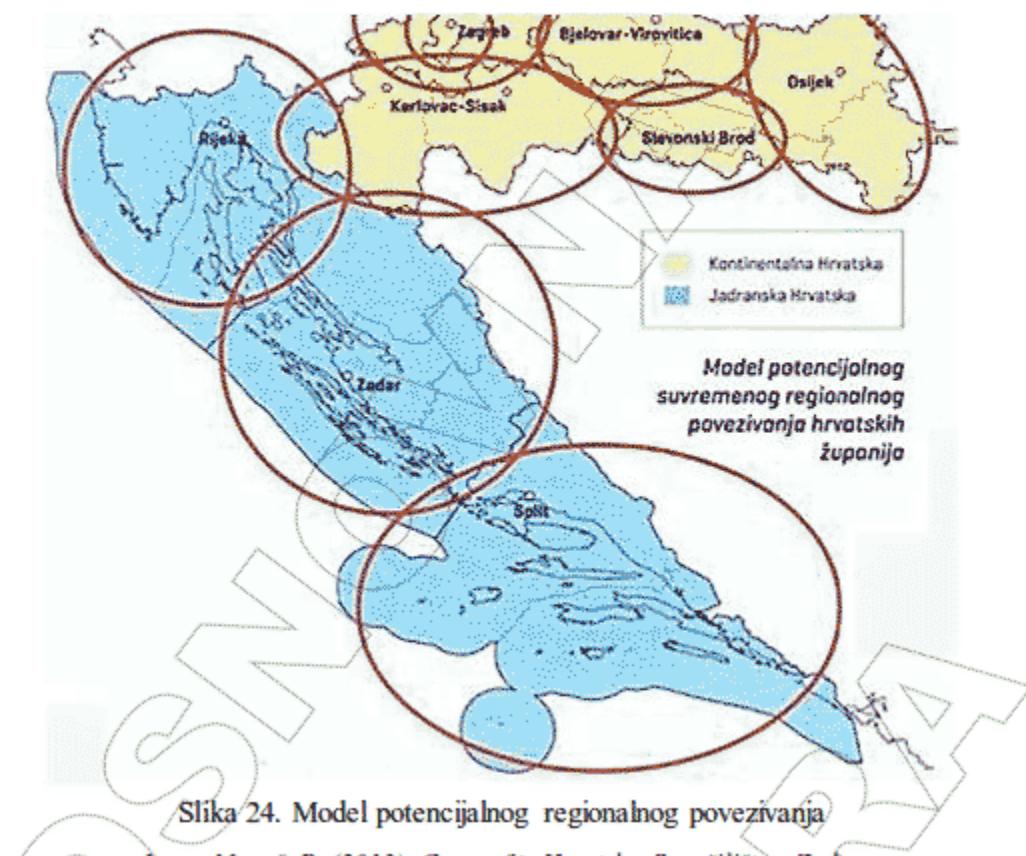
(Zadar) u prvom redu funkcionalno (a donekle i brojem stanovnika) pokazuju zadržavanje ili čak jačanje otprilje razvijene gravitacijske snage i utjecaja na širi prostor. Time se mijenja stvarna nodalno-funcionalna situacija, koju daje D. Magaš (2013.).



Slika 23. Nodalno - funkcionalna ili gravitacijska regionalizacija prostora (Magaš)

Izvor: Magaš, D. (2013): Geografija Hrvatske, Sveučilište u Zadru

Vidljivo je da na se obalnom području u okviru Jadranske Hrvatske ističu tri metropolitanska, odnosno aglomeracijska područja unutar gradskih regija Rijeke, Zadra i Splita, koji imaju utjecaj na svoje gravitacijsko područje. Međutim, taj policentrični koncept razvoja u potpunosti ne uspijeva jer nije usklađen sa političku upravnom podjelom jedinica lokalne i područje (regionalne ) samouprave, te dominantni gradovi u obalnom području nemaju formalne političke nadležnosti na gravitacijski prostor kao bi mogli imati integrirajuću i koordinirajuću ulogu.



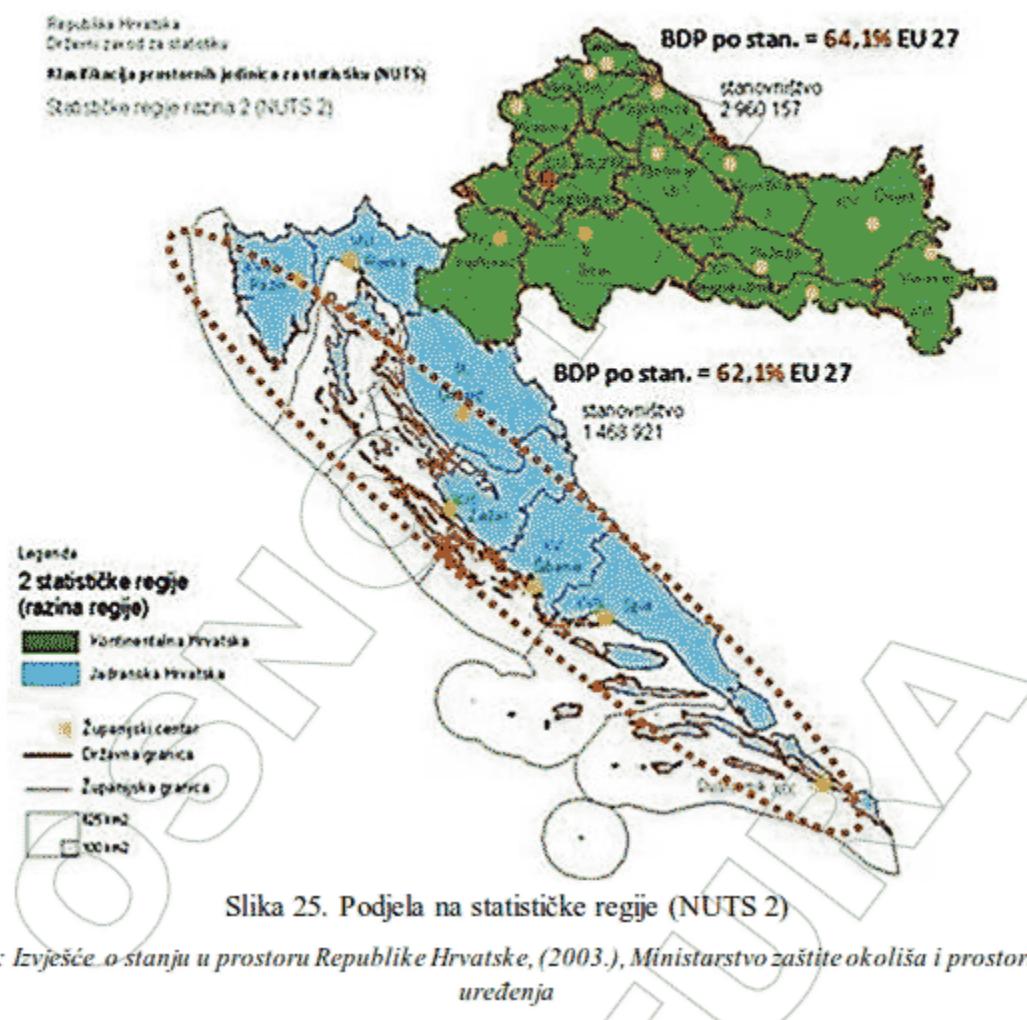
Slika 24. Model potencijalnog regionalnog povezivanja

Izvor: Magaš, D. (2013): Geografija Hrvatske, Sveučilište u Zadru

Sljedeća prostorna podjela je statistička podjela prostornih jedinica prema EU klasifikaciji, odnosno podjela na statističke regije ("NUTS")<sup>59</sup>. Statistička klasifikacija služi za prikupljanje, obradu, analizu i publiciranje statističkih prostornih podataka na razini Europske unije. Radi se o višerazinskoj klasifikaciji kojom se prostorne jedinice razvrstavaju temeljem broja stanovnika. Statistička klasifikacija, odnosno definiranje statističkih regija ima financijsko i razvojno značenje, jer čini p odlogu za određivanje prihvatljivosti prostornih jedinica za korištenje fondova Europske unije u okviru Kohezijske politike, te predstavlja prostornu razinu na kojoj se mogu izrađivati programski dokumenti za potrebe Kohezijske politike.

Nacionalnom klasifikacijom prostornih jedinica za statistiku NKPJS iz 2012. Republika Hrvatska se dijeli na dvije statističke regije - Kontinentalnu i Jadransku.

Jadranska regija unutar koje je razmatrano obalno područje zauzima kopnenu površinu od 24.705 km<sup>2</sup>. Površina "obalnog područje u užem smislu" (administrativnog obuhvata) iznosi 7.776,34 km<sup>2</sup> što čini 32% Jadranske statističke regije, dok površina prirodno geografskog obuhvata obalnog područje iznosi 14.415,05 km<sup>2</sup>, ili 58% statističke regije.



Ivor: Izvješće o stanju u prostoru Republike Hrvatske, (2003.), Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja

#### Zaključak:

U vezi Integralnog upravljanja obalnim područjem, nužno je ukazati na problem preklapanja obalnog područja i ostalih teritorijalnih podjela. Obalno područje, kako je uzeto, poklapa se sa 131 jedinicom lokalne samouprave i obuhvaća 45% teritorija sedam obalnih županije, tako da se ne poklapa sa granicama Županija, ono je uže ali ne prelazi granice županija.

Statistička "NUTS-II" Jadranska regija obuhvaća upravo svih sedam jadranskih Županja unutar kojih je obalno područje. Za provedbu kohezijske politike u okviru regionalnih politika EU, statističke jedinice NUTS služe kako bi se utvrdila razina i vrsta pomoći kojom EU financira kohezijsku politiku tj. razvojne aktivnosti zemalja članica, sukladno strateškim smjernicama donesenim na razini EU. Statističke prostorne jedinice ne predstavljaju pravnu niti administrativnu podjelu teritorija države, a sukladno pravnoj stečevini EU niti obaveznu osnovu za vodenje i osmišljavanje politike nacionalnog regionalnog razvoja. Međutim, obzirom da se kroz NUTS regije provode ciljevi kohezijske politika putem financiranja projekta, IUOP treba uzimati u obzir ciljeve kohezijske politike koji se posebno odnose na: jačanje istraživanja, korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije, jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća, u poljoprivrednom sektoru (za EAIFRD) i ribolovu i akvakulturi (za EMFF), prevencija klimatskih promjena, zaštita okoliša i promicanje resursa učinkovitosti, promocija održivog, poboljšanje institucionalnih kapaciteta i učinkovite javne uprave.

## **9.2 Normativni okvir i upravna područja od značaja za upravljanje obalnim područjem s posebnim naglasom na prostorno uređenje**

### **9.2.1 Normativni okvir**

U Republici Hrvatskoj ne postoje posebni pravni propisi vezani uz upravljanje obalnim područjem kao cjelinom. Za Integralno upravljanje obalnim područjem poseban značaj ima set zakona koji se odnosi na pitanja uredenja pojedinih segmentata obalnog prostora, podjele nadležnosti u donošenju odluka i reguliranje obavljanja djelatnosti koje dominantno utječe na održivi razvoj i zaštitu ovog prostora, te se bave specifičnim problemima obalnih područja, ali nisu u potpunosti međusobno uskladjeni.

Pored brojnih zakona i podzakonskih akata, među najvažnije zakone koji imaju utjecaj na uređenje obalnog područja ističu se:

- Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13 i 153/2013),
- Zakon o zaštiti prirode (NN 80/13),
- Zakon o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13)
- Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13)
- Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03, 141/06, 38/09 i 123/11 - OiRUSRH),
- Pomorski zakonik (NN 181/04, 76/07, 146/08, 61/11 i 56/13).
- Zakon o pružanju usluga u turizmu (NN 68/07, 88/10 i 30/14)
- Zakon o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 - na snazi od 06.02.2013.)
- Zakon o šumama (NN 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12, 68/12, 148/13)
- Zakon o morskom ribarstvu (NN 81/13)
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu ((Urednički pročišćeni tekst, "Narodne novine", broj 152/08, 153/09 - Zakon o izmjenama i dopunama zakona o javnim cestama, 21/10, 39/11 - OUSRH i 63/11))
- Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12)
- Zakon o otocima (NN 34/99, 32/02, 33/06) i
- Zakon o regionalnom razvoju (NN 153/09).
- Zakon o prostornom uredenju (NN 153/13).
- Zakon o građenju (NN 153/13)
- Zakon o građevinskoj inspekciji (NN 153/13)

Na temelju istaknutih zakona doneseni su brojni podzakonski akti za provedbu zakona, kao npr.: Uredba o procjeni utjecaja na okoliš (NN 61/14), Uredba o ekološkoj mreži (NN 124/13), Uredbu o kakvoći mora za kupanje (NN 73/08), Uredbu o uspostavi okvira za djelovanje Republike Hrvatske u zaštiti morskog okoliša (NN 136/11), Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (NN 8/04 i 82/05), Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (NN 23/04, 101/04, 39/06, 63/08, 125/10, 102/11 i 83/12), Pravilnik o uvjetima za utvrđivanje zona sanitarne zaštite izvorišta (NN 66/11 i 47/13);

Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (NN 106/98, 39/04, 45/04, 163/04 i 135/10), te brojne Odluke i Pravilnici koji pobliže reguliraju materiju pojedinih sektora koji su vezi sa upravljanjem obalnim područjem.

Uz spomenute zakonske i podzakonske akte mogu se pridodati Strategija i Program prostornog uredenja RH. Važniji razvojni dokumenti su Nacionalni program razvijanja otoka

(1997.), Nacionalna strategija zaštite okoliša (2002.), Nacionalni plan djelovanja za okoliš (2002.), Strategija održivog razvijanja Republike Hrvatske (2009.), Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011. – 2013. (2010.), Strategija upravljanja vodama (2009.), Plan upravljanja vodnim područjem 2013. – 2015. sa dodatkom II – Analiza značajki Jadranskog vodnog područja, te Plan provedbe vodno - komunalnih direktiva (2009).

#### Zaključak:

U Republici Hrvatskoj, čitav je niz odredbi sektorskih zakona koji se odnose na upravljanje obalnim područjem, te obveza koje proizlaze iz odredaba Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem i koje se već nalaze u postojećem pravnom sustavu gore navedenih zakona i podzakonskih akata, kao i drugim propisima. Navedene odredbe imaju utjecaj na integralno upravljanje obalnim područjem u

Republici Hrvatskoj i prostorno uredenje u obalnom području. Međutim, kao ključno, nedostaje povezanost i harmonizacija navedenih propisa koji bi, na potpuniji način, osigurali integralno upravljanje obalnim područjem te s tim u vezi prostorno uredenje na obalnim području koje će biti integralno sa ostalim sektorima.

#### **9.2.2 Upravna područja i integralno upravljanje obalnim područjem**

U nastavku će se razmotriti upravna područja koji imaju značajniji utjecaj na korištenje i zaštitu, odnosno upravljanje obalnim područjem sa posebnim naglaskom na prostorno uredenje.

##### 9.2.2.1 Zaštita okoliša i prirode

Zakonom o zaštiti okoliša uređuju se načela zaštite okoliša u okviru koncepta održivog razvijanja, zaštita sastavnica okoliša i zaštita okoliša od utjecaja opterećenja, subjekti zaštite okoliša, dokumenti održivog razvijanja i zaštite okoliša, instrumenti zaštite okoliša, praćenje stanja u okolišu, informacijski sustav zaštite okoliša, osiguranje pristupa informacijama o okolišu, sudjelovanje javnosti u pitanjima okoliša, kao i druga pitanja s tim u vezi.

Zakonom o zaštiti okoliša u pravni poredak Republike Hrvatske preneseno je jedanaest Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća koji se odnose na okoliš i utvrđuje okvir za provedbu četiri Uredbe (EZ).

Zaštitom okoliša osigurava se cijelovito očuvanje kakvoće okoliša, očuvanje bioraznolikosti i krajobrazne raznolikosti te georaznolikosti, racionalno korištenje prirodnih dobara i energije na najpovoljniji način za okoliš, kao osnovni uvjet zdravog života i temelj koncepta održivog razvijanja.

Među osnovnim načelima zaštite okoliša, kao što su načelo održivog razvijanja, načelo predostrožnosti, načelo očuvanja vrijednosti prirodnih dobara, bioraznolikosti i krajobraza, načelo pristupa informacijama i sudjelovanja javnosti, u Članku 14. Zakona ističe se načelo cijelovitog pristupa kojim se naglašava da se, kod izrade i donošenja dokumenata prostornog uredenja, mora posebno uzimati u obzir osjetljivost okoliša na određenom prostoru, rizici po okoliš, odnos prema skladu i vrijednostima krajobraza i dr., kao i ukupnost njihovih međusobnih utjecaja i međusobnih utjecaja postjećih i planiranih zahvata na okoliš.

Članak 25. Zakona uređuje pitanje Zaštita mora i obalnog područja kao jedne od sastavnica okoliša po kojem zaštita mora i obalnog područja od onečišćenja podrazumijeva: upravljanje obalnim područjem, morskim dnom i morskim podzemljem, te morskim okolišem na temelju ekosustavnog pristupa, smanjenje i/ili uklanjanje onečišćenja, odnosno opterećenja u morskem i obalnom okolišu itd. Posebno je važno istaknuti "... zaštitu morskog okoliša, uključujući morski ekosustav i obalno područje kao nedjeljive cjeline", iz čega je vidljivo naglašavanje povezanosti

morskog okoliša i obale. Također je važno istaknuti da: "Zaštita i upravljanje obalnim područjem obuhvaća mjere zaštite obalnih ekosustava i održivo i integralno upravljanje obalnim resursima te koordinativne aktivnosti vezane za unapređenje usuglašavanja djelatnosti svih subjekata nadležnih za obalna područja primjenjujući pristup integralnog upravljanja obalnim područjem". Ovdje se jasno naglašava pojam i potreba integralnog upravljanja obalnim područjem.

U Glavi V. Zakona određeni su temeljni dokumenti održivog razvijanja i zaštite okoliša, i to: Strategija održivog razvijanja Republike Hrvatske i Plan zaštite okoliša Republike Hrvatske koji se donose na Državnoj razini, Program zaštite okoliša koje donose županije i veliki gradovi, te Izvješće o stanju okoliša koje se izrađuje na Državnoj i područnoj (regionalnoj) razini, te od strane velikih gradova.

Od izuzetne su važnosti su članici 56. i 57. koji se odnose na dokumente zaštite okoliša: Strategiju upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem te Plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora. Strategijom upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem dugoročno se određuju i usmjeravaju ciljevi upravljanja morskim okolišem i morskim područjem na načelima održivog razvijanja i integralnog upravljanja morskim područjem primjenjujući ekosustavni pristup u skladu s ukupnim ekonomskim, društvenim, socijalnim i kulturnim razvitkom na području Države. Strategiju upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem, na prijedlog Vlade, donosi Hrvatski Sabor.

Također, s aspekta integralnog pristupa, važna odredba (Članak 63.) je obveza izrade Strateške procjene utjecaja na okoliš (postupak kojim se procjenjuju vjerojatno značajni utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom strategije, plana ili programa), koja se obvezno provodi, između ostalog pri izradi prostornih planova županija, prostornih planova velikih gradova (npr. Dubrovnik, Pula, Rijeka, Split, Šibenik, i Zadar), te planova nacionalnih parkova, parkova prirode i planova posebnih obilježja (NP Brijuni, NP Krka, NP Kornati, NP Paklenica, NP Mljet, PP Velebit, PP Telašica, PP Biokovo, PP Vransko jezero, PP Lastovsko otoče ).

Za strategije, planove i programe koji imaju utjecaj na ekološku mrežu obvezno se provodi strateška procjena. Za strategije, planove i programe koji se donose na lokalnoj razini može se provesti strateška procjena utjecaja na okoliš. Nadalje, sukladno članku 64. za izmjene i/ili dopune strategija, planova i programa te za strategije, planove i programe jedinica lokalne samouprave, obvezno se provodi Postupak ocjene o potrebi strateške procjene.

Na temelju odredbe Članka 57., stavka 4. Zakona o zaštiti okoliša (»Narodne novine«, broj 110/2007) donesena je Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš (NN 64/08). Njom se uređuje način provedbe strateške procjene plana i programa koji ima značajan utjecaj na okoliš. Nadalje, na temelju odredbe članka 78. stavaka 1. i 3. i članka 84. stavka 3. Zakona o zaštiti okoliša donesena je Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (NN 61/14). Ovom Uredbom pobliže se određuje zahtjev i kriteriji za procjenu utjecaja zahvata na okoliš, sadržaj studije o procjeni utjecaja zahvata na okoliš.

Strateška procjena se provodi tijekom izrade nacrta prijedloga strategije, plana ili programa prije utvrđivanja konačnog prijedloga i upućivanja u postupak donošenja. U postupku strateške procjene osigurava se informiranje i sudjelovanje javnosti na način propisan Zakonom o zaštiti okoliša. Međutim, postupak provedbe strateške procjene i informiranja te sudjelovanja javnosti u tom postupku, koji se provodi tijekom izrade dokumenata prostornog uređenja uključujući prostorne planove na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini provodi se u ranoj fazi izrade toga plana sukladno posebnom zakonu Zakon PU).

Iz ovih odredbi zakona mogu se jasno uočiti elementi elemente integralnog pristupa u prostornom planiranju i zaštiti okoliša i prirode, koje treba dalje razvijati i kroz instrumente provedbe i koordinacije osigurati njihovu potpunu primjenu.

U poglavlju koji govori o instrumentima zaštite okoliša, u Članku 133., prostorni se planovi ističu kao instrumenti zaštite okoliša, na način da se ciljevi sprječavanja onečišćavanja okoliša i ograničavanja posljedica onečišćenja uzimaju u obzir pri izradi prostornih planova i pri donošenju drugih odluka u skladu s propisom kojim se uređuju prostorno uređenje.

Posebno poglavlje od članka 162. do članka 166. uređuje pitanje sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u odlučivanju o određenim djelovanjima i djelatnostima vezano za pitanja zaštite okoliša, gdje se posebno ističe da javnost i zainteresirana javnost moraju, rano, tijekom postupka odlučivanja u pitanjima okoliša, pravodobno i djelotvorno biti obaviještene o svojem pravu sudjelovanja u postupcima.

Zakonom o zaštiti prirode uređuje se sustav zaštite i cjelovitog očuvanja prirode (bioraznolikosti, krajobrazne raznolikosti i georaznolikosti te zaštitom dijelova prirode). Prirodne vrijednosti su dijelovi prirode koji zavređuju posebnu zaštitu radi očuvanja biološke i krajobrazne raznolikosti, radi svoje osjetljivosti ili radi znanstvenog, kulturnoškog, estetskog, obrazovnog, gospodarskog i drugog javnog interesa. Zaštićene prirodne vrijednosti su prirodne vrijednosti proglašene zaštićenima od tijela utvrđenog ovim Zakonom i upisane u upisnik zaštićenih prirodnih vrijednosti, a odnose se na zaštitne kategorije (strogji rezervati, nacionalni parkovi, posebni rezervati, parkovi prirode, regionalni parkovi, spomenici prirode, značajni krajobrazi, park-šume i spomenici parkovne arhitekture). Priroda i dijelovi prirode od interesa su za Republiku Hrvatsku i uživaju njezinu osobitu zaštitu.

Zaštita prirode provodi se osobito, između ostalog: utvrđivanjem i procjenom stanja prirode, provedbom mjera zaštite prirode, proglašavanjem zaštićenih dijelova prirode, uspostavom sustava upravljanja prirom i zaštićenim dijelovima prirode, donošenjem prostornih planova temeljem posebnog propisa i planova gospodarenja prirodnim dobrima u djelatnostima rudarstva, energetike, prometa, poljoprivrede, šumarstva, lovstva, ribarstva, vodnoga gospodarstva i drugih djelatnosti od utjecaja na prirodu, kao i drugim mjerama. Nadalje, ističe se (Članak 7.) da se pri planiranju i uređenju prostora te pri planiranju i korištenju prirodnih dobara osigurava očuvanje značajnih i karakterističnih obilježja krajobraza.

U Članku 21. se određuje da se u postupku izrade prostornih planova, a u svrhu propisivanja mjera, odnosno smjernica za zaštitu i očuvanje prirodnih vrijednosti, utvrđuju zahtjevi zaštite prirode, te da se prostorni planovi, koji obuhvaćaju zaštićeno područje, ili čija provedba može imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže, donose uz prethodno mišljenje Ministarstva.

Navedena rješenja ukazuju na povezanost sustava prostornog uređenja i sustava zaštite prirode, iz čega se mogu uočiti elementi integracije sektora zaštite prirode i prostornog uređenja, u kojem prostorni planovi predstavljaju snažan instrument zaštite prirodnih vrijednosti.

Zakon propisuje izradu dokumenata koji se trebaju uzimati u obzir u kontekstu integralnog upravljanja obalnim područjem te prostornog uređenja kao sastavnice integralnog upravljanja obalnim područjem.

Kada se radi o postupku ocjene i strateškoj procjeni za donošenje dokumenata prostornog uređenja, odnosno izmjene i dopune dokumenata prostornog uređenja na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, mišljenje Ministarstva, odnosno nadležnog upravnog tijela za zaštitu okoliša u županiji ishodit će se u okviru suglasnosti na taj plan prema posebnom zakonu. U vezi sa procjenom utjecaja na okoliš, Člankom 86. Zakona o prostornom uređenju propisano da se Odluku o izradi prostornog plana područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave

donosi po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode.

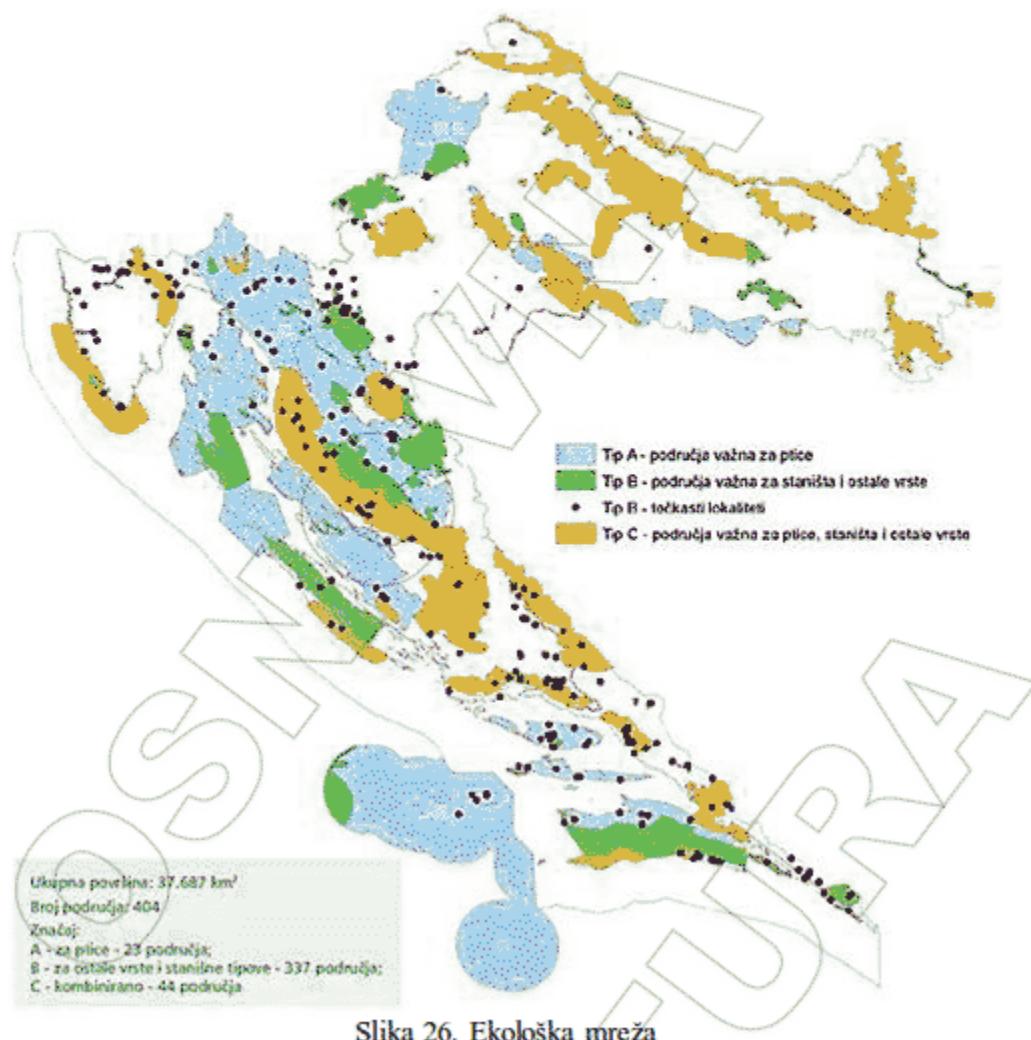
Temeljni dokumenti koji se odnose na zaštitu prirode (Članak 10.) su Strategija i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske. Strategijom se određuju dugoročni ciljevi i smjernice očuvanja bioraznolikosti i georaznolikosti te način njezina provođenja. Člankom 20. propisana je obveza izrade Planova gospodarenja prirodnim dobrima. Nadalje, Člankom 24. propisan je postupak ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu kojim se ocjenjuje utjecaj plana, programa ili zahvata, samog i s drugim planovima, programima ili zahvatima, na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže. Ocjena prihvatljivosti plana ili zahvata na prirodu koristi načelo predostrožnosti, zatim uvodi mjere ublažavanja, ocjene drugih pogodnih mogućnosti, utvrđivanje prevladavajućeg javnog interesa i kompenzacijskih uvjeta.

Ekološka mreža Republike Hrvatske, proglašena Uredbom o ekološkoj mreži (NN 124/2013), predstavlja područja ekološke mreže Europske unije Natura 2000<sup>57</sup>. Ekološku mrežu RH (mrežu Natura 2000), prema

Članku 6. Uredbe o ekološkoj mreži (NN 124/2013), čine područja očuvanja značajna za ptice – POP (područja značajna za očuvanje i ostvarivanje povoljnog stanja divljih vrsta ptica od interesa za Europsku uniju, kao i njihovih staništa, te područja značajna za očuvanje migratornih vrsta ptica, a osobito močvarna područja od međunarodne važnosti) i područja očuvanja značajna za vrste i stanišne tipove - POVS (područja značajna za očuvanje i ostvarivanje povoljnog stanja drugih divljih vrsta i njihovih staništa, kao i prirodnih stanišnih tipova od interesa za Europsku uniju).

---

<sup>57</sup> <http://www.dzzp.hr/ekoloska-mreza/natura-2000/ekoloska-mreza-rh-natura-2000-1300>



Slika 26. Ekološka mreža

Izvor: [www.apo.hr](http://www.apo.hr)

Ekološka mreža Republike Hrvatske obuhvaća 36,67% kopnenog teritorija i 16,39% obalnog mora. Obalno područje je u znatnoj mjeri pokriveno ekološkom mrežom. U tijeku izrade dokumenta prostornog uređenja, kao obvezna tema navedena je ekološka mreža s mjerama zaštite koje se moraju poštivati u planiranju namjene i uvjeta korištenja prostora.

Zakon uređuje pitanje zaštićenih dijelova prirode (proglašenje zaštićenih područja, upravljanje zaštićenim područjima i provođenje zaštite u zaštićenim područjima), koji su posebno relevantni s aspekta prostornog uređenja.

U obalnom području značajnim su proglašena sljedeća zaštićena područja:

- Nacionalni parkovi: NP Brijuni, NP Krka, NP Kornati, NP Paklenica, NP Mljet te
- Parkovi prirode: PP Velebit, PP Telašćica, PP Biokovo, PP Vransko jezero, PP Lastovsko otočje.

O navedenim zaštićenim područjima, kao i drugim zaštićenim lokalitetima te dijelovima prirode, posebno se mora voditi računa u dokumentima prostornog uređenja, čime se postupno osigurava integralni pristup upravljanju obalnim područjem.

#### 9.2.2.2 Pomorsko dobro, luke i morsko ribarstvo

Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama uređuje se pravni status pomorskog dobra, utvrđivanje njegovih granica, upravljanje i zaštita pomorskog dobra, upotreba i korištenje,

razvrstaj morskih luka, lučko područje, osnivanje lučkih uprava, lučke djelatnosti i njihovo obavljanje, gradnja i korištenje lučke nadgradnje i podgradnje, te bitna pitanja o redu u morskim lukama.

Zakon (Čl.3.) određuje da Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje.

Nadalje se određuje, da je pomorsko dobro opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu.

Upotreba pomorskog dobra može biti opća i posebna upotreba. Opća upotreba pomorskog dobra podrazumijeva da svatko ima pravo služiti se pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni. O dijelu pomorskog dobra u općoj upotrebi koje se nalazi na njenom području, vodi brigu o zaštiti i održava jedinica lokalne samouprave, koje su dužne donositi godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom (čl.37a).

Od posebnog značaja je gospodarsko korištenje pomorskog dobra (čl.6) koje je korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti, koje može uključivati korištenje postojećih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru, te sa ili bez gradnje novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru. Posebna upotreba pomorskog dobra je svaka ona upotreba koja nije opća upotreba ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra.

Pomorsko dobro može se dati na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje u skladu s propisima o zaštiti okoliša i prirode. Za posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra može se u Zakonom propisanom postupku fizičkim i pravnim osobama dati koncesija. Koncesija na pomorskom dobru može se dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljишnim knjigama.

Davanje koncesije na korištenje pomorskog dobra, bilo za gospodarsku ili posebnu upotrebu, treba biti sukladno dokumentima prostornog uređenja. Isto tako, gradnja na pomorskom dobru treba biti planirana u dokumentima prostornog uređenja. Također i dio pomorskog dobra koji je u općoj upotrebi, a na njemu se planira uređenje pojedinih dijelova, potrebno je da bude planirano u dokumentima prostornog uređenja lokalne razine.

Za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, koja ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra, pravnim i fizičkim osobama daje se koncesijsko odobrenje.

Sukladno Članku 10. pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu s odredbom ovoga Zakona. Pod upravljanjem pomorskim dobrom podrazumijeva se održavanje, unaprjeđenje, briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi, te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja.

Glava III Zakona uređuje pitanje luka, kao značajnog dijela obalne infrastrukture u funkciji pomorskog prometa koje značajno mogu utjecati na morski okoliš. Prema namjeni kojoj služe, luke se dijele na luke otvorene za javni promet i luke za posebne namjene<sup>58</sup>. Prema veličini i značaju za Republiku Hrvatsku, luke otvorene za javni promet dijele se na: luke osobitoga (međunarodnoga) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku, luke županijskog značaja i luke lokalnog značaja. Prema djelatnostima koje se obavljaju u lukama posebne namjene, te luke

---

<sup>58</sup> Uredba o razvrstaju luka otvorenih za javni promet i luka posebne namjene (NN 110/04 i 82/07)

mogu biti: vojne luke, luke nautičkog turizma<sup>59</sup>, industrijske luke, brodogradilišne luke, sportske, ribarske i druge luke slične namjene. Prema značaju za Republiku Hrvatsku, luke posebne namjene iz stavka dijele se na: luke od značaja za Republiku Hrvatsku i luke od županijskog značaja.

Lukama otvorenim za javni promet upravljaju lučke uprave državne lučke uprave za luke državnog značaja i županijske lučke uprave za luke županijskog i lokalnog značaja. Lukama posebne namjene, napose onima u funkciji gospodarskog korištenja (luke nautičkog turizma, industrijske luke, brodogradilišne luke, ribarske luke), te sportskim lukama upravljaju koncesionari na temelju dobivenih koncesija.

Sve luke planiraju se u dokumentima prostornog uređenja odgovarajućeg značaja. Dokumenti prostornog uređenja odgovarajuće razine i obuhvata planiraju lokaciju luke, kapacitet, obuhvat na kopnu i moru, te uvjete gradnje i uređenja kopna i akvatorija te uvjete korištenja i mjere zaštite. Za izgradnju i proširenje postojećih luka provode se procjene utjecaja na okoliš.

Planiranje luka u dokumentima prostornog uređenja trebalo bi se temeljiti na razvojnim dokumentima, koji su javno - politički i doneseni od ovlaštenog i legitimnog tijela. Za luke otvorene za javni promet Zakon je propisao (članak 45.) da se gradnja, održavanje i modernizacija važnijih objekata lučke podgradnje i nadgradnje u lukama otvorenim za javni promet, obavlja na osnovi desetogodišnjeg plana razvoja lučkog sustava Republike Hrvatske, a razrađuje se detaljno u godišnjem programu rada i razvoja luke. Za razvoj luka nautičkog turizma postoji donesena Strategija razvoja nautičkog turizma 2009. – 2019., koja može predstavljati osnovu za planiranje u dokumentima prostornog uređenja.

U dijelu (Glava IV, Čl. 86.) koji govori o redu na pomorskom dobru ističe se da u postupku donošenja dokumenata prostornog uređenja teritorijalno nadležna lučka kapetanija sudjeluje u utvrđivanju uvjeta za zahvate u prostoru ako se područje pomorskog dobra nalazi djelomično ili u potpunosti unutar obuhvata dokumenta prostornog uređenja. Posljedično, u zahtjevu za izdavanje građevne dozvole potrebno je priložiti potvrdu teritorijalno nadležne lučke kapetanije o usklađenosti glavnog projekta s uvjetima za gradnju na pomorskom dobru utvrđenim u skladu uvjetima u dokumentima prostornog uređenja.

Za izgradnju, proširenje i uređenje prostora luke<sup>60</sup> na kopnu i moru, određivanje uvjeta korištenja luke te obavljanje lučkih djelatnosti utvrđuje se lučko područje<sup>61</sup>.

Vlada Republike Hrvatske utvrđuje lučko područje za luke državnog značaja, a županijska skupština utvrđuje lučko područje za sve luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja na svom području uz suglasnost Vlade Republike a sve u skladu sa prostornim planom. Iz gore navedenih analiza vidljivi su elementi za harmonizaciju javnih politika upravljanja

---

<sup>59</sup> Luke nautičkog turizma: 1. Sidrište, 2. Odlagalište plovnih objekata, 3. Suha marina, 4. Marina. (Pravilnik o razvrstavanju i kategorizaciji luka nautičkog turizma (NN 72/08)

<sup>60</sup> Luka označava morskluku, tj. morski i s morem neposredno povezani kopneni prostor s izgrađenim i neizgrađenim obala, lukobranima, uredajima, postrojenjima i drugim objektima namijenjenim za pristajanje, sidrenje i zaštitu brodova, jahti i brodica, ukrcaj i iskrcaj putnika i robe, uskladištenje i drugo manipuliranje robom, proizvodnju, oplemenjivanje i doradu robe te ostale gospodarske djelatnosti koje su s tim djelatnostima u među sob noj ekonomskoj, prometnoj ili tehnološkoj svezi. (Članak 2. stavak 1. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03, 141/06, 38/09 i 123/11 - OiRUSRH).

<sup>61</sup> Lučko područje luke jest područje morske luke, koje obuhvaća jedan ili više morskih i kopnenih prostora (lučki bazen), koje se koristi za obavljanje lučkih djelatnosti, a kojim upravlja lučka uprava, odnosno ovlaštenik koncesije, a granica lučkog područja je granica pomorskog dobra. (Članak 2. stavak 4. Isto.)

pomorskim dobrom, zaštitom okoliša i prostornim uređenjem što stvara prepostavke za razvijanje koncepta integralnog upravljanja obalnim područjem.

Zakon o morskom ribarstvu utvrđuje nadležna tijela i njihove zadaće, nadzor i kontrolu, načine postupanja i izvješćivanja Europske Komisije te prekršajne odredbe za provedbu akata Europske unije (22 Uredbe Komisije i 25 Uredbi Vijeća i Parlamenta).

Zakon na nacionalnoj razini utvrđuje uvjete gospodarenja i zaštite obnovljivih bioloških bogatstava mora, način i uvjete obavljanja ribolova i uzgoja, praćenje ulova i uzgoja kroz prikupljanje podataka, potpore u ribarstvu i uređenja tržišta, nadzor i inspekciju, kao i druga pitanja bitna za morsko ribarstvo.

Od posebnog značaja za integralno upravljanja su "mjere upravljanja biološkim bogatstvima mora" (glava III. članci od 9. do 37). Također su značajne "mjere upravljanja uzgojem riba i drugih morskih organizama" (članci 49. do 58.). U svezi sa prostornim uređenjem potrebno je naglasiti članak 50. koji govori o uvjetima uzgoja tako u stavku (5) ističe: "Dijelovi pomorskoga dobra za uzgoj moraju se utvrditi prema kriterijima o pogodnosti dijelova pomorskoga dobra za uzgoj i dokumentima prostornog uređenja, odnosno sukladno posebnim propisima iz područja prostornog uređenja i zaštite okoliša i prirode". Ova odredba zahtijeva koordinaciju i integraciju razvojnih mjera ribarske politike uzgoja sa elementima prostornog uređenja.

#### 9.2.2.3 Regionalni razvoj

U Republici Hrvatskoj od 4 hrvatska zakona koji uređuju razvojnu politiku u određenim dijelovima države (Zakon o otocima, Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o područjima posebne državne skrbi i Zakon o Vukovaru), u obalnom području relevantan je samo Zakon o otocima<sup>62</sup>.

Zakon o otocima određuje načela održivog razvoja otoka i poziva se na Nacionalni program razvijka otoka donesen 1997. godine, koji otoke određuje kao razvojne cjeline kojima se cijelovito upravlja. Zakonom se određuje (članak 3.) da se za otoke i otočne skupine koji čine jedinstvene prostorno - gospodarske cjeline, donose Programi održivog razvijka otoka (PORO)<sup>63</sup>, odnosno otočnih skupina.

Program održivog razvijka obvezni je razvojni dokument obalno-otočnih županija i otočnih i obalno - otočnih gradova i općina. Za područje otoka (Članak 27.) Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog nadležnih ministarstava donosi sljedeće Državne programe razvijka otoka za pojedina sektorska područja<sup>64</sup>. Nadalje, Člankom 30. je određeno da Vlada Republike Hrvatske

---

<sup>62</sup> Zakon o otocima donesen kao lex specialis što znači da ga treba primjeniti i ako je u suprotnosti s nekim drugim zakonima koji bi uređivali razvojno upravljanje na otocima.

<sup>63</sup> Programima održivog razvijka otoka popisuju se i vrednuju ukupna prirodna i izgrađena bogatstva otoka, odnosno otočnih skupina, određuje način njihovog čuvanja, odnosno potpunog i održivog korištenja u skladu s načelima i odrednicama Nacionalnog programa, Državnih programa razvijka otoka i Programa Vlade Republike Hrvatske.

<sup>64</sup> 1. Državni program prometnog povezivanja otoka s kopnom; 2. Državni program osuvremenjivanja otočnih poljskih, šumskih i protupožarnih putova i zaštite otočnih šuma i poljoprivrednih površina od požara. 3. Državni program vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, 4. Državni program opskrbe otoka energijom. 5. Državni program razvoja poštanske službe na otocima. 6. Državni program zdravstvene zaštite i razvoja telededicine na otocima. 7. Državni program predškolskog odgoja i osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja na otocima. 8. Državni program visokoškolskog obrazovanja i znanstvenih istraživanja na otocima. 9. Državni program kulturnog razvoja i proučavanja, zaštite i očuvanja otočne kulture baštine. 10. Državni program zaštite prirode i okoliša otoka. 11. Državni program socijalne skrbi na otocima. 12. Državni program zaštite i korištenja malih, povremeno

na prijedlog Ministarstva donosi Otočni godišnji program, koji sadrži Provedbene godišnje planove Državnih programa razvijka otoka i Programa održivog razvijka otoka, kao i troškove provođenja odredbi ovoga Zakona, kao koncept definiranja programskog proračuna.

Veoma važno određenje je da se Programi održivog razvijka otoka i državni programi razvijka otoka posebice uvažavaju prilikom izrade dokumenata prostornog uređenja koji se donose za područja obalno - otočnih županija, odnosno otočnih i obalno - otočnih gradova i općina.

Ovom odredbom se uočavaju elementi integralnog upravljanja otočkim područjem, premda ni Nacionalni program razvijka otoka ni Zakon o otocima izrijekom ne navode IUOP ali se donesenim načelima upravljanja otočkim razvojem gotovo izjednačuju s dokumentima koji promiču IUOP<sup>65</sup>.

Međutim, bez obzira na proglašena načela i elemente IUOP do primjene ovog modela nije došlo, iz razloga što je na Vladi RH donesen samo jedan PORO (Otok Šolta, 2003), dok su ostali izrađeni, ali nisu procesuirani. Također, još nisu doneseni niti državni programi razvijka otoka.

S druge strane, izrađivani su neobvezni dokumenti "Program ukupnog razvoja" (PUR), za koje nije propisana metodologija, niti su korespondirali za ostalim dokumentima i prostorno - planskim dokumentima.

Što se tiče ostalih rješenja u oblasti regionalnog razvoja, potrebno je spomenuti Zakon o regionalnom razvoju, koji je donesen 2009. godine. Zakon ne spominje ni jedan od postojeća 4 regionalna zakona i uopće se ne referira na postojeći sustav prostornog uređenja: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske koja mu je trebala prethoditi, a donesena je početkom svibnja 2010., isto tako ne spominje sustav prostornog uređenja (niti koristi pojам prostorno uređenje), te ne uzima u obzir Strategiju prostornog uređenja. I Zakon i Strategija doneseni su godinu dana nakon što je RH potpisala Protokol o IUOP, ali ne spominju niti to<sup>66</sup>. Iz ovog se vidi odsustvo pristupa integralnog upravljanja.

Zakon o regionalnom razvoju obavezuje 21 hrvatsku županiju na izradu Županijske razvojne strategije (ŽRS), kao planskog dokumenta politike regionalnog razvoja, kojim se određuju strateški ciljevi i prioriteti održivog društveno - gospodarskog razvoja jedinice područne (regionalne) samouprave , koje su u stvari nastavak Regionalnih operativnih programa. Zbog izrade županijskih razvojnih strategija donesen je Pravilnik o obveznom sadržaju i metodologiji izrade ŽRS u travnju 2010. Pravilnik nalaže izradu strategija u roku od 6 mjeseci po usvajanju Strategije regionalnog razvoja, što znači da su županijske strategije trebale biti izrađene do kraja 2010. godine. Županijske razvojne strategije donesene za razdoblje od 2011. do 2013. godine. Obzirom na vremenski okvir za koje su donesene teško se može govoriti o strateškom dugoročnom važenju dokumenta.

U nastavku se važno dotaknuti i Nacrta novog Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske koji je postupku donošenja. Ovdje će se osvrnuti na ona rješenja koja su relevantna u odnosu na integralno upravljanje obalnim područjem i s tim u vezi prostorno planiranje u obalnom području. Nacrtom novog zakona se definiraju Planski dokumenti politike regionalnog razvoja: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, županijska razvojna strategija, te strategija razvoja urbanog područja. Planski dokumenti politike regionalnog razvoja donose se za vremensko razdoblje sukladno proračunskom razdoblju kohezijske politike Europske unije. U

---

nastanjениh i nenastanjениh otoka i okolnog mora. 13. Državni program uređenja posjedovne i vlasničkopravne evidencije (katastra i zemljišnih knjiga) na otocima.

<sup>65</sup> Starc, N. i dr., 2010

<sup>66</sup> Isto

Zakonu se ne nalazi obveza uskladenja sa dokumentima prostornog uređenja i usmjerene na integralni pristup upravljanja razvojnim područjima.

Radi učinkovitijeg planiranja, uskladivanja i provedbe politike regionalnog razvoja ustrojavaju se planska područja. Predlaže se ukupno pet planskih područja od čega dva obuhvaćaju jadranske županije: Srednji i Južni Jadran – obuhvaća županije: Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko - dalmatinska i Dubrovačko - neretvanska, te Sjeverni Jadran i Lika – obuhvaća županije: Primorsko - goransku, Istarsku i Ličko – senjsku.

Plansko područje nema status jedinice područne (regionalne) samouprave, niti status pravne osobe. Stoga, nije jasno koji će se instrumenti i koji institucionalni okvir primjenjivati za provedbe politike regionalnog razvoja.

Nadalje, radi učinkovitijeg planiranja, uskladivanja i provedbe politike regionalnog razvoja, posebice njezine urbane dimenzije, ustrojavaju se urbana područja kao urbane aglomeracije<sup>67</sup> i ostala urbana područja<sup>68</sup>. U obalnom području predvidene su dvije urbane aglomeracije: urbana aglomeracija Split i urbana aglomeracija Rijeka.

Za urbana područja prevideno je donošenje strategija razvoja urbanog područja. Međutim, urbana područja, odnosno urbane aglomeracije kao cjeline, nemaju političko predstavništvo pa je krajnje nejasno tko će donositi strateške dokumente. Istina, Nacrtom zakona su predviđena partnerska vijeća za urbano područje, kao koordinatori sa zadatkom sudjelovanja u donošenju strategije razvoja urbanog područja, međutim temeljno je načelo da je za donošenje ključnih političkih odluka neophodan politički legitimitet (koji se stječe izborima).

#### Zaključak:

U vezi posebnih zakona koji imaju/ili mogu imati značajniji utjecaj na integralno upravljanje obalnim područjem, može se kazati, sljedeće:

**Zakon o zaštiti okoliša** (NN 80/13) od 06. srpnja 2013. pored ostalog u pravni sustav RH prenosi EU Direktive, i to između ostalog o: procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš, kontroli opasnosti od teških nesreća koje uključuju opasne tvari, o javnom pristupu informacijama o okolišu i dr. Ovim, kao o vlastiti rješenjima ovaj Zakon osigurava implementaciju znatnog broja odredbi Protokola i Direktive.

**Zakon o zaštiti prirode** (NN 80/13) od 06. srpnja 2013. svojim rješenja ukazuju na povezanost sustava prostornog uređenja i sustava zaštite prirode, iz čega se mogu uočiti elementi integracije sektora zaštite prirode i prostornog uređenja kao važnog principa integralnog upravljanja obalnim područjem. Posebno je važno za IOUP prenošenje EU direktiva o zaštiti prirodnih staništa i divljih biljnih i životinjskih vrsta, te zaštiti divljih ptica kao sastavnice obalnih ekosustava. Isto tako i obveza iz Zakona o ocjeni prihvatljivosti za ekološku mrežu.

**Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama** (broj 158/03, 141/06, 38/09 i 123/11) uređuje pravni status pomorskog dobra, utvrđivanje njegovih granica, upravljanje i zaštita pomorskog dobra, upotreba i korištenje, razvrstaj morskih luka i dr. Radi se o starom zakonu koji nije integrirao odgovarajuće odredbe iz Protokola. Međutim, iz analize zakona vidljivi su elementi za harmonizaciju javnih politika upravljanja pomorskim dobrom, zaštitom okoliša i

<sup>67</sup> Urbane aglomeracije: Urbana aglomeracija Zagreb, Urbana aglomeracija Split, Urbana aglomeracija Rijeka i Urbana aglomeracija Osijek

<sup>68</sup> Ostala urbana područja su jedinice lokalne samouprave koje prema posljednjem popisu stanovništva imaju više od 35.000 stanovnika u slučaju da nisu uključene u urbane aglomeracije

prostornim uredenjem što stvara prepostavke za razvijanje koncepta integralnog upravljanja obalnim područjem.

**Pomorski zakonik** (NN 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13), iako se radi o starijem zakonu sa brojnim izmjenama i dopunama, Zakon uređuje mnoga pitanja od značaja za integralno upravljanje obalnim područjem, i to: unutarnje morske vode, teritorijalno more, gospodarski pojas i sigurnost plovidbe i zaštita od onečišćenja pomorskih objekata.

**Zakon o morskom ribarstvu** (NN 81/13) od 01. srpnja 2013. osigurava provedbu brojnih akata EU, i to posebno onih koji su važni za IOUP, kao i: očuvanju i održivom iskorištavanju ribolovnih resursa, održivom iskorištavanju ribolovnih resursa u Sredozemnom moru, korištenju stranih i lokalno neprisutnih vrsta u akvakulturi. Isto tako na nacionalnoj razini utvrđuje gospodarenje i zaštita obnovljivih bioloških bogatstava mora, način i uvjeti obavljanja ribolova i uzgoja, pitanja od izuzetne važnosti za IUOP.

**Zakon o vodama** (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 - na snazi od 06.02.2013) za IOUP je značajna jer između ostalog uređuje pitanja vodnog dobra, vode teritorijalnog mora, vodoopskrbu i odvodnju, zaštitu obalnog mora od zagadenja i dr. Zakon, podzakonski akti i dokumenti upravljanja vodama na temelju Zakona (Strategija upravljanja vodama i Planovi upravljanja vodnim područjima) u znatnoj mjeri po pitanju zaštite vodnog i morskog resursa zadovoljavaju odredbe Protokola. Isto tako odredbama Zakona osigurano je usklađivanje za prostornim planiranjem.

**Zakon o regionalnom razvoju** koji je donesen 2009. godine, nakon potpisivanja Protokola IOPU nigdje ne spominje obalno područje.

Zakon o otocima, koji se odnosi na regionalnu politiku određuje načela održivog razvoja i otoke određuje kao razvojne cjeline kojima se cijelovito upravlja. U tom smislu Zakon je odredio da se za otoke i otočne skupine koji čine jedinstvene prostorno - gospodarske cjeline, donose Programi održivog razvijanja otoka (PORO). Ovim rješenjima Zakon doprinosi primjeni načela IOUP.

**Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske** je donesen 23. listopada 2013. (NN 133/2013) kao interventni zakon koji treba omogućiti i podržati prijeko potrebne investicije u RH. Premda svojim rješenjima ne može udovoljiti ciljevima i načelima Protokola, Direktive i ekosustavnog pristupa jer omogućavaju zahvate na obalnom području po skraćenim procedurama i sa manjim sudjelovanjem zainteresirane javnosti. Ipak se mora kazati da su zahvati u prostoru koje podržava planirani u dokumentima prostornog uređenja.

### **9.3 Sustav prostornog uređenja i integralno upravljanje obalnim područjem**

Za Hrvatsku je realno pretpostaviti da će se razvoj IUOP-a temeljiti na sustavu prostornog uređenja kao glavnoj odrednici budućeg sustava integriranog upravljanja<sup>69</sup>.

Prostornim uredenjem osiguravaju se uvjeti za korištenje, zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske, kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom, te se time ostvaruju prepostavke za društveni i ekonomski razvoj, zaštitu okoliša i prirode, vrsnoću gradnje i racionalno korištenje prirodnih i kulturnih dobara.

Prostorno uredenje temelji se na sveobuhvatnoj prirodi prostornog planiranja u odnosu na planiranje pojedinih gospodarskih područja, na uvažavanju općeprihvaćenih načela zaštite

<sup>69</sup> Koboević, Ž., Kurtela, Ž. i Milošević-Pujo, B.. 2012

prostora, znanstvenih i stručnih spoznaja i najbolje prakse te na poštivanju međunarodnih smjernica i dokumenata u području prostornog uredenja.

Prostornim uredenjem također se podržava održivi razvoj, na način da se na temelju praćenja, analize i ocjene razvoja pojedinih djelatnosti i osjetljivosti prostora, osigura kvaliteta životnog i radnog okoliša, ujednačenost standarda uredenja pojedinih područja, učinkovitost gospodarenja energijom, zemljištem i prirodnim dobrima, očuvanje prostorne osobnosti i dugoročna zaštita prostora kao osnova zajedničke dobroti i pretpostavka za lokalnu konkurentnost.

Sustav prostornog uredenja čine subjekti, dokumenti, akti i postupci kojima se osigurava praćenje stanja u prostoru, određivanje uvjeta i načina izrade, donošenja i provodenja dokumenata prostornog uredenja te uredenje građevinskog zemljišta<sup>70</sup>.

Zakonom o prostornom uredenju (2013.) uređuje se sustav prostornog uredenja: ciljevi, načela i subjekti prostornog uredenja, praćenje stanja u prostoru i području prostornog uredenja, uvjeti planiranja prostora, donošenje Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske, prostorni planovi, uključujući njihovu izradu i postupak donošenja, provedba prostornih planova, uredenje građevinskog zemljišta, imovinski instituti uredenja građevinskog zemljišta i nadzor.

Zakon o prostornom uredenju donesen je krajem 2013. kao novi zakon, kojim je zamijenjen dotadašnji zakon o prostornom uredenju i gradnji, koji je od donošenja 2007. mijenjan više puta.

Kao najvažnije ciljeve prostornog uredenja koje je postavio novi Zakon, između ostalih, u kontekstu ove teme možemo istaknuti:

- ravnomjeran prostorni razvoj usklađen s ekonomskim, društvenim i okolišnim polazištima;
- prostorna održivost u odnosu na racionalno korištenje i očuvanje kapaciteta prostora na kopnu, moru i u podmorju u svrhu učinkovite zaštite prostora;
- međusobno usklađen i dopunjujući razmještaj različitih ljudskih djelatnosti i aktivnosti u prostoru radi funkcionalnog i skladnog razvoja zajednice uz zaštitu integralnih vrijednosti prostora;
- razumno korištenje i zaštita prirodnih dobara, očuvanje prirode, zaštita okoliša i prevencija od rizika onečišćenja;
- zaštita kulturnih dobara i vrijednosti;
- dobro organizirana raspodjela i uredenje građevinskog zemljišta;
- cijelovitost vrijednih obalnih ekosustava i kakvoća mora za kupanje i rekreaciju;
- odgovarajući prometni sustav, osobito javni prijevoz ;
- kvaliteta, kultura i ljepota prostornog i arhitektonskog oblikovanja;
- stvaranje visokovrijednog izgrađenog prostora s uvažavanjem specifičnosti pojedinih cjelina te poštivanjem prirodnog i urbanog krajobraza i kulturnog naslijeđa, a posebice uredenja ugostiteljsko-turističkih područja na obalnom i kopnenom području uz zaštitu užeg obalnog pojasa od građenja;

Ciljevi prostornog uredenja definirani ovima zakonom, a koji se trebaju primijeniti kroz sustav prostornog uredenja u najvećoj mjeri osiguravaju provedbu ciljeva iz Protokola o upravljanju obalnim područjem (članak 5. Protokola) i iz prijedloga Direktive EU o prostornom planiranju u obalnom području (članak 5. Direktive).

---

<sup>70</sup> Ministarstvo graditeljstva i prostornog uredenja (2012.): Izvješće o stanju u prostoru republike Hrvatske 2008. - 2012

Tablica 8. Prikaz ciljeva Protokola i Direktive s ciljevima sustava PU u RH

CILJEVI PROTOKOLA O INTEGRALNOM UPRAVLJANJU OBALNIM PODRUČJEM I CILJEVI IZ PRIJEDLOGA DIREKTIVE EU O PROSTORNOM PLANIRANJU U OBALNOM PODRUČJU	Ciljevi ZPU članak 5. stavak 1.
CILJEVI INTEGRALNOG UPRAVLJANJA OBALNIM PODRUČJEM (članak 5.)	
Omogućavanje, putem racionalnog planiranja aktivnosti, održivog razvijanja obalnih područja osiguravanjem da su okoliš i krajobraz uzeti u obzir u suglasju s ekonomskim, socijalnim i kulturnim razvitkom;	točka 1., točka 5. točka 9., točka 13.
Očuvanje obalnih područja na korist sadašnjih i budućih naraštaja;	točka 2. točka 14.
Osiguravanje održivog korištenja prirodnih resursa, posebice u odnosu na korištenje voda;	točka 6.
Osiguravanje očuvanja cjelovitosti obalnih ekosustava, krajobraza i geomorfologije;	točka 10.
Sprečavanje i/ili smanjivanje učinaka prirodnih rizika i posebno promjene klime koji mogu biti izazvani prirodnim djelovanjem ili ljudskim djelatnostima;	Nije navedeno u ciljevima
Postizanje uskladenosti između javnih i privatnih inicijativa i svih odluka javnih vlasti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, a koje utječu na korištenje obalnog područja.	Nije eksplicitno navedeno u ciljevima već se može postići primjenom načela prostornog uredjenja
CILJEVI iz PRIJEDLOGA DIREKTIVE (izvod članak 5.)	
Prilikom izrade, donošenja i provedbe prostornih planova u obalnom području države članice trebaju uzeti u obzir ekonomske, društvene i ekološke aspekte te podržati održivi razvoj i rast u pomorskom sektoru, primjenom pristupa baziranu na ekosustavu, te promicati suživot relevantnih aktivnosti i korištenja prostora.	točka 1., točka 2. točka 4. točka 5.
Kroz prostorne planove obalnog područja države članice doprinijeti održivom razvoju energetskog sektora na moru, pomorskog prometa, ribarstvu i sektoru akvakulture, te očuvanju, zaštiti i unapredjenju okoliša uključujući i otpomost na klimatske promjene. Osim toga, države članice mogu slijediti druge ciljeve poput promocije održivog turizma i održivog pridobivanja sirovina.	točka 14., točka 15.
Odredbe iz Direktive ne dovode u pitanje nadležnosti država članica u određivanju načina na koji se različiti ciljevi prikazuju i ponderiraju (određuje im se težina, vrijednost) u prostornim planovima obalnog područja.	Nije obuhvaćeno ciljevima, već odredbama o izradi i donošenju dokumenta prostornog uredjenja

Iz gornje tablice je vidljivo da su ciljevi, postavljeni u Protokolu o integralnom upravljanju obalnim područjem i ciljevi iz prijedloga Direktive EU o prostornom planiranju u obalnom području, na odgovarajući način i ciljevi prostornog uredjenja u Republici Hrvatskoj. Izuzetak je jedino cilj iz Protokola koji se odnosi na sprječavanje i/ili smanjivanje učinaka prirodnih rizika i promjene klime koji mogu biti izazvani prirodnim djelovanjem ili ljudskim djelatnostima, koji nije eksplicitno naveden, ali je ipak implicitno obuhvaćen ciljem iz točke 14. stavka 1. članka 5. Zakona PU u kojem se navodi "nacionalna sigurnost i obrana Države te zaštita od prirodnih i drugih nesreća". Ciljevi prostornog uredjenja postižu se primjenom načela prostornog uređenja u izradi i donošenju prostornih planova te njihovojo provedbi.

Međutim, ovdje je potrebno naglasiti da dosadašnja provedba dokumenta prostornog uređenja nije u punoj mjeri učinkovita, iz razloga da postupovne radnje propisane ovim Zakonom i drugim posebnim zakonima nisu u dostačnoj mjeri uskladene.

Prostorno planiranje temelji se na načelu integralnog pristupa u prostornom planiranju<sup>71</sup>, isto tako važno za integralni pristup, ističe se načelo uvažavanja znanstveno i stručno utvrđenih činjenica<sup>72</sup> koje ističe između ostalog traži utvrđivanje prihvatljivog opterećenja prostora.

Sa aspekta integralnog upravljanja obalnim područjem kao izuzetno osjetljivim prostorom važna je primjena načela prostorne održivosti razvijka<sup>73</sup>. Također, za osiguranje integralnog upravljanja obalnim područjem od izuzetne su važnosti primjena načela horizontalne integracije u zaštiti prostora<sup>74</sup> i načelo vertikalne integracije<sup>75</sup>. Načelo horizontalne integracije nadalje nalaže da u izradi i donošenju Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske i prostornih planova

---

<sup>71</sup> Podrazumijeva sveobuhvatno sagledavanje korištenje i zaštitu prostora u odnosu na planiranje pojedinih gospodarskih i upravnih područja koja se očituje u tome da se prostomim planovima koji se donose na temelju Zakona planira provedba svih zahvata u prostoru bez obzira na njihovu lokaciju, namjenu ili vrstu. (članak 8. ZPU.)

<sup>72</sup> Provjera i procjena mogućnosti korištenja i razvoja prostora te odabir planskih rješenja u izradi, donošenju i provedbi prostornih planova temelji se na primjeni suvremenih znanstvenih i stručnih postignuća te normi i standarda uz uvažavanje, odnosno davanje prednosti: gospodarskom razvoju, prilagodbi planskih rješenja značajkama prostora i njegovaju regionalnih osobitosti područja, očuvanju cjelovitosti i kvalitativnih značajki prostora, racionalno i štedljivo korištenje prostora za izgradnju uz utvrđivanje prihvatljivog opterećenja prostora, korištenju, obnovi i rekonstrukciji izgrađenog pred neizgrađenim prostorom te korištenju i modernizaciji postojećih kapaciteta za djelatnosti u prostoru, isključivanju, odnosno smanjenju na prihvatljivu mjeru štetnog utjecaja na okoliš, prirodu, zdravlje ljudi te na korisnike prostora prilikom planiranja i provedbe zahvata u prostoru i energetskoj učinkovitosti planskih rješenja, s naglaskom na svrhovito i održivo korištenje obnovljivih izvora energije. prema članak 9. ZPU).

<sup>73</sup> Koje polazi od toga "da u svrhu ostvarivanja održivog razvijka i vrsnoće gradnje, prilikom prihvaćanja polazišta, strategija, programa, planova, propisa i drugih općih akata te njihove provedbe, Država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju poticati gospodarski i socijalni razvitak društva tako da se uđovoljavanjem potreba današnje generacije uvažavaju jednakne mogućnosti za uđovoljavanje potreba budućih generacija te da se sprječava prevladavanje interesa pojedinih djelatnosti na račun uravnoteženosti razvoja, prirode, zaštite okoliša, kulturnih dobara i potreba drugih korisnika prostora". Prostomim uredenjem podržava se održivi razvitak tako da se na temelju praćenja, analize i ocjene razvoja pojedinih djelatnosti i osjetljivosti prostora, osigura kvaliteta životnog i radnog okoliša, ujednačenost standarda uredenja pojedinih područja, učinkovitost gospodarenja energijom, zemljišta i prirodnih dobara te očuva prostomu osobnost i dugoročno zaštiti prostor kao osnovu zajedničke dobrobiti. (prema članak 10. ZPU).

<sup>74</sup> U izradi i donošenju razvojnih dokumenata (strategija, planova, programa i sl.), propisa i drugih općih akata od utjecaja na prostor, koji se donose na temelju posebnih propisa, te prilikom njihove provedbe mora se uvažavati načelo integralnog pristupa u prostornom planiranju i druga načela prostornog uredenja i s tim u vezi ujednačenost mjera između različitih gospodarskih i upravnih područja koje utječu na prostorni razvoj i korištenje prostora, osobito radi postizanja uravnotežene prostorne održivosti u procesima kojima se utječe na preobrazbu naselja, korištenje prirodnih dobara, zaštitu prirode i okoliša te na razvoj djelatnosti i infrastrukture te njihova razmještaja u prostoru. Prihvaćanju i provedbi gornjih akata iz stavka obvezno se prethodi koordinacija s javnopravnim tijelima određenim posebnim propisima. (pram članku 12. ZPU).

<sup>75</sup> Koje zahtjeva da pri utvrđivanju polazišta i donošenju prostornih planova te razvojnih dokumenata (strategije, planovi, programi i sl.), a kojima se utječe na prostorni razvoj, Država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te druga javnopravna tijela dužni su međusobno suradivati i uvažavati ciljeve i interesu izražene u dokumentima više razine, odnosno šireg područja. (prema članku 13.ZPU).

zahtjevi sadržani u razvojnim dokumenata (strategija, planova, programa i sl.), te drugih propisa i akata od utjecaja na prostor se analiziraju, međusobno vrednuju i ocjenjuju kroz sintezu i usuglašavanje, pri čemu se posebno uzima u obzir osjetljivost prostora, odnos prema neobnovljivim i obnovljivim izvorima i sl.

Ostala načela prostornog uređenja utvrđena ZPU-om uključuju: ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa te načelo javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje.

Ovdje se može zaključiti da kroz kodificirana načela prostornog uređenja, a posebno kroz načela: integralnog pristupa u prostornom planiranju, prostorne održivosti razvijatka, horizontalne integracije u zaštiti prostora i načelo vertikalne integracije prostorno planiranje može značajno doprinijeti integralnom upravljanju obalnim područjem. Međutim, ostaje otvoreno pitanje, koliko sustav, praksa, stilovi vodenja i politička kultura aktera mogu osigurati primjenu navedenih načela kroz izradu i provedbu dokumenta prostornog uređenja i drugih razvojnih dokumenta.

Potrebno je navesti još jednu dvojbu vezano za primjenu načela ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa. U Zakonu (čl.11.) se ističe da tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prosuđuju i međusobno uskladjuju javni interes i pojedinačne interese pri čemu pojedinačni interesi ne smiju štetiti javnom interesu, koji javni interes se zaštićuje razgraničenjem prostora za javne namjene primjenom odgovarajućih prostornih normi i prostornih standarda. Kasnije rješenje po kojem je gradonačelnik jedina instance koja bez ikakve participacije određuje javni interes čini se očito suprotnim načelu ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa, što će posebno doći do izražaja u obalnom području gdje su atraktivnost prostora a time i ekonomika funkcija enormno porasli, stoga i pritisci zainteresiranih za pretvaranje javnih prostora u privatne svrhe mogu biti na štetu javnog interesa i suprotno potrebama lokalne zajednice. Iz ovog je razloga participacija u ranoj fazi, kako to traži članak 14. Protokola IOUP i članak 9. Direktive, izuzetno značajna.

Kao doprinos integralnom pristupu u prostornom planiranju je rješenje o osiguranju interesa i potreba posebnih upravnih područja i gospodarstva (Članak 17.) koje ide za tim da u svrhu osiguranja interesa i potreba posebnih upravnih područja i gospodarstva u prostoru putem sustava prostornog uređenja javopravna tijela sudjeluju u uspostavi i vodenju informacijskog sustava prostornog uređenja i dostavi podataka za taj sustav, te u izradi prostornih planova izradom o vlastitom trošku stručnih podloga potrebnih za izradu prostornih planova propisanih posebnim zakonima, davanjem svojih zahtjeva i mišljenja u postupku izrade i donošenja prostornih planova.

Dosljednom primjenom navedenih načela prostornog uređenja iz Zakona osigurati će se i poštivanje načela iz članka 6. Protokola koja u bitnome ističu: - prilikom definiranja planskih rješenja (namjene prostora, planiranja infrastrukture, uređenja prostora, te režima korištenja, uređenja i zaštite prostora) treba uzimati u obzir biološko bogatstvo i prirodnu dinamiku te funkcioniranje područja pod režimom plime i oseke, kao i komplementarnost i međuzavisnost morskog i kopnenog dijela koji čine jedinstvenu cjelinu. Također, uzeti u obzir na integralan način sve elemente prostora<sup>76</sup> kako ne bi premašili prihvratne kapacitete obalnog područja. Isto tako, za pojedine namjene (obzirom na mnogostruktost i različitost aktivnosti u obalnim područjima) prioritete treba dati onim aktivnostima koje obzirom na svoju prirodu zahtijevaju neposrednu blizinu mora, te uravnotežiti raspodjelu korištenja u cijelom obalnom području i treba izbjegavati nepotrebnu koncentraciju i nekontrolirano širenje urbanih područja.

---

<sup>76</sup> Hidrološke, geomorfološke, klimatske, ekološke, društveno-gospodarske i kulturološke sustave.

Posebice se može naglasiti da će se primjenom navedenih načela osigurati u velikoj mjeri načela ekosustavnog pristupa (kako zahtjeva Protokol i Direktiva) u cilju osiguranja održivog razvijanja obalnih područja (navedena u glavi 3). Učinkovitost prostornog uređenja osiguravaju Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske te predstavnička i izvršna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, donošenjem dokumenata prostornog uređenja i drugih dokumenata određenih Zakonom (dokumenata praćenja stanja u prostoru) uz neophodnu stručnu utemeljenost<sup>77</sup>.

Valja napomenuti da se učinkovitost prostornog uređenja, ne može osigurati samo donošenjem dokumenta, već i njegovom provedbom, nadzorom i evaluacijom. Međutim, kako to u nas nije osigurano u cijelosti, za sada se ne može reći da je sustav prostornog uređenja učinkovit u zadovoljavajućoj mjeri.

Zakon je u glavi 3. "Praćenje stanja u prostoru i području prostornog uređenja" uredio pitanja informacijskog sustava prostornog uređenja, gdje u čl. 37. ističe da će se pobliža struktura, sadržaj, način rada, oblik i elektronički standard informacijskog sustava, ovlasti i obveze u vođenju i upravljanju informacijskim sustavom urediti Uredboom o informacijskom sustavu. Zatim su uredena pitanja lokacijske informacije, pristup podacima o nekretninama i vlasništvu i obvezan postupak izrade Izvješće o stanju u prostoru koji se donosi na svim razinama.

Ovim rješenjima stvara se solidna osnova za upravljanja obalnim područjem, te u velikoj mjeri osigurava ispunjenje obveza iz članka 27. Protokola i članka 10. Direktive.

Za upravljanje obalnim područjem izuzetno su važni uvjeti planiranja prostora koji su uredeni u glavi 4. U prvom redu, od posebne je važnosti pitanje utvrđivanje građevinskih područja i planiranje izvan građevinskog područja (članak 42.). Što se tiče određivanja građevinskog područja naselja, zakonom je određeno da se određuje prostornim planom uređenja grada, odnosno općine radi razgraničenja izgrađenih dijelova tih naselja i površina predviđenih za njihov razvoj od ostalih površina namijenjenih razvoju poljoprivrede i šumarstva kao i drugih namjena.

Ono što je novo u ovom zakonu je da se izdvojeno građevinsko područje izvan naselja može odrediti i Državnim planom prostornog razvoja i prostornim planom županije u svrhu provedbe zahvata u prostoru od značaja za Državu, odnosno županiju. Na tim područjima, prostornim planovima gradova i općina ne mogu se planirati druge namjene.

Prilikom primjene planiranja građevinskih područja za razvoja naselja i djelatnosti, kao i novih rješenja da se Državnim planom i prostornim planom županije određuju izdvojena građevinska područja za provedbe zahvata u prostoru od značaja za Državu, odnosno županiju u odnosu na odredbe Protokola i Direktive koje nalažu primjenu ekosustavnog pristupa, potrebno je voditi računa i kroz mјere provedbe Strategije prostornog razvoja osigurati primjenu načela ekosustavnog pristupa i to posebno načela po kojima se treba postići: Prvo: odluke (društveni izbor) za takve zahvate treba prikazati što je jasnije moguće (transparentno); drugo: prilikom odlučivanjem o tim zahvatima sudjelovanje u odlučivanju treba decentralizirati na najnižoj primjerenoj razini, koje mora uključiti sve dionike, te ravnotežu lokalne zajednice i šireg

<sup>77</sup> Stručnu utemeljenost navedenih dokumenata osiguravaju nadležna tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ustrojena, odnosno osnovana za obavljanje stručnih poslova prostornog planiranja, te pravne osobe osnovane i registrirane za izradu tih dokumenata i ovlašteni arhitekti koji samostalno obavljaju stručne poslove prostornog planiranja (članak 15. stavak 2.ZPU)

društvenog interesa, što dovodi do veće učinkovitosti, uspješnosti i pravednosti<sup>78</sup>. Treće: isto tako je važna i primjena načela da je obzirom na ekosustav potrebno uzeti u obzir učinke (sadašnje i buduće) djelatnosti na susjedne i druge ekosustave, izbjegavati alternativne upotrebe, ograničiti se na granice prihvatljivosti ekosustava i dati prednost dugoročnim ciljevima i dobitima.

Novo rješenje, koje ide za racionalnijim planiranjem prostora je to da se građevinska područja naselja mogu proširivati samo ako je postojeće područje izgrađeno 50% ili više svoje površine.

Člankom 44. uređeno je pitanje gradnje izvan građevinskog područja koje u obalnom području zauzima cca. 93% ukupne površine.

U cilju racionalnog i održivog korištenja prostora, očuvanja krajobraza te obalnih, a naročito otočkih ekosustava, te na tragu odredbi Protokola, Direktive i ekosustavnog pristupa, kroz Strategiju prostornog uređenja nužno je razraditi kriterije, kao smjernice za izradu prostornih planova gradova i općina čija je nadležnost pobliže reguliranje gradnje izvan građevinskog područja.

Zakon, je nešto drugačije od ranijeg zakona definirao zaštićeno obalno područje. Prema odredbama novo zakona ZOP obuhvaća područje obalnih jedinica lokalne samouprave (dok je ranije obuhvaćao otoke i 1000 m u kopnu). Radi zaštite, ostvarenja ciljeva održivog, svrhovitog i ekonomski učinkovitog razvoja određen je prostor ograničenja (čl. 45. st. 2) u pojasu kopna i otoka u širini od 1000 m od obalne crte i pojasu mora u širini od 300 m od obalne crte.

U kontekstu primjene Protokola i posebno članka 8. i Direktive, najrelevantnijim se ukazuju članci 46. koji govori o Planiranju u ZOP-u<sup>79</sup>, članka 47. koji uređuje "Određivanje građevinskih područja u prostoru ograničenja"<sup>80</sup>. Nadalje članak 48. koji definira zahvate koji se ne mogu planirati u prostoru ograničenja.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Iz načela 2.: Misao vodilja je da što je upravljanje bliže ekosustavu, to je veća odgovornost, vlasništvo, obveza izvještavanja, sudjelovanje i korištenje lokalnog znanja (A. Luttenberger, Ekosustavni pristup zaštiti i očuvanju morskog okoliša., PPP god. 46 (2007), 161, 79-89.)

<sup>79</sup> U ZOP-u se prostornim planiranjem mora: 1. očuvati i sanirati ugrožena područja prirodnih, kulturnopovijesnih i tradicijskih vrijednosti obalnog i zaobalnog krajolika te poticati prirodnu obnovu šuma i autohtone vegetacije; 2.odrediti mјere zaštite okoliša na kopnu i u moru te osobito zaštititi resurse pitke vode; 3. osigurati slobodan pristup obali, prolaz uz obalu te javni interes u korištenju, pomorskog dobra; 4. očuvati nenaseljene otroke i otočiće prvenstveno za poljoprivredne djelatnosti, rekreaciju, organizirano posjećivanje, istraživanje i bez formiranja građevinskih područja; 5. uvjetovati razvitak infrastrukture zaštitom i očuvanjem vrijednosti krajolika; 6. ograničiti medusobno povezivanje i dužobalno proširenje postojećih građevinskih područja, odnosno nova građevinska područja planirati izvan površina koje su u naravi šume; 7.sanirati napuštena eksplotacijska polja mineralnih sirovina i proizvodna područja prvenstveno pejzažnom rekultivacijom ili ugostiteljsko-turističkom i sportsko-rekreativskom namjenom (članak 46.).

<sup>80</sup> U prostoru ograničenja se građevinsko područje odreduje tako da se može proširiti za najviše 20% površine njegova izgrađenog dijela, ako je taj dio veći od 80% površine toga građevinskog područja. Iznimno, izdvojeni dijelovi građevinskog područja naselja koji se nalaze u pojasu 100 m od obalne crte ne mogu se proširiti niti se mogu odrediti takvi novi dijelovi. Novo izdvojeno građevinsko područje izvan naselja proizvodne namjene može se planirati samo izvan pojasa od 1000 m od obalne crte, osim za one djelatnosti koje po svojoj prirodi zahtijevaju smještaj na obali (brodogradilišta, luke i sl.).

<sup>81</sup> U prostoru ograničenja ne mogu se planirati građevine namijenjene za: istraživanje i eksploraciju mineralnih sirovina; iskorištavanje snage vjetra za električnu energiju; obradu otpada; uzgoj plave ribe, vlastite gospodarske potrebe (spremište za alat, strojeve, poljoprivrednu opremu i sl.), privezište i luke nautičkog turizma te nasipavanje obale i/ili mora izvan građevinskog područja; zahvate čija je posljedica fizička dioba otoka. Isto tako izdvojenom dijelu građevinskog područja naselja i neizgrađenom dijelu

U prostoru ograničenja vezano za planiranje zona ugostiteljsko-turističke i sportske namjene odredbama ZPU-a definiraju se kriteriji smještaja i bitni uvjeti uređenja. Ovim kriterijima se izbjegavaju prirodno i krajobrazno vrijedna područja, osigurava javni pristup obali, propisuju standardi gustoće i minimalnih zelenih površina te uvjeti opremanja komunalnom infrastrukturom.

Navedenim odredbama se u najvećoj mjeri ispunjavaju zahtjevi iz članka 8. Protokola kroz ograničavanje gradnje u pojasu 100 m od morske obale, ograničavanje duž obalnog širenja gradevinskih područja, ograničavanje širenja gradevinskih područja na površine koje su u naravi šuma, kroz osiguranje slobodnog pristupa obali u turističkim zonama, te osiguranje prolaza uz obalu te javni interes u korištenju.

Nadalje, promiče se razvoj specifičnih oblika turizma (seoski turizam), također se daje prednost gradnji uz obalu samo onim djelatnostima koje po svojoj prirodi zahtijevaju smještaj na obali.

Zakon, kao i prije u članku 50. određuje da je Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske temeljni državni dokument za usmjerenje razvoja u prostoru. Te određuje da Strategija u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja u skladu s ukupnim ekonomskim, društvenim i kulturnim razvojem, potrebama i mogućnostima, izraženim u temeljnim državnim razvojnim dokumentima, određuje dugoročne zadaće prostornog razvoja, strateška usmjerenja razvoja djelatnosti u prostoru i polazišta za koordinaciju njihovih razvojnih mjera u prostoru.

Ovim se jasno vidi integrirajuća priroda Strategije, koja polazi od uskladjenja sa ukupnim ekonomskim, društvenim i kulturnim razvojem, te potrebama i mogućnostima, izraženim u temeljnim državnim razvojnim dokumentima, na temelju koji se određuje prostorni razvoj.

Obzirom da Strategija između ostalog, definira smjernice za prostorni razvoj na regionalnoj i lokalnoj razini, osobito za razvoj naselja, infrastrukture i zaštitu krajobraza i kulturnih dobara u odnosu na prostorno planiranje u obalnom području nužno je da definira zasebne smjernice (sa indikatorima za praćenje) za planiranje u obalnom području ka zasebnom povezanim cjelinom. Također je potrebno da sukladno zahtjevima Protokola i Direktive formulira smjernice za definiranje planskih rješenja, procedure donošenja u skladu sa integralnim pristupom, te procedure implementacije i evaluacije.

---

izdvojenog gradevinskog područja izvan naselja u pojasu najmanje 100 m od obalne crte ne može se planirati građenje gradevina, osim gradevina komunalne infrastrukture koje po svojoj prirodi zahtijevaju smještaj na obali i podzemne infrastrukture, pratećih sadržaja ugostiteljsko-turističke namjene, gradevina koje po svojoj prirodi zahtijevaju smještaj na obali (brodogradilišta, luke i sl.) te uređenje javnih površina. Od odnosa na ove zabrane, određeno je neke iznimke, koje se između ostalih odnose na: zone tradicijskih naseobina i/ili gradevina, eksploataciju morske soli, eksploataciju arhitektonsko-gradevinskog kamena (Brač, Pelješac), eksploataciju pjeska morskog dna u svrhu uređenja plaža u gradevinskom području, proširenja postojećih odlagališta otpada do uspostave cjelovitog sustava, te izgradnje reciklažnih dvorišta i pretovarnih stanica, obradu otpada u postojećim industrijskim zonama reciklažna dvorišta, zgradu gradevinske (bruto) površine do 30 m<sup>2</sup> za potrebe prijavljenog obrta ili pravne osobe registrirane za uzgoj marikulture, zgradu za potrebe prijavljenog obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva i pružanje ugostiteljskih i turističkih usluga u seljačkom domaćinstvu, ako se nalazi na zemljишtu površine od najmanje 3 ha i udaljenoj od obalne crte najmanje 100 m te koja ima prizemlje (Pr) do 400 m<sup>2</sup> gradevinske (bruto) površine i najveće visine do 5 m i/ili potpuno ukopan podrum (Po) do 1000 m<sup>2</sup> gradevinske (bruto) površine, gradevine namijenjene za privez plovila u svrhu uzgoja marikulture i gradevine namijenjene za privez plovila koja prevoze turiste na nenaseljenim otocima i otočićima.

Izuzetno je važna odredba u vezi Strategije, koja naglašava da prostorni planovi, sektorske strategije, planovi i drugi razvojni dokumenti pojedinih ekonomskih i upravnih područja i djelatnosti ne mogu biti u suprotnosti sa Strategijom.

Ovom odredbom Strategija poprima ključnu ulogu u ostvarivanju ciljeva integralno upravljanja nacionalnim prostorom, a time i obalnim područjem, kao njenim značajnim i veoma osjetljivim djelom, u kojem integralni pristup treba biti još snažnije naglašen.

ZPU utvrđuje da se Prostornim planovima (članak 53.), u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uredjenja, sukladno s načelima prostornog uredjenja uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uredjenje, unaprjedenje i zaštitu prostora Države, županija, gradova i općina, te propisuju se uvjeti za građenje građevina i provedbu drugih zahvata u prostoru na određenoj razini. Prostorni planovi se donose na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini. Njima se određuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te mjerila i smjernice za uredjenje i zaštitu prostora županija, gradova i općina.

Prema tome, osnovni instrumenti koje koriste prostorni planovi su:

- utvrđivanje namjene površina za razvoj naselja, drugih djelatnosti u prostoru te infrastrukturnih sustava,
- definiranje zona i lokaliteta različitih stupnjeva zaštite (ili ograničenja u korištenju) zbog njihovih prirodnih, ekoloških i kulturnih vrijednosti.

Dokumenti prostornog uredjenja a posebno prostorni planovi regionalne i lokalne razine su najvažniji integralni instrumenti sustava obalnog planiranja u RH.

Zakonom je definiran sadržaj prostornih planova, te je naglašeno što određuju i propisuju prostorni planova državne, regionalne i lokalne razine, odnosno određeni su ključni elementi sadržaja prostornih planova.

Zakonom je u članku 56. određen pobliži sadržaj prostornih planova, zahvate u prostoru za koje se prostornim planovima lokalne razine obvezno propisuju, način propisivanja uvjeta provedbe zahvata u prostoru, obvezne prostorne pokazatelje, prostorne standarde, pojmovnik prostornog uredjenja, mjerila kartografskih prikaza prostornih planova. Standard elaborata prostornih planova, propisuje, odnosno određuje ministar pravilnikom.

Ovdje je važno naglasiti da je ispunjena obveza iz Protokola iz članka 6. i 8. Direktive kojim su dati minimalni zahtjevi za prostorno planiranje i elementi sadržaja prostornih planova obalnog područja, te je potrebno kroz smjernice provedbe strategije naglasiti obvezne teme koje treba u prostornim planovima obalnog područja obuhvatiti.

Kao veoma relevantan dio zakona za provedbu Protokola i Direktive je dio koji se odnosi na postupak izrade i donošenja prostornih planova.

Kao prvo i veoma važno je institut Odluke o izradi prostornog plana (članak 86.) Zakona koji osigurava transparentnost i primjenu načela ekosustavnog pristupa koji ističe da "društveni izbor se mora prikazati što je jasnije moguće"<sup>82</sup>. Donošenjem Odluke, predstavničko tijelo se jasno očitije o programskim cijevima prostornog plana i razlozima za njegovu izmjenu. Isto tako Odluka daje mogućnost integralnom pristupu planiranju na plaskom prostoru. Nadalje, odredba po kojoj se Odluku o izradi prostornog plana donosi po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode nam govori o ugrađenim elementima integracije sa zaštitom okoliša.

---

<sup>82</sup> A. Luttenberger, 2007

Također, kao veoma značajne zakonske odredbe koji doprinose razvoju integralnog upravljanja je odredba iz članka 90. koja nalaže nositelju izrade da nadležnom javnopravnom tijelu prema posebnom propisu odluku o izradi prostornog plana s pozivom da mu u roku od najviše trideset dana, odnosno u roku koji odredi Odlukom o izradi, dostavi zahtjeve za izradu prostornog plana koji nisu sadržani u informacijskom sustavu. Također se nalaže javno pravnom tijelu da iste zahtjeve i dostavi, u kojima treba navesti odredbe propisa, sektorskih strategija, planova, studija i drugih dokumenata propisanih posebnim zakonima na kojima se temelje zahtjevi. U svezi s ovim člankom 101. je propisano, da javnopravno tijelo koje je dalo (odnosno trebalo dati) zahtjeve za izradu prostornog plana u javnoj raspravi sudjeluje davanjem mišljenja o prihvaćanju tih zahtjeva, odnosno mišljenja o primjeni posebnog propisa i/ili dokumenta koji je od utjecaja na prostorni plan.

Primjenom ovih odredbi, ostvaruju se načela integralnog upravljanja obalnim područjem i obveze usuglašavanja i koordinacije.

Zakonom je od članka 93. do članka 105. propisan postupak javne rasprave o prijedlogu prostornog plana. Ovim postupkom je osigurano da u javnoj raspravi sudjeluju javnopravna tijelima određenim posebnim propisima, mjesni odbori, odnosno gradske četvrti, te sve zainteresirane pravne i fizičke osobe. Sudionici sudjeluju u javnoj raspravi na način da imaju pristupa na javni uvid u prijedlog prostornog plana, postavljaju pitanja tijekom javnog izlaganja, daju prijedloge i primjedbe u zapisnik za vrijeme javnog izlaganja, upućuju nositelju izrade pisane prijedloge i primjedbe.

Ovdje je potrebno istaknuti da se radi o sudjelovanju ili participaciji koja dolazi nakon formuliranja planskih rješenja (društvenih izbora) odnosno radi se o "ex-post" evaluaciji koja j u praksi dobrog upravljanja napuštena. U odnosu na obveze iz Protokola (članak 14.) i odredbe Direktive (članak 9.) ova participacija nije prilagođena navedenim odredbama, koje ističu sudjelovanja javnosti kroz informiranje svih zainteresiranih strana i konzultiranje relevantnih dionika i vlasti i zainteresirane javnosti u ranoj fazi izrade plana.

Prostorni plan je ujedno i instrument javne politike i rezultat je stručno tehničkog i participativnog procesa planiranja u kojem sudjeluju: jedinica lokalne ili regionalne samouprave (kao naručitelj i nositelj izrade prostornog plana, u čijoj nadležnosti je, prema zakonu, usmjeravanje prostornog razvoja na svom teritoriju), izradivač prostornog plana (odnosno pravna osoba koja posjeduje suglasnost za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja), javnopravna tijela (koje sukladno propisanoj proceduri dostavljaju zahtjeve i druge ulazne podatke - vezane za sektore koje predstavljaju) koji se koriste u pripremi prijedloga planskih rješenja te daju mišljenja na planska rješenja ponudena na javnoj raspravi), predstavnici lokalne zajednice i gospodarstva te posebno vlasnici zemljišta u obuhvatu plana, stručna i šira javnost i civilni sektor koji u postupku javne rasprave, te nadležna ministarstva koja daju konačna mišljenja i suglasnosti na konačni prijedlog prostornog plana.

Osiguranje integralnog pristupa kod ovolikog broja aktera zahtjeva stalnu koordinaciju i uključivanje u planerski proces u najranijoj fazi izrade plana, kako i preporuča Protokol i Direktiva.

Institut ishodenja mišljenja javnopravnih tijela, te mišljenja javnih ustanova zavoda za prostorno uređenje, te od nadležnog ministarstva u obalnom području jamči da su prostorni planovi u obalnom području uskladjeni sa zahtjevima pojedinih sektora i upravnih područja (načelo horizontalne integracije) sa planovima šireg područja (načelo vertikalne integracije), te sa zakonom o PU i podzakonskim aktima iz oblasti prostornog uređenja.

Međutim, to ne znači da je primjena integralnog pristupa u prostornom planiranju sukladna zahtjevima Protokola IOUP i Direktive.

Prostorno planiranje je sigurno disciplina koja ima predispozicije za vrlo ozbiljno ulogu u razvoju IUOP. Moglo bi se reći da se kroz sustav prostornog planiranja u odnosu na druga razvojna planiranja u Hrvatskoj (koja i nisu razvijena), odnosno u postupku izrade prostorno planske dokumentacije ostvaruje u većoj ili manjoj mjeri integralni pristup.

**Zaključna razmatranja o sustavu prostornog uređenja:**

- Prostorno uređenje je podsustav kojim se u najvećoj mjeri može realizirati pristup integralnog upravljanja obalnim područjem, obzirom da se u dosadašnjoj praksi pokazao kao sustav sa najviše koordinirajućih i integrirajućih elemenata.
- Prostorni plan ima pravnu snagu podzakonskog propisa te je to integralni dokument kojim se uređuju sva prostorno-razvojna i zaštitna pitanja, planovi imaju sve pretpostavke da osiguraju provedbu planskih rješenja, uskladeno djelovanje aktera, učešće javnosti i pravnu sigurnost.
- Sustav prostornog uređenja u RH je u određenoj mjeri decentraliziran, premda postoje rješenja za koja se može kazati da narušavaju princip supsidijanosti, te nepotrebno uplitanje viših razina.
- Prostorni planovi su izrađeni za sve razine upravljanja (od regionalne do lokalne), što omogućuje uvid u bitne prostorno razvojne projekcije i podatke;
- Planovi određuju prostor i uvjete za lociranje raznih namjena, a sustav omogućava prilagodbu potrebama putem izmjene i dopune planova;
- Usprkos brojnim pritiscima na prostor, sustav je uspio očuvati i zaštiti njegove važne prirodne i kulturne vrijednosti;
- Postoji institucionalni ustroj koji tematski i prostorno pokriva područje države na svim razinama.

Odredbama novog Zakona o prostornom uređenju, kojim se inauguriра nova generacija prostornih planova osiguravaju se pretpostavke za implementaciju odredbi Protokola i Direktive. Većina načela na kojima se temelji Protokol i Direktiva proklamirana su i u sustavu prostornog uređenja u kojem je prostorno planiranje ključni instrument.

#### **9.4 Koordinacija i dionici (akteri) politika upravljanja obalnim područjem**

##### **Problemi koordinacije**

Obalno područje Hrvatske sa izuzetno dugom obalom<sup>83</sup> obilježava sučeljavanje i preplitanje brojnih sektorskih politika<sup>84</sup>: obalnog razvoja, obalne poljoprivrede, zaštite od erozije i naplavljivanja, obalni turizam i rekreacija, obalna industrija, luke i pristaništa, industrija ribolova i akvakulture, vodnog gospodarstva, energetike, eksploatacije podvodnih rudnih bogatstva i ugljikovodika, zaštite okoliša i prirode, zaštite kulturne baštine i podmorske arheologije rudnih

<sup>83</sup> Ukupna duljina hrvatske obale iznosi 6.278 km uključujući i obalu koja se proteže oko 1244 otoka, otočića, grebena i hridi.

<sup>84</sup> Sektorske politike kako ih ovdje uzimamo su u biti javne politike/politike za zajednicu (eng. Public policy). Javne politike, u užem smislu, u velikoj se mjeri pokazuju kao izbor vlasti, kao racionalne aktivnosti koje vlasti provode kroz neko razdoblje da bi rješavale društvene probleme i zadovoljavale kolektivne potrebe. Možemo reći da se radi o kolektivnim djelovanjem koje ostvarenjem konkretnih ciljeva smjera rješavanju postojećih ekonomskih, socijalnih, demografskih, ekoloških i ostalih problema s kojima se suočava neka politička zajednica. Pritom se javnim politikama ne smatra samo ono što je neka razina vlasti odlučila učiniti u vezi s rješavanjem nekog problema ili zadovoljavanjem neke potrebe, već i ono što je propustila učiniti u vezi s tim. Sektorske, odnosno javne politike su ekološke, urbane, obrazovne, socijalne, energetske, prometne i sl.

bogatstva, s jedne strane, dok s druge strane još uvijek nije uspostavljeno koordinirano upravljanje na tako važnom prirodnom resursu.

Integralno upravljanje obalnim područjem se bavi proturječnim problemima različitih sektora kao što je prostorni i regionalni razvoj, zaštita okoliša, prostorno uređenje, ekonomski razvoj, te aspekti društvenog i kulturnog razvoja. Istovremeno, obalna područja uvijek predstavljaju dio lokalnog teritorija i nalaze se unutar određene regije<sup>85</sup>. Danas se nekoliko ministarstava bavi rješavanjem pojedinačnih problema vezanih za obalno područje: Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo turizma, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EZ, Ministarstvo kulture / Državni zavod za zaštitu prirode, Ministarstvo poljoprivrede, te Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo obrta i dr.. Između ovih ministarstava dolazi do preklapanja nadležnosti, prava i odgovornosti što vodi do pomanjkanja komunikacije te nedostatka korisne i usješne suradnje.

Ovdje se otvara pitanje koordinacije javnih (sektorskih) politika<sup>86</sup> kao funkcije sustavnog upravljanja ili vođenja i osnove za rješavanje brojnih problema obalnog područja. Osiguranje koherentnosti u oblikovanju javnih politika smatra se jednom od nekoliko temeljnih funkcija javnog upravljanja.

U vezi koordinacije javnih politika ovdje možemo istaknuti ocjene vodećeg stručnjaka za javne politike Zdravka Petaka, prema kojem koordinacija politika u Hrvatskoj predstavlja velik problem. O čemu ne postoje odgovarajuće empirijske studije, no izravni sudionici u procesu sugeriraju da postoje velika preklapanja, dupliranja, te da je poseban problem izostanak praćenja (monitoringa) i vrednovanja (evaluacije) provedbenih politika<sup>87</sup>. Isti autor ističe nalaze Sanje Crnković-Pozaić<sup>88</sup>, za koje drži da ilustrira jednu od mogućih dijagnoza. U Hrvatskoj nema dogovora između resora o postavljanju ciljeva provedbenih politika. Prisutna su preklapanja ingerencija među resorima, posebno onima koja odnose na istu teritorijalnu razinu. Zbog toga je vrlo teško pripisati učinke nekoj od politika, jer se rezultati ne mogu primjeniti na pojedinačnu politiku. Nema hijerarhije ciljeva na među-resorskoj razini (npr. Strategija razvoja županije i Prostorni plan Županije op. ZR). Prisutna je praksa da svaki resor najčešće priprema radnu verziju dokumenta koji se potom dostavlja na mišljenje svim institucijama koje su na neki način povezane s njegovom provedbom. Mišljenja najčešće ne ulaze u ciljeve dokumenta, nego se ograničavaju na segmente nacrta koji se izravno odnose na određeni resor ili ingerenciju. U praksi vlada politika nemiješanja u resorske poslove<sup>89</sup>. U Hrvatskoj se, očigledno, javlja čitav niz

---

<sup>85</sup> Dietrich, F. i Sumpor, M., 2008

<sup>86</sup> Problem koordinacije javnih politika očituje se na nekoliko sukcesivnih razina ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika. Guy Peters precizno ih definira (Peters, 2004: 5-7). Najniža razina uključuje negativnu integraciju, koja označuje činjenicu da u djelovanju tijela javne uprave i različitih vrsta agencija ne postoje preklapanja u obavljanju poslova. Pozitivna integracija ne uključuje samo izbjegavanje preklapanja u djelovanju različitih agencija i organizacija, nego i jasan sporazum o oblikovanju javne politike. Viši je oblik povezivanja policy-koordinacija, koja ne uključuje samo suradnju u oblikovanju javnih politika, nego i činjenicu da organizacije trebaju slijediti zajedničke ciljeve. Na kraju je toga niza razvijanje vladinih strategija, kojima se ne samo osigurava suradnja u pružanju usluga i zajedničko slijedenje ciljeva nego se daje jasna slika o budućnosti nekog sektora. (Prema: Petak, Z.(2009): Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Analji Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu)

<sup>87</sup> Petak, Z., 2009

<sup>88</sup> Crnković-Pozaić, S., 2006

<sup>89</sup> Nakon izjašnjavanja, resor objedinjuje komentare i nacrt se proslijedi Vladinoj koordinaciji gdje se naposljetku svi izjašnjavaju o dokumentu. Ako se tada ustanovi da ima primjedbi ključnog karaktera,

problema s onim što se u literaturi naziva horizontalnim menadžment javnih politika (Peters, 2006). Često se ne provodi ni minimalan opseg policy-analize<sup>90</sup> vezan uz koordiniranje javnih politika. Materijali vezani uz pojedine politike koji se stavljaju na dnevni red koordinacija sadržavaju različite vrste regulacija (zakonskih, podzakonskih) kojima se reguliraju pitanja u pojedinim sektorima. Te materijale sastavljaju uprave i odjeli pojedinih ministarstava, no oni prolaze posve ograničenu vrstu policy-analize. Petak u ocjeni stanja neizravno ukazuje na neadekvatnost ostvarivanja procesa koordinacije javnih politika, riječ je zapravo o nepostojanju institucije koja se u modernoj policy-literaturi naziva središnjom policy-agencijom. U konkretnom hrvatskom primjeru radi se dakle nepostojanju središnje policy-agencije vlade, čija bi osnovna uloga bila da zajedno s državnom riznicom i drugim vladinim agencijama (i koordinacijama) daje resornim ministarstvima i upravama policy-smjernice radu usklađivanja i sljedenju temeljnih ciljeva neke politike. Riječ je o tome da dva ili više resora u svojim odlukama moraju slijediti temeljne ciljeve vlade u nekoj provedbenoj politici.<sup>91</sup> Ovdje se može spomenuti da su Poslovnikom Vlade RH95 ustrojene "Koordinacije za pojedina područja" kao stalna radna tijela Vlade. Međutim, na razini Vlade nema odgovarajućeg tijela za koordinaciju sektorskih politika čiji se poslovi, odnosno rješenja preklapaju i imaju međusobni utjecaj, što dolazi do izražaja u procesima upravljanja na obalnom području. Funkciju nekakve policy-središnje agencije uzima ministarstvo financija, koje samo sa finansijskog aspekta provede "koordinaciju", ali bez sustavne policy-analize što je nezaobilazan postupak u djelovanju moderne javne uprave. Na važnost koordinacije sektorskih/ javnih politika jasno ukazuju brojni autori<sup>92</sup>, koja posebno dolazi do izražaja kod veoma kompleksnih i susretnih politika na obalnom području.

Problemi koordinacije u IUOP uočeni su u radu "Smjernice i preporuke za učinkovitu vertikalnu koordinaciju u integralnom upravljanju obalnim područjem u Hrvatskoj okviru Projekta IUOP"<sup>93</sup> za koje držimo da su dobro detektirali ključne probleme koordinacije i stoga ih je ovdje potrebno interpretirati.

- Prisutno je nepovjerenje između pojedinih dionika, posebno između institucija državne i lokalne, odnosno regionalne razine, a u manjoj mjeri između različitih institucija iste razine. Hjерarhijski odnos ima snažan utjecaj na ponašanje dionika, posebno se to osjeća u odnosima lokalne uprave prema višim razinama koja je slabije opremljena kvalificiranim kadrovima i finansijskim resursima za provođenje projekata.

---

dokument se vraća na doradu dok sve strane ne budu njime zadovoljne. Nakon ponovljene koordinacije, dokument je spreman za Vladu i konačno se prihvata ili pak vraća na daljnju doradu. Tek ako je usvojen, postaje javnim dokumentom. (Prema Crnković Pozaić, 2006. u: Petak, Z.(2009): Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Analji Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu)

<sup>90</sup> Policy analiza (engl. policy analysis) odnosi se na proces proizvodnje specijalističkog znanja prije potrebnog za proces stvaranja javnih politika (proces odlučivanja o sektorskim politikama op.ZR). Temeljno obilježje policy analize odnosi se na sustavno usporedivanje i vrednovanje alternativa koje stoje na raspolaganju policy akterima (ključnim akterima u procesu odlučivanja (op.ZR) u rješavanju društvenih problema. Taj tip analize odnosi se na primjenjena istraživanja koja provode, primjerice, stručnjaci u organima uprave ili u različitim vrstama policy instituta (think-tanks) nastojeći sustavno utjecati na oblikovanje, provođenje i ocjenjivanje postojećih politika. (Petak, Z.: Pojmovnik HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 283–295).

<sup>91</sup> Petak, Z., 2009

<sup>92</sup> Christensen, 2006; Christensen, Lægreid, 2007; Parsons, 2001, 2004; Peters, 1998a, 1998b, 2004, 2005, 2006; Pollitt, 2003. u: Petak, Z.(2009): Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Analji Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.

<sup>93</sup> Dietrich, F. i Sumpor, M., 2008

- Postojeća fragmentacija/rascjepkanost institucija utječe na koordinacijske procese uslijed hijerarhijskog načina djelovanja. Niža upravljačka razina ima potrebu za dobivanje odobrenja od više razine.
- Birokratske ustanove su po svojoj prirodi hijerarhijski ustrojene, gdje standardna pravila i postupci jamče određeni stupanj vertikalne koordinacije ukoliko ne dođe do problema koji se ne uklapaju u institucionalni okvir. Ove prakse otežavaju proces koordinacije jer izostaje sloboda djelovanja u pravcu usuglašavanja mjera i akcija. Na srednjoj razini postoji smanjena sloboda djelovanja te se smanjuje upravljački kapacitet da bi se moglo na ispravan način postupati u neočekivanim situacijama.

Ovdje su nužne fleksibilne institucionalne strukture za rješavanje problema koordinacije.

- Hrvatska javna uprava gotovo ne pruža poticaje koordinaciji, već se mogu uočiti destimulirajući čimbenici koji javnim službenicima otežavaju usvajanje uloge koordinatora (slabi poticaj na preuzimanje inicijative). Ovo je posebice prisutno kada osobe zadužene za koordinaciju nemaju potrebnu moć odlučivanja, koja bi bila ili finansijski ili politički potkrijepljena, kako bi mogle učinkovito pregovarati o međusobnim rješenjima s drugim uključenim akterima.
- Koordinacija se obično smatra racionalnim načinom rješavanja problema na međuinstitucionalnoj osnovi. Međutim, praktični procesi javnih uprava su uklapljeni u procese političke moći u kojima su odnosi moći često važniji od racionalnih rješenja. Ovdje se također otvara pitanje u kojоj je mjeri javna uprava podvrgnuta političkim intervencijama ili, s druge strane, koliko je dovoljno autonomna da može razvijati racionalna rješenja na temelju znanja i istraživanja te je na taj način u stanju davanje smjernica za procese političkog pregovaranja.
- Kako se koordinacija rješava u upravi u velikoj mjeri ovisi o rasponu moći donošenja odluka koju službenik posjeduje (veća autonomija službenika pruža više u mogućnosti koordinacijske aktivnosti). Međutim, Hrvatska ima javnu upravu sa smanjenim rasponom djelovanja na svim razinama ispod političke razine. Koordinacija je stoga, u najboljem slučaju, svedena na razmjenu informacija.

Uvođenjem integrativnih pristupa planiranju unutar čitavog niza često obveznih razvojnih dokumenata, kako ističu Dietrich i Sumpor (2008.) problemi koordinacije tek postaju izrazito vidljivi prilikom analiziranja odgovornosti upravljanja. Hrvatska trenutno nema nacionalnu strategiju ili sličnu politiku koja se bavi područjem Jadranskog mora i priobalja. Upravljanju obalnim područjem se ne pristupa na integralni način i upravlja se u pravilu donošenjem "ad hoc" odluka vezanih uz provedbu većih infrastrukturnih projekata od šireg interesa<sup>94</sup>. Možemo se složiti ocjenom istih autora da postojeća Strategija prostornog uređenja (1997.) marginalno se dotiče pitanja obalnih područja i ne spominje JUOP kao alat za strateško planiranje razvoja. Premda Hrvatska ima dugu povijest prostornog uređenja u obalnom području, prakse IUOP su još uvijek u začetku, obzirom da je pristup isključivo sektorski i usmjerен s naglaskom na prostorno uređenje, te je još uvijek prisutna nedovoljna i neadekvatna uključenost drugih relevantnih sektora.

Nova Strategija prostornog razvoja treba snažnije naglasiti i inkorporirati elemente integralnog upravljanja, odnosno planiranja. U kontekstu razmatranja koordinacije sektorskih/javnih politika, kao procesa koji je jedan od temeljnih uvjeta integralnog upravljanja obalnim područjem, nužno je analizirati ključne aktere, u prvom redu institucije i njihovog djelokruga poslova.

---

<sup>94</sup> Dietrich, F. i Sumpor, M., 2008

### Dionici (akteri) politika upravljanja obalnim područjem

U upravljanju obalnim područjem kroz proces prepoznavanja problema, stavljanje problema na dnevni red, analiza problema, formulacije politika koji uključuje planiranje, provedbu i evaluaciju sudjeluju brojni dionici (akteri)<sup>95</sup>, te institucije kao takve. Proces demokratizacije društva i politički pluralizam učinili su prostor odlučivanja znatno širim, a društvene odnose složenijima, što je rezultiralo širenjem kruga subjekata (aktera) koji trebaju sudjelovati u procesu političkog odlučivanja<sup>96</sup>.

Iz recentne i relevantne literature koja govori o procesima političkog odlučivanja aktere/dionike procesa upravljanja obalnim područjem razmatramo u okomitoj dimenziji, koje se još zove sudjelovanje po osnovi vlasti, te vodoravnoj dimenziji (sudjelovanje izvan vlasti)<sup>97</sup>.

Dubla i sustavna analiza dionika/aktera politika upravljanja u obalnom području kojom bi se obuhvatili svi dionicici/akteri zahtijevala bi daleko više prostora i bila bi zasebna studija koordinacije javnih politika upravljanja obalnim područjem, koja je zacijelo potrebna. Međutim, ovdje će se prikazati pojednostavljeni prikaz dionika (aktera), odnosno usmjeriti ćemo se na institucije (vertikalnu dimenziju-osnova vlasti) koje se bave problematikom korištenja obalnog područja, i koje ocjenjujemo kao ključne aktere/dionike u upravljanju obalnim područjem.

Na razvojno upravljanje, oblikovanje i provedbu javnih politika, formuliranje strategija, te njihovu implementaciju pored ostali faktora (ekonomski, prostornih, demografskih, socioloških, političkih i dr.) veliki značaj imaju institucije. Institucije u ovoj analizi u prvom redu uzimamo u užem smislu kao formalne javno-pravne strukture, odnosno organizacije koji određuju skupove normi i pravila ponašanja u javnoj sferi te obavljaju određene javne funkcije od značaja za zajednicu.

Ovdje će se prikazati ključne institucije državne, regionalne i lokalne razine.

### Institucije državne razine relevantne za IOUP

Na upravljanje obalnim područjem utječe cijelokupni politički i upravni sustav na državnoj razini<sup>98</sup> i to prvenstveno kroz donošenje Zakona i podzakonskih akta, smjernica, programa, mjera od stane zakonodavne i izvršene vlasti i tijela središnje Državne uprave.

---

<sup>95</sup> Dionici javnih politika (engl. policy stakeholders) jesu pojedinci ili skupine koje imaju ulog u pojedinoj politici, na način da utječu na određenu politiku ili pak da ta politika utječe na njihovu društvenu poziciju. Definicija policy problema stoga snažno ovisi o načinu na koji su pojedini dionici uključeni u politiku kojom se nastoji rješavati taj problem. Dionici se mogu podijeliti u dvije osnovne skupine – one koji djeluju unutar okomite i on koji djeluju unutar vodoravne dimenzije javnih politika. U prvu skupinu spadaju, primjerice, vladini dužnosnici, predstavnici političkih stranaka, državni službenici, predstavnici regulatornih agencija, sudbene vlasti, međunarodnih organizacija poput Svjetske banke, a u drugu poslovni ljudi, gradani pogodenii nekom politikom, predstavnici sindikata, nevladinih organizacija te različite vrste eksperata za pojedine politike sa sveučilišta ili iz policy instituta. Dionici javnih politika na različit način reagiraju na informacije koje dolaze iz okoline koja okružuje neku politiku. (Petak, Z. Pojmovnik HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. I., str. 283– 295.)

<sup>96</sup> Radman, Z., 2010

<sup>97</sup> Prema: Colebatch, H. K. (2004). Policy. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

<sup>98</sup> Upravni sustav na državnoj razini u okviru političkog sustava uredene je: Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 85/10); Poslovnikom Hrvatskog Sabora (»Narodne novine«, br. 81/2013.); Zakon o Vladi (»Narodne novine«, br. 151/11); Zakon sustavu državne uprave (»Narodne novine«, br. broj 150/11 i 12/13 - Odluka i Rješenje USRH) i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih organa

Kod institucija državne razine razlikujemo institucije vlasti i ostale institucije iz širokog kruga javnog sektora koje imaju javne ovlasti i obavljaju javne poslove<sup>99</sup>.

Za potrebe ove analize, bez obzira što se radi o najznačajnijim akterima, neće se zadržavati na političko-predstavničkoj (Hrvatski Sabor) i političko-izvršnoj (Vlada RH) komponenti vlasti, jer je to stvar političko-konstitucionalne analize<sup>100</sup>, već će se naglasak dati na upravni element političkog sustava.

Analiza će se fokusirati na tijela državne uprave, koja imaju znatnu ulogu u oblikovanju sektorskih politika kroz izradu nacrtova zakona i uredbi, te programa i strategija što ih donose Vlada RH i Hrvatski Sabor, te drugih podzakonskih akata za provedbu Zakona i Strategija. Nапослјетку, kroz spomenute aktivnosti tijela državne uprave moguće je osigurati koordinaciju sektorskih politika – pretpostavku za IOUP.

### **Državna uprava**

Državna uprava je posebna organizacijska sastavnica unutar sustava vlasti organiziran na središnjoj razini javnog upravljanja, kao organizacijska podstruktura<sup>101</sup>.

Tijela državne uprave su ministarstva, središnji uredi državne uprave, državne upravne organizacije (izvan ministarstva), državne uprave, državni zavodi, državna ravnateljstva i nezavisne regulatorne agencije (koje su neke formalno odvojene od državne uprave).

Od tijela državne uprave potrebno je istaknuti samo ona tijela državne uprave koja najvećoj mjeru utječu na upravljanja obalnim područjem.

### **Ministarstva**

U suvremenoj državi, ministarstvo je osnovno i najvažnije tijelo državne uprave. Polazeći od organizacijskog i funkcionalnog aspekta, ono čini samu srž "upravne organizacije" čiji čelnik odnosno ministar je član Vlade koja je nositelj izvršne vlasti i u praktičnom političkom smislu kontrolira parlamentarnu većinu koja donosi zakone koja Vlada predlaže.

Ministarstvo je nositelj izrade i priprema nacrte prijedloga zakona i prijedloge drugih propisa u okviru resora ili upravnog područja, planiranje, izradu i provedbu strateških i drugih operativnih dokumenata, zatim neposredno primjenjuju zakone i druge propise te osigurava provedbu zakona i drugih propisa.

Stoga ministarstva imaju ključnu ulogu i utjecaj na upravljanje općenito, pa tako i na obalno područje. Broj ministarstava i raspored resora definira se svakom novom Vladom, sukladno općoj

---

državne uprave (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 150/11, 22/12, 39/13, 125/13 i 148/13), te pravilnicima o ustroju pojedinih tijela državne uprave.

<sup>99</sup> Institucije vlasti obuhvaćaju politička i političko-izvršna tijela, te upravna tijela, i to: Predstavničko tijelo – Sabor RH, kao političko predstavničko tijelo; Izvršno tijelo – Vlada RH, kao izvršno-političko tijelo; Tijela državne uprave.

<sup>100</sup> Hrvatski Sabor kao političko predstavništvo građana, te Vlada RH kao nositelj izvršne vlasti su politička tijela. Njihov sastav rezultat je odnosa političkih snaga u zemlji, stranačkog i izbornog sustava. Donošenje najviših političkih i pravnih akata ovisi o odnosu političkih snaga u parlamentu. Utjecaj ovih ključnih aktera stvar je analize drugih disciplina.

<sup>101</sup> Državna uprava ustrojena je radi obavljanja poslova državne uprave, a to su neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi. Pored ovog državna uprava prati stanje u okviru svog djelokruga prikupljanjem potrebnih podataka i obavijesti, izradom odgovarajućih stručnih podloga te poduzimaju mjeru i radnje za koje su zakonom i drugim propisima ovlašteni. Nadalje pripremaju nacrte prijedloga propisa iz svog djelokruga, izrađuju stručne podloge za rješavanje ili objašnjenje određenih pitanja.

politici Vlade. Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave danas je ustrojeno 20 ministarstava.

Utjecaji na obalno područje naročito se ističu kroz: obalnu industriju, luke i pristaništa, industriju ribolova i akvakulture, podvodna energetska i rudna bogatstva, regionalni razvoj, turizam i rekreaciju, vodno gospodarstvo, obalnu poljoprivredu, zaštitu okoliša i prirode, prostorno uređenje<sup>102</sup>. Isto tako prema matrici mogućih interakcija gospodarskih aktivnosti i utjecaja na obalno područje<sup>103</sup>, aktivnosti kao: urbanizacija, turizam, industrija, energetika, ribarstvo, prijevoz, šumarstvo i poljoprivreda najznačajnije utječu na obalno područje, i to na: zagadenje mora, zraka, buku i zagušenje, gubitak morskih, zemljишnih i kulturnih resursa, te gubitak javnog pristupa i degradaciju tla.

Stoga će se pažnja usmjeriti na ona ministarstva kojima su u nadležnosti gore navedene djelatnosti i aktivnosti, odnosno ona koja su najrelevantnija za IOUP.

Djelokrug i unutarnje ustrojstvo razmatranih ministarstva propisani su Uredbama Vlade o unutarnjem ustrojstvu Ministarstava, stoga će se prikazati samo ključni poslovi i ustrojstvene jedinice relevantne za IOUP.

#### **Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture.**

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture obavlja upravne, stručne i i druge poslove koji se između ostalog odnose na: unutarnji međunarodni pomorski, nautički, cestovni, željeznički, zračni i poštanski promet; planiranje, izradu i provedbu strateških dokumenata i projekata prometne infrastrukture; zaštitu mora od onečišćenja s brodova; morske luke, pomorsko dobro i utvrđivanje granica pomorskog dobra; kopnene robno-transportne centre; zračne luke; sigurnosti plovidbe na moru.

U sastavu ministarstva za obalno područje posebno je važna ustrojstvena jedinica: "Uprava pomorske i unutarnje plovidbe, brodarstva, luka i pomorskog dobra".

Sukladno Uredbi o unutarnjem ustrojstvu ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture (NN 27/12, 36/12, 79/13) Uprava pomorske i unutarnje plovidbe, brodarstva, luka i pomorskog dobra između ostalog priprema nacrte prijedloga zakonskih i podzakonskih akata iz područja pomorskog brodarstva i prometa, pomorskog dobra, morskih luka, agencija pomorske i unutarnje plovidbe, priprema i izrađuje nacrte međunarodnih ugovora i drugih akata iz područja pomorstva i unutarnje plovidbe, sudjeluje u izradi strateških dokumenata, te predlaže razvojnu politiku iz područja pomorstva i unutarnje plovidbe.

Za obavljanje poslova Uprave pomorske i unutarnje plovidbe, brodarstva, luka i pomorskog dobra, ustrojavaju se sljedeći sektori:

- Sektor upravljanja pomorskim dobrom, lučkim i koncesijskim sustavom,
- Sektor pomorske plovidbe, pravnih, međunarodnih poslova i EU,
- Sektor unutarnje plovidbe

<sup>102</sup> Prema: Prema: N. Connolly, C. O'Mahony, C. Buchanan, D. Kay, S. Buckley, and L. Fewtrell, "Assessment of Human Activity in the Coastal Zone". (2001). Report on research project conducted by the Coastal Resources Centre, University College Cork and the Centre for Research into Environment and Health, University of Wales under the Maritime Ireland /Wales INTERREG II Programme, 2001. u: Kobojević, Ž., Kurtela, Ž. i Milošević-Pupo, B. (2012): Održivi razvoj i integrirano upravljanje obalnim područjem – procesi uspješne zaštite obalnog mora, „Naše more“ 59(3-4).

<sup>103</sup> UNEP: Smjernice za integralno upravljanje obalnim i morskim područjima, s posebnim osvrtom na mediteranski bazen. Izvještaj i studije UNEP-ova Programa za regionalna mora br. 161. Split, Hrvatska, CRA/PPA (MAP-UNEP), 1995.

- Lučke kapetanije.

Za obalno područje su značajni: Sektor upravljanja pomorskim dobrom, lučkim i koncesijskim sustavom;

Sektor pomorske plovidbe i Lučke kapetanije. Sektori su podijeljeni na Službe i Odjeli.

Uprava sigurnosti plovidbe, također je značajna ustrojstvena jedinica, koja obavlja inspekcijske, upravne i stručne poslove vezane za sigurnost plovidbe, zaštitu pomorskog dobra, upravljanje pomorskim prometom, zaštitu mora i podmora od onečišćenja, korištenje u unutarnjih morskih voda, teritorijalnog mora i gospodarskog pojasa.

U sastavu Uprave sigurnosti plovidbe na temelju Zakona o lučkim kapetanijama ustrojene su 8 lučkih kapetanija - Pula, Rijeka, Senj, Zadar, Šibenik, Split, Ploče i Dubrovnik) sa 67 regionalnih ispostava.

#### **Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja**

Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja obavlja upravne, stručne i druge poslove koji se između ostalog odnose na: graditeljstvo, prostorno uređenje i usklađivanje prostornoga razvijka, planiranje, korištenje i zaštitu prostora, ostvarivanje međunarodne suradnje u prostornom uređenju, inspekcijske poslove prostornoga uređenja; praćenje stanja u prostoru i provedbu dokumenata prostornoga uređenja, izradu Strategije prostornog razvoja i Državnog plana prostornog razvoja, izradu dokumenata prostornoga uređenja županija, gradova i općina, osiguravanja uvjeta za gospodarenje, zaštitu i upravljanje prostorom i usklađivanje djelovanja tijela državne uprave koja sudjeluju u izradi, donošenju i provedbi dokumenata prostornoga uređenja. Obavlja poslove u iz područja uređenje naselja, te uređenje i korištenje građevinskog zemljišta.

U sastavu ministarstva za obalno područje posebno je važna ustrojstvena jedinica: Uprava za prostorno uređenje i pravne poslove i kao samostalna ustanova Hrvatski zavod za prostorni razvoj.

Uprava za prostorno uređenje i pravne poslove obavlja upravne, stručne i druge poslove koji se odnose na: prostorno uređenje i usklađivanje prostornoga razvijka, planiranje, korištenje i zaštitu prostora, surađuje u izradi dokumenata prostornoga uređenja županija, gradova i općina radi osiguravanja uvjeta za gospodarenje, zaštitu i upravljanje prostorom i usklađivanja djelovanja tijela državne uprave koja sudjeluju u izradi, donošenju i provedbi dokumenata prostornoga uređenja. Uprava obavlja stručne poslove u vezi s nacrtom prijedloga i nacrtom konačnog prijedloga prostornog plana državne razine. Uprava daje suglasnosti na dokumente prostorno uređenja u zaštićenom obalnom području mora.

Posebno je značajno što uprava obavlja pravne poslove koji se odnose na normativnu djelatnost u vezi s pripremom i izradom nacrtu prijedloga zakona, drugih propisa i akata iz djelokruga Ministarstva, obavlja poslove procjene učinaka propisa s tim u vezi i koordinira provedbu propisa iz djelokruga Ministarstva.

U upravi za prostorno uređenje i pravne poslove ustrojavaju se dva Sektora:

- Sektor za prostorno uređenje
- Sektor za pravne poslove. Sektori imaju službe i odjele.

Hrvatski zavod za prostorni razvoj obavlja stručne poslove prostornog uređenja, i to naročito: izradu, odnosno koordinaciju izrade i praćenje provedbe Državnog plana prostornog razvoja i drugih prostornih planova koje donosi Hrvatski sabor ili Vlada; izradu, odnosno koordinaciju izrade i suradnju u izradi drugih dokumenata od važnosti za prostorno uređenje i

zaštitu prostora Države; vođenje, razvoj i upravljanje informacijskog sustava prostornog uredenja; izradu, odnosno vođenje izrade izvješća o stanju u prostoru Države i dr.

Zavod u svom sastavu ima službe i odjele.

### **Ministarstvo zaštite okoliša i prirode**

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode obavlja upravne, stručne i druge poslove koji se između ostalog odnose na: opću politiku zaštite okoliša, ostvarivanje uvjeta za održivi razvitak; zaštitu zraka, tla, voda, mora, biljnog i životinjskog svijeta; uzroke i posljedice promjene klime. Ministarstvo izrađuje prijedloga mjera za unapređenje stanja u području zaštite okoliša, vrši sustavno praćenje stanja okoliša (monitoring) te vođenje informacijskog sustava zaštite okoliša i dr. Iz područja zaštite prirode ministarstvo obavlja poslove koji se odnose na: istraživanje, proučavanje, praćenje, evidentiranje, dokumentiranje i promicanje prirodne baštine, utvrđivanje svojstva zaštićenih dijelova prirode te njihovo vrednovanje; vođenje središnjih upisnika zaštićenih dijelova prirode; propisivanje mjerila za utvrđivanje programa javnih potreba u području zaštite prirode Republike Hrvatske; utvrđivanje uvjeta za korištenje i namjenu zaštićenih dijelova prirode, te upravljanje zaštićenim dijelovima prirode; utvrđivanje uvjeta zaštite prirode; inspekcijske poslove zaštite prirode i dr.

Ministarstvo u svom sastavu ima uprave, samostalne sektore i službe.

Ustrojstvene jedinice ministarstva koje mogu biti od značaja za obalno područje su:

- Uprava za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom
- Uprava za klimatske aktivnosti, održivi razvoj i zaštitu zraka, tla i mora
- Uprava za zaštitu prirode
- Uprava za inspekcijske poslove

Uprava za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom obavlja upravne i stručne koji se između ostalih odnose na poslove vezane za procjenu utjecaja zahvata na okoliš, stratešku procjenu utjecaja strategija, planova i programa na okoliš, prevenciju i odgovornost za štetu u okolišu, integralno sprječavanje onečišćenja. Uprava sudjeluje u izradi nacrtu zakona i provedbenih propisa, programa, planova i izvješća i prati njihovu provedbu.

Iz oblasti gospodarenja otpadom Uprava obavlja poslove vezane za izradu i provedbu strateških dokumenata vezanih za održivo gospodarenje otpadom. Uprava izrađuje smjernice za unapređenje sustava gospodarenja otpadom, te izrađuje nacrte i prijedloge podzakonskih akata u vezi gospodnja otpadom.

U Upravi se ustrojavaju Sektor za procjenu utjecaja na okoliš i industrijsko onečišćenje i Sektor za održivo gospodarenje otpadom, planove, programe i informacijski sustav.

Uprava za klimatske aktivnosti, održivi razvoj i zaštitu zraka, tla i mora obavlja upravne i stručne poslove u vezi s ublažavanjem klimatskih promjena i prilagodbom klimatskim promjenama, zaštitom ozonskog sloja, očuvanjem kvalitete zraka, očuvanjem kakvoće mora i zaštitom tla te obavlja i druge poslove u vezi s poduzimanjem mjera radi smanjivanja i sprječavanja onečišćavanja okoliša. Uprava sudjeluje u izradi nacrtu zakona i provedbenih propisa, programa, planova i izvješća iz svog djelokruga.

Unutar ustrojstvene jedinice Sektor za zaštitu zraka, tla i mora ustrojena je Služba za zaštitu mora i priobalja – područna jedinica Rijeka.

Služba za zaštitu mora i priobalja – područna jedinica Rijeka obavlja upravne i stručne poslove u vezi sa zaštitom, očuvanjem i omogućavanjem oporavaka morskih i obalnih ekoloških sustava, potiče, razvija i koordinira upravljanje obalnim područjem i zaštitom mora na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, sudjeluje u provođenju nacionalnog i subregionalnog

Plana intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora. Poduzima mjere radi učinkovitog djelovanja sustava zaštite morskog okoliša i obalnog područja, te u vezi sa predviđanjem, sprječavanjem, ograničavanjem i sanacijom onečišćenoga morskog okoliša i obalnog područja. Služba između ostalog sudjeluje u izradi stručnih podloga za izradu nacrta prijedloga zakona i provedbenih propisa, priprema stručne podloge za izradu strategija, planova, programa, projekata i izvješća u vezi sa zaštitom morskog okoliša i integralnog upravljanja obalnim područjem i prati njihovu provedbu.

Ova služba je izrijekom naznačena da priprema stručne podloge za izradu strategija, planova, programa, projekata i izvješća u vezi sa integralnim upravljanjem obalnim područjem. Uprava za zaštitu prirode obavlja upravne i stručne poslove vezane uz očuvanje bioraznolikosti, krajobrazne raznolikosti i georaznolikosti, održivo korištenje prirodnih dobara i zaštite dijelova prirode.

Uprava priprema planske dokumente u vezi sa zaštitom prirode, izrađuje stručne podloge za nacrte propisa na temelju propisa o zaštiti prirode. U Upravi za zaštitu prirode ustrojavaju se sljedeće ustrojstvene jedinice: Služba za zaštićena područja, georaznolikost i ekološku mrežu; Sektor za bioraznolikost i strateške poslove i Sektor za planske dokumente i ocjenu prihvatljivosti.

Poslovi ove uprave relevantni za obalno područje odnosi se na korištenje prirodnih dobara i zaštite dijelova na obalnom području. Uprava za inspekcijske poslove značajna je zbog prirode nadzora u svim segmentima zaštite okoliša i prirode u obalnom području.

#### **Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije**

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na: planiranje i provođenje regionalne razvojne politike i uspostave cijelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja regionalnoga razvoja.

U okviru Ministarstva za obavljanje svojih poslova ustrojene su Uprava za strateško planiranje, Uprava za upravljanje operativnim i Uprava za regionalni razvoj. Uprava za regionalni razvoj obavlja poslove koji se odnose na predlaganje politike regionalnoga razvoja i uspostavu cijelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja regionalnoga razvoja.

Uprava između ostalog predlaže politiku održivog razvoja Jadranskog mora, otoka i priobalja te uspostavu cijelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja održivog razvoja otoka i priobalja za sve upravne razine te planira izradu i provedbu strateških dokumenata i projekata prometne, komunalne i društvene infrastrukture. Za obavljanje poslova iz nadležnosti Uprave za regionalni razvoj ustrojavaju se sljedeće ustrojstvene jedinice: Sektor za politiku regionalnoga razvoja, Sektor za otroke i Sektor za provedbu razvojnih programa.

Sektor za otroke obavlja poslove koji se odnose na održivi razvoj Jadranskog mora, otoka i priobalja: oblikovanje i predlaganje razvojne politike održivog razvoja otoka i priobalja, te predlaganje i uspostavljanje cijelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja održivog razvoja otoka i priobalja. Za obavljanje poslova iz nadležnosti Sektora za otroke ustrojavaju se: Služba za politiku razvoja otoka i Služba za provedbu i praćenje otočnih razvojnih programa i projekata.

Ovdje valja naglasiti da je u odnosu na ranije razdoblje spuštena upravna razina sa Uprave za otroke na čijem se čelu nalazio Državni tajnik, na Sektor za otroke, što se može ocijeniti kao smanjenje pozornosti prema otocima.

#### **Ministarstvo turizma**

Ministarstvo turizma obavlja upravne i druge poslove koji se između ostalog odnose na: turističku politiku Republike Hrvatske, strategiju razvijanja hrvatskog turizma; razvoj i investicije u turizmu; razvitak posebnih i drugih selektivnih oblika turizma, zatim na sustav turističkih zajednica, djelovanje instrumenata gospodarskog sustava i mjera gospodarske politike na razvoj ponude i pružanje turističkih i ugostiteljskih usluga i poslovanje turističkih i ugostiteljskih gospodarskih subjekata; uvođenje međunarodnih standarda kvalitete ponude smještaja i usluga; kategorizaciju turističkih i ugostiteljskih objekata; unapređivanje turističke i ugostiteljske djelatnosti.

Ministarstvo u svom sastavu ima Uprave, Samostalne sektore i odjele.

#### **Ministarstvo poljoprivrede**

Ministarstvo poljoprivrede obavlja upravne, stručne i druge poslove u području poljoprivrede, ribarstva, šumarstva, vodnoga gospodarstva, ruralnog razvoja, gospodarenja i raspolažanja poljoprivrednim zemljište u vlasništvu države, poljoprivredne politike i dr.. Ministarstvo propisuje mjere upravljanja i gospodarenja biološkim bogatstvima mora, određivanje i kontrolu ribolovnog napora, određivanje granica između unutarnjeg i vanjskoga ribolovnog mora, granica ribolovnih zona, propisuje namjene, vrste i količine ribolovnih alata i opreme u ribolovu, propisuje i uvjete za uzgoj ribe i drugih vodenih organizama, uvjete za obavljanje ribolova i uvjete za priznavanje organizacija proizvođača u ribarstvu.

Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na šumarstvo i lovstvo, zaštitu šuma, upravljanje vodama i vodnogospodarskim sustavom. Posebno za obalno područje važni su poslovi koji se odnose na zaštitu od štetnog djelovanja voda, zaštitu od erozije i bujica, provedbu zaštite voda i zaštite mora od zagadivanja s kopna i dr. Ministarstvo provodi mjere poticajne politike u poljoprivredi i ribarstvu, te uređuje i koordinira sufinanciranje poljoprivrede, ribarstva i prerade poljoprivrednih proizvoda.

U sastavu ministarstva ključne ustrojstvene jedinice su: Uprava poljoprivrede i prehrambene industrije, Uprava ribarstva, Uprava sigurnosti hrane i fitosanitarne politike, Uprava šumarstva, lovstva i drvene industrije, Uprava vodnoga gospodarstva, Uprava veterinarstva, Uprava ruralnog razvoja, EU i međunarodne suradnje.

Uprave iz svog djelokruga oblikuju politike, planiraju, izrađuju prijedloge zakona i podzakonskih akata (uredbi, pravilnika, naredbi i dr.), te uskladjuju zakonodavstvo iz svog područja, sudjeluju u izradi strateških i programskih dokumenata, propisa i međunarodnih sporazuma u području ruralnog razvoja; surađuju s tijelima državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uprave su podijeljene na sektore, službe i odjele.

#### **Ministarstvo kulture**

Ministarstvo kulture između ostalo obavlja koji se odnose na: istraživanje, proučavanje, praćenje, evidentiranje, dokumentiranje i promicanje kulturne baštine te utvrđivanje svojstva zaštićenih kulturnih dobara.

U sastavu ministarstva ključna ustrojstvena jedinica je Uprava za zaštitu kulturne baštine

U Upravi za zaštitu kulturne baštine obavljaju se upravni i stručni poslovi u vezi s: utvrđivanjem uvjeta za korištenje i namjene kulturnih dobara, te upravljanjem kulturnim dobrima sukladno propisima, utvrđivanjem posebnih uvjeta građenja za zaštitu kulturnih dobara, obavljanjem inspekcijskih poslova u području zaštite kulturnih dobara, te drugim poslovima sukladno djelokrugu rada Uprave. Uprava u svom sastavu ima sektore, službe i konzervatorske odjele.

U konzervatorskim odjelima obavljaju se stručni i upravni poslovi koji se odnose na istraživanje, proučavanje, praćenje stanja, evidentiranje, dokumentiranje i promicanje kulturnih dobara, primjenu odgovarajućih metoda i mjera zaštite kulturnih dobara. U konzervatorskim odjelima obavlja se utvrđivanje posebnih uvjeta građenja, utvrđivanje uvjeta korištenja, namjene i upravljanja kulturnim dobrima.

Iz djelokruga drugih ministarstva koji su relevantni za obalno područje moguće je još istaknuti:

- Poslove iz djelokruga Ministarstva gospodarstva u vezi obalnih industrija, energetika i rудarstvo posebno koji se odnose na obnovljive izvore energije, istraživanje i eksploatacije energenata iz Jadranskog mora, mineralnih sirovina u obalnom području (kamena i pijeska).
- Poslove iz djelokruga Ministarstva poduzetništva i obrta koji se odnose na malo i srednje poduzetništvo, obrtništvo, zadružarstvo, ravnomjerni regionalni razvoj poduzetništva te mјere gospodarske politike na razvoj obrtništva, zadružarstva, malog i srednjeg poduzetništva.
- Poslove iz djelokruga Ministarstva uprave koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i na administrativno-teritorijalni ustroj države.

Pored ministarstava kao ključnih tijela državan uprave u pogledu upravljanja i koordinacije sektorskih politika potrebno je spomenuti još neka, isto tako relevantna tijela na državnoj razini koji jejavljaju kao dionici/akteri u upravljanju obalnim područje, kao što su državni uredi, državne upravne organizacije, nezavisni regulatori i trgovačka društva od posebnog državnog interesa.

### **Državni uredi**

Državni uredi ustrojeni su za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja koja su od posebnog značaja za učinkovitiji rad Vlade. Za integralno upravljanje obalnim područjem od posebnog je značaja Državni ured za upravljanje državnom imovinom.

Ovo se ističe zbog još uvijek prisutnih dubioza u vlasništvu i nerazriješenih odnosa i pravu raspolaganja zemljištem koja je bila bivše društveno vlasništvo između općina/gradova se jedne i Države (Hrvatske šume) s druge strane, što posebno dolazi do izražaja u planiranju i privođenju namjeni pojedinih površina koje se planiraju za gospodarske aktivnosti. Problemi idu to te mјere da se gotovo zaustavljaju investicije i dovode u pitanju već započeta ulaganja. Isto tako veliki dio kompleksa bivših vojnih objekta i područja koji nisu perspektivni za MORH, a predstavljaju značajan razvojni resurs je u nadležnosti ureda.

### **Državne upravne organizacije**

Državne upravne organizacije se ustrojene su za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja. Državne upravne organizacije osnivaju se u pravilu kao državne uprave, zavodi i ravnateljstva. Državne upravne organizacije obavljaju upravne, stručne i druge poslove iz svog djelokruga, a osobito proučavaju i istražuju određena pitanja koja zahtijevaju primjenu posebnih načina rada, a koje je nužno obavljati u okviru državne uprave.

U odnosu IOUP upravljanje, posebno sa razvojnog aspekta mogu se izdvojiti: Državna geodetsku uprava, Državni zavod za statistiku i Državni zavod za zaštitu prirode.

Posebno je značajna Državna geodetska uprava koja vodi prostorne podatke, sa područnim jedinicama za katastar zemljišta. Ovo je naročito važno za poslove prostornog uređenja i gospodarenje obalnim područjem.

Državni zavod za zaštitu prirode kao središnja ustanova za stručne poslove zaštite prirode u Hrvatskoj relevantna je za IOUP zbog bio raznolikosti na obalnom području i brojnosti prirodnih fenomena i vrijednosti.

### **Agencije**

Postupnom transformacijom poslova državne uprave sve su prisutnije regulatorne agencije kao nezavisna regulatorna tijela utemeljena na zakonima i formalno izdvojena iz sustava državne uprave i odgovorna su izravno parlamentu. Od 2010. na ovomo zakonodavstvom je uspostavljeno oko 50 neovisnih agencija, od kojih je određeni broj definiran kao "nezavisni regulatori".

Pored mnoštva agencija, kao relevantne za integralno upravljanje obalnim područjem za potrebe ove analize mogu se naznačiti pojedine agencije.

Agencija za obalni linijski pomorski promet je samostalna pravna osoba, osnovana 1. listopada 2006. godine temeljem Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom. Najznačajniji posao Agencije je raspisivanje javnih natječaja za dodjelu koncesija i sklanjanje ugovora o prijevozu na svim državnim linijama u javnom obalnom pomorskom prometu, te nadzor nad kvalitetnim korištenjem sredstava koji se iz proračuna RH izdvajaju za održavanje pomorskih veza s otocima.

Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju je javna ustanova radi operativne provedbe mjera tržišne i strukturne potpore u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Agencija kroz jasne radne procedure korisnicima nastoji omogućiti ostvarivanje prava na potporu iz djelokruga poljoprivrede i ruralnog razvoja. Agencija posluje u ozračju podrške održivom razvoju hrvatskog ruralnog prostora i jačanja tržista poljoprivrednih proizvoda.

Agencija za regionalni razvoj Republike Hrvatske osnovana je Uredbom o osnivanju Agencije za regionalni razvoj Republike Hrvatske (NN 155/08), 24. prosinca 2008. godine, kao bitni čimbenik provedbe dijela regionalne razvojne politike Republike Hrvatske iz nadležnosti Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.

Agencija za zaštitu okoliša osnovana je odlukom Vlade Republike Hrvatske za prikupljanje, objedinjavanje i obradu podataka o okolišu. Potreba za osnivanjem Agencije definirana je strateškim dokumentom u zaštiti okoliša - Strategijom zaštite okoliša Republike Hrvatske, koja ju pozicionira kao središnje stručno tijelo i mogućeg promotora održivoga razvoja.

Agencija za ugljikovodike čija je jedna od glavnih zadaća definiranje istražnih radnji u skladu s najboljim svjetskim praksama, određivanje pravila i uvjeta za uspostavu istražnog i eksploracijskog polja i tijek eksploracije. Posebno je značajan rad agencije u vezi eksploracijom nafte i plina u jadranskom podmorju.

Hrvatsku agenciju za malo gospodarstvo i investicije (HAMAG INVEST) osnovala je Republika Hrvatska Zakonom o poticanju razvoja malog gospodarstva (NN 29/02, 63/07, 53/12). Djelatnosti HAMAG INVEST-a u nadležnosti su Ministarstva poduzetništva i obrta. Hrvatska agencija za malo gospodarstvo i investicije osnovana je s ciljem pružanja kvalitetne potpore u poslovanju subjekata malog i srednjeg gospodarstva, što omogućava lakši i brži ekonomski razvoj na nacionalnoj razini.

Agencija za regionalni razvoj Republike Hrvatske, javna ustanova osnovana je Uredbom o osnivanju Agencije za regionalni razvoj Republike Hrvatske (NN 155/08, 83/12), kao bitni čimbenik provedbe dijela regionalne razvojne politike Republike Hrvatske iz nadležnosti Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.

U vezi agencija u kontekstu koordinacije sektorskih politika stručnjaci ističu odredene prijeporne točke i to u prvom redu da su u agencijama objedinjene regulatorne, egzekutivne i upravne funkcije što na određeni način redefinira načela diobe vlasti. Sve prisutnija "agentifikacija" javnih poslova sužava prostor prijenosa ovlasti na lokalnu samouprave sukladno načelima decentralizacije i zahtjevima za sudjelovanjem, odnosno participacijom u upravljanju obalnim područjem. Zatim, nejasni odnosi i komunikacijski kanali, nedefiniran nadzor, politička kontrola i autonomija agencija ne pruža učinkovite koordinacije politika, a time i za integralno upravljanje.

### Tjela državne uprave u Županijama

Poslovi državne uprave na teritorijalnoj razini obavljaju se kroz tri osnovna institucionalna oblika: putem mreže državnih ureda u županijama, putem izdvojenih organizacijskih jedinica – ispostava središnjih državnih tijela i prenošenjem poslova državne uprave na jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave. Ova tijela nemaju značajnijeg utjecaja na oblikovanje sektorskih politika, stoga ih nije potrebno razmatrati u kontekstu koordinacije sektorskih politika.

### Javna poduzeća i javne ustanove

O okviri javnog sektora nalaze se brojne javne i privatnih institucije kao: javna poduzeća<sup>104</sup> koja upravljaju s prometnim i infrastrukturnim sustavima i obavljaju druge djelatnosti od posebnog državnog interesa, te institucije koje obavljaju komunalne djelatnosti i ustanove za područje odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, tjelesne kulture, tehničke kulture, zdravstva, socijalne skrbi i dr.

Ove institucije kroz svoje programe razvoja, stručno osoblje koje sudjeluje u raznim stručnim povjerenstvima, te položaj i utjecaj vodećeg osoblja u strukturama vlasti ostvaruju utjecaj na oblikovanje pojedinih sektorskih politika.

Od javnih poduzeća, trgovачkih društva od posebnog državnog interesa i ustanova relevantna za IOUP mogu se izdvajati ona značajnija, i to:

- Hrvatske vode – pravna osoba za upravljanje vodama (korištenje, uređenjem, zaštitom voda i obalnog mora);
- Hrvaste šume – pravna osoba za upravljanja šumama i šumskim zemljištem u vlasništvu RH;
- Hrvatska elektroprivreda - nacionalna elektroenergetska tvrtka, koja se bavi proizvodnjom, prijenosom i distribucijom električne energije;
- Jadrolinija - društvo za linjski pomorski prijevoz putnika i tereta, u 100%-nom vlasništvu Republike Hrvatske;
- Hrvatske ceste d.o.o., društvo s ograničenom odgovornošću (u 100 % - tom vlasništvu RH) za upravljanje, građenje i održavanje državnih cesta;
- Plovput d.o.o. – (društvo u 100% vlasništvu države) za sigurnost plovidbe na moru
- Hrvatski hidrografski institut – javna je ustanova za obavljanje hidrografske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku (hidrografskih istraživanja mora, morskog dna i podmorja, obradom i javnom objavom službenih pomorskih navigacijskih karata, priručnika i drugih informacija);
- Institut za oceanografiju i ribarstvo - nacionalna znanstveno-istraživačka institucija koja se bavi istraživanjem mora;

---

<sup>104</sup> Javnim poduzećima smatraju se cjeline u državnom vlasništvu ili pod državnom kontrolom koje prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge širokoj javnosti, a formirana su kao korporacije. (<http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/javni-sektor/316/>)

- Javne ustanove za zaštićene dijelove prirode u obalnom području ( Nacionalnim parkovima: "Brijuni", "Kornati", "Krka", "Mljet", "Paklenica" , te Parkovima prirode "Lastovsko otoče" i "Biokovo" ;
- Lučke uprave državnog značaja – osnovane temeljem Zakon pomorskom dobru i morskim lukama radi upravljanja, gradnje i korištenja luke otvorene za javni promet koja je od osobitoga (međunarodnoga) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku ( LU: Rijeka, Zadar, Šibenik, Split, Ploče i Dubrovnik).
- Hrvatska turistička zajednica - nacionalna turistička organizacija, a osnovana je radi stvaranja i promicanja identiteta i ugleda hrvatskog turizma, planiranja i provedbe zajedničke strategije i koncepcije.

Tablica 9. Zbirni prikaz ključnih resora, institucija, poslova i dokumenata relevantnih za IOUP

RESOR MINISTARSTVO	Izrada prijedloga zakona i provedbenih propisa, neposredna provedba zakona, izrada i provedba strateških dokumenta, te upravni i stručni poslov koji se odnose na područja relevantna za IOUP	Strateških dokumenti	Ključne državne upravne organizacije, agencije, javna poduzeća i ustanove
<b>Pomorstvo, promet i Infrastruktura</b>	svi vidovi prometa (posebno pomorski); morske luke; pomorsko dobro; koncesije na pomorskom dobru; zaštita mora; sigurnost plovidbe;	Strategija pomorskog razvijanja i integralne pomorske politike; Strategija prometnog razvijanja RH; Strategija razvoja nautičkog turizma;	Agencija za obalni linjski pomorski promet Hrvatska regulatoma agencija za mrežne djelatnosti Lučke kapetanje Jadrolinija Plovput d.o.o. Hrvatski hidrografski institut Plinacro Hrvatska pošta Hrvatske ceste HŽ Infrastruktura Lučke uprave
<b>Graditeljstvo i prostorno uređenje</b>	graditeljstvo, prostorno uređenje, usklajivanje prostornoga razvijanja,	Strategija prostornog razvijanja RH; Državni plan prostornog razvijanja.	Hrvatski zavod za prostorni razvoj Državna geodetska uprava Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje

	određivanje namjene, planiranje, korištenje i zaštitu prostora praćenje stanja u prostoru i provedbu dokumenata prostomoga		
<b>Zaštite okoliša i prirode</b>	opća politika zaštite okoliša, održivi razvoj, zaštita voda, morskog okoliša, zraka, tla, biljnog i životinjskog svijeta, gospodarenje otpadom, ekološka mreža, procjena utjecaja po okoliš; zaštita prirode;	Strategija održivog razvoja RH, Strategija održivog gospodarenja otpadom RH, Strateške odrednice za razvoj zelenog gospodarstva, Nacionalna strategija zaštite okoliša, Nacionalni plan djelovanja za okoliš.	Agencija za zaštitu okoliša Državni zavod za zaštitu prirode Fond za zaštitu okoliša i energetsku činkovitost Javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima prirode
<b>Regionalni razvoj</b>	planiranje i provođenje regionalne razvojne politike, uspostave cijelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja regionalnoga razvoja; regionalna organizacija.	Nacionalni strateški referentni okvir; Strategija regionalnog razvoja.	Agencija za regionalni razvoj RH Otočko vijeće
<b>Turizam</b>	razvoj turizma, investicije u turizmu, mjere gospodarske politike u odnosu na turizma.	Strategija razvoja hrvatskog turizma.	Hrvatska turistička zajednica, Institut za turizam
<b>Poljoprivreda (polj.zemlj. šumarstvo, ribarstvo, vodnogos podarstvo)</b>	poljoprivredna politika, poljoprivredno zemljište, ribarstvo (upravljanja i gospodarenja iološkim bogatstvima mora, kontrola ribolova i ribolovne zone); marikultura šumarstvo (gospodarenje i zaštita šuma),	Strategija ruralnog razvoja Republike Hrvatske Nacionalni strateški plan razvoja ribarstva; Akciski plan razvoja ekološke poljoprivrede u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2011. - 2016. godine, Nacionalna šumarska politika i strategija i šumske gospodarske osnove	Agencija za poljoprivredno zemljište Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju Hrvatska poljoprivredna agencija Hrvatske vode Hrvatske šume

	lovstvo, vodnogospodarstvo (gospodarenje vodama, zaštita voda i obalnog mora), ruralni razvoj.	Strategija upravljanja vodama Plan upravljanja vodnim područjima	Institut za jadranske kulture i melioraciju krša Institut za oceanografiju i ribarstvo
<b>Kultura i kulturna baština</b>	upravljanje i zaštita kulturne baštine	Strategija zaštite, očuvanja i održivog gospodarskog korištenja kulturne baštine RH	Konzervatorski odjeli
<b>Gospodarstvo</b>	obalne industrije (brodogradnja i prerada), strateške investicije, energetika i rudarstvo, obnovljivi izvore energije, istraživanje i eksploatacije energenata iz Jadranskog mora, mineralnih sirovina u obalnom području (kamena i pijeska).	Industrijska strategija Hrvatske  Strategija energetskog razvoja Hrvatske	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)  Agencija za ugljikovodike  Agencija za investicije i konkurentnost  Hrvatska elektroprivreda  Plinacro  Hrvatska gospodarska komora
<b>Poduzetništvo i obrt</b>	malo i srednje poduzetništvo, obrtništvo, zadružarstvo, ravnomjerni razvoj poduzetništva	Strategija razvoja poduzetništva u Republiči Hrvatskoj 2013. - 2020.	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo i investicije  Hrvatska obrtnička komora
<b>Uprava i lokalna i područna) regionalna) samouprava</b>	područne (regionalne) ustrojstvo državne uprave, lokalne i samouprave, administrativno- teritorijalni ustroj države	Strategija reforme lokalne i područne samouprave i administrativno - teritorijalna reorganizacija	
<b>Državni ured za upravljanje državnom imovinom (koordinacijsko tijelo)</b>	upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske	Strategija upravljanja i vlasništvu Republike Hrvatske	
<i>Iz gornjeg prikaza među odabranim resorima/ministarstvima, poslovima, strateškim dokumentima i drugim ključnim upravama, ustanovama i agencijama na državnoj razini jasno se ocrtava složenost i isprepletenost tijela, preklapanje poslova i dokumenta koji utječu na proces upravljanja na obalnom</i>			

području. Stoga IOUP postavlja snažan zahtjev za postizanje koordinacije sektorskih politika na obalnom području.

Obzirom da se sektorske politike provode na regionalnoj i lokalnoj razini ni nužna je i analiza institucija regionalne i lokalne razine.

### **Institucije područne (regionalne) relevantne za IOUP**

Na regionalnoj razini moguće je istaknuti nekoliko ključnih dionika kao dio regionalne samouprave. Prema odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>105</sup> ustrojene su županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa. U obalnom području ustrojeno je 7 županija, koje su ranije nabrojene. Županije su samostalne u odlučivanju u poslovima od područnog (regionalnog) značaja, a posebice kada je riječ o poslovima koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Županija uskladjuje interese i poduzima aktivnosti radi ravnomernog gospodarskog i društvenog razvijanja gradova i općina u sastavu Županije i Županije kao cjeline.

Županija putem Skupštine županije, Župana i županijskih tijela odlučuje o poslovima koji su relevantni za IOUP, i to:

- određuje odgovarajuću regionalnu gospodarsku strukturu županije,
- određuje osnovu namjene prostora kopna i mora s razmještajem gospodarskih djelatnosti,
- određuje osnovu razvojne prometne, javne i druge infrastrukture,
- brine o održivom gospodarenju otpadom na županijskoj razini,
- osigurava zaštiti krajobraza i mjere zaštite okoliša,
- uređuje pitanja korištenja pomorskog dobra,
- odlučuje o lukama otvorenim za javni promet i lukama posebne namjene regionalnog značaja,
- odlučuje o utvrđivanju lučkih područja,
- putem lučkih uprava upravlja sa lukama otvorenim za javni promet,
- upravlja zaštićenim objektima prirode putem javnih ustanova,

Županijska upravna tijela ustrojavaju se za obavljanje poslova iz djelokruga županije. Osnovna upravna tijela u Županiji su Upravni odjeli (UO), koji prate stanje u svom području, izrađuju izvješća, stručne podloge, prijedloge i nacrte akata iz djelokruga upravnog tijela.

Obzirom da se broj i vrstu upravnih odjela svaka županija svojim aktom određuje za sebe ovdje će se na načelno istaknuti upravne odjele relevantne za IOUP.

### **Županijski upravni odjeli za pomorstvo, promet i veze**

Upravni odjel je između ostalog odgovoran za pomorska pitanja na teritoriju Županije i postupa u skladu sa Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama. Odgovoran je za provedbu ili poštivanje pravila i propisa vezanih za upravljanje lukama, odluke o osnivanju lučkih uprava odluke vezane za granice pomorskog dobra i izdavanje koncesija, i drugih zakonskih akata. Načelni zadaci UO su sljedeći: održavanje, upravljanje, zaštita i unapređenje pomorskog dobra i zaštita morskog okoliša; nadzor, koordinacija i sudjelovanje u radu županijskih lučkih uprava, izrada godišnjih programa, planova i izvješća za županijsko poglavarstvu o aktivnostima, razvoj

<sup>105</sup> NN, broj 19/13

i financiranje luka, predlaganje mjera za unapredjenje njihovih aktivnosti; sudjelovanje u razvoju lučke infrastrukture; izdavanje koncesija i upravljanje registrom koncesija; nadzor stanja na pomorskom dobru, analize, studije, izvješća; suradnja s lokalnim samoupravama i javnim poduzećima vezano za održavanje na pomorskom dobru; koordinacija odjela na županijskoj razini radi definiranja granica pomorskog dobra i slanje prijedloga odjelu na razini ministarstva; evidencije o granicama pomorskog dobra, brodicama i jahtama, te naknade za korištenje pomorskog dobra.

### **Županijski upravni odjeli za turizam, poduzetništvo i poljoprivredu**

Ovi upravni odjel nadležan je za poslove gospodarskog razvoja županije koji su usredotočeni na turizam, poduzetništvo i poljoprivredne aktivnosti. Sukladno tome, UO redovito nadzire i analizira situaciju u ovim sektorima i predlaže mjere za poboljšanja. Aktivno sudjeluje u promociji vezanoj za turizam i podupire razvoj različitih oblika turizma (npr. kongresni, nautički, seoski, zdravstveni i lovi). UO ima i koordinacijsku ulogu gdje radi na uskladenju razvojnih aktivnosti na razini lokalnih samouprava i gospodarskih subjekata vezanih za turizam; surađuje sa županijskom, te gradskim i općinskim turističkim zajednicama kao i drugim organizacijama uključenim u razvoj turizma; osim toga, UO aktivno prati i analizira stanje u malom i srednjem poduzetništvu, predlaže i provodi mjere promicanja, razvoja i sustavnog unapređivanja malog i srednjeg poduzetništva; potiče usklajivanje subjekte malog i srednjeg poduzetništva s EU normama i tehnološki razvoj, surađuje s različitim institucijama i centrima koji se bave gospodarskim razvojem; koordinira rad ustanova i trgovackih društava u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu Županije te podnosi izvješća o njihovom radu Županijskom poglavarstvu; aktivno kreira i provodi mjere vezane za razvoj poljoprivrede i proizvodnju hrane u Županiji. UO također prati, analizira i predlaže mjere razvoja u oblasti šumarstva, lovstva i ribarstva.

Pored upravnih tijela u Županiji postoje i druge ustanove od značaja za upravljanje obalnim područjem. Temeljem posebnih propisa ustrojene su:

- Javne ustanove Županijski zavodi za prostorno uređenje,
- Županijske lučke uprave,
- Javne ustanove razvojne agencije
- Javna ustanova za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode,

Prikazati će se one javne ustanove koje imaju neposredniji značaj za IOUP.

#### *Javna ustanova Županijski zavod za prostorno uređenje*

Stručne poslove prostornog uređenja za županiju obavlja zavod za prostorno uređenje županije, izradu, odnosno koordinaciju izrade i praćenje provedbe prostornih planova područne (regionalne) razine, pripremu polazišta za izradu prostornih planova užih područja, te pružanje stručne savjetodavne pomoći u izradi prostornih planova lokalne razine.

Glavni zadatak Zavoda bio je pružiti sustavnu podršku usklajenju prostornih planova jedinica lokalne samouprave s prostornim planom Županije koji mora biti uskladen s čitavim nizom spomenutih zakonskih propisa. Pojedini Županijski zavodi u obalnom području imaju značajno iskustvo u integralnom razvoju i prostornom planiranju, budući su pored svojih aktivnosti u prostornom planiranju aktivno uključen i u aktivnosti vezane za održivi razvoj<sup>106</sup>.

#### *Županijska lučka uprava*

---

<sup>106</sup> Npr. Zavod za održivi razvoj i prostorno planiranje Primorsko-goranske županije

Radi upravljanja, gradnje i korištenja luka otvorenih za javni promet koje su od županijskog i lokalnog značaja za područje obalnih županija prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama osnovane su županijske lučka uprava, sa osnovnom svrhom: briga o gradnji, održavanju, upravljanju, zaštiti i unapređenju pomorskog dobra koje predstavlja lučko područje, te gradnja i održavanje lučke podgradnje, osiguravanje trajnog i nesmetanog obavljanja lučkog prometa, tehničko – tehničkog jedinstva i sigurnost plovidbe, osiguravanje pružanja usluga od općeg interesa ili za koje ne postoji ekonomski interes drugih gospodarskih subjekata. Lučke uprave ubiru prihod od lučkih naknada, naknada za koncesije lučkih djelatnosti, proračunskih sredstava i drugih izvora. Vrše usklađivanje i nadzor rada ovlaštenika koncesije koji obavljaju gospodarsku djelatnost na lučkom području; donose odluke o osnivanju i upravljanju slobodnih zona na lučkom području sukladno propisima koji uređuju slobodne zone; i drugi poslovi. Lučkom upravom upravlja ravnatelj i Upravno vijeće.

#### *Regionalna razvojna agencija*

Regionalna razvojna agencija je javna ustanova za koordinaciju i razvoj Županije. Multidisciplinarna je operativna institucija koju, radi učinkovitog koordiniranja i provedbe programa i projekata iz područja regionalnog razvoja za jedinicu područne (regionalne) samouprave, osniva županija. Ona je neprofitna ili neprofitno orientirana pravna osoba zadužena za: koordinaciju izrade županijske razvojne strategije i akcijskog plana za provedbu ŽRS, te koordinaciju svih aktivnosti vezanih za regionalni razvoj između jedinica lokalne samouprave u županiji.

#### *Javna ustanova za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima*

Javna ustanova za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima na području županija osniva se sukladno odredbama Zakona o zaštiti prirode. Javne ustanove osnovana je za upravljanje zaštićenim područja od lokalnog značenja, a to su: regionalni park, spomenik prirode, značajni krajobraz, park-šuma i spomenik parkove arhitekture.

#### **Institucije lokalne razine relevantne za IOUP**

Ustavom RH građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu. Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima. Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referendumu i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. U obalnom području kako je ranije navedeno osnovana je 131 jedinica lokalne samouprave i to 43 Grada i 88 Općina.

Osnovni poslovi samoupravnog djelokruga kojeg trebaju obavljati jedinice lokalne samouprave navedeni su člankom 134. Ustava RH i člankom zakona 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Radi se poslovima kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

U zakonu je navedeno da će se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz gore navedenih područja odrediti poslovi koji je jedinica lokalne samouprave dužna organizirati te poslovi koje jedinica lokalne samouprave može obavljati, ako je osigurala uvjete za njihovo obavljanje.

Jedinice lokalne samouprave putem svojim predstavničkim tijela (gradskih i općinskih vijeća), gradonačelnika i općinskih načelnika, te upravnih tijela (upravni odjeli) odlučuju o poslovima koji su relevantni za IOUP, i to o:

- namjeni prostora kopna i mora;
- razvoju prometne, javne i druge infrastrukture;
- zaštiti krajobraza i mjerama zaštite okoliša;
- očuvanju kulturne baštine;
- uređenju naselja i komunalnom opremanju;
- održivom gospodarenju otpadom;
- upravljanju sa pomorskim dobrom u općoj upotrebu (plaže);
- dodjeli koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru;
- načinu i uvjetima korištenja javnoprometnih površina;

Upravljačku strukturu u lokalnoj samoupravi čine: Političko-izvršnu komponentu, Upravnu komponentu i Mjesna samouprava.

Političko -izvršnu komponentu čine: predstavnička tijela i gradonačelnik, odnosno općinski načelnik. Političko izvršna komponenta rezultat je i izbornog procesa.

Upravna komponenta ustrojava se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave kao i poslova državne uprave prenijetih na te jedinice. Upravnu komponentu čine Upravni odjeli za pojedine oblasti (u općinama i gradovima preko 3000 stanovnika), broj i djelokrug UO uređuje Grad/Općina svoj Statutom. U općinama i gradovima, do 3. 000 stanovnika, ustrojava se jedinstveni upravni odjel za obavljanje svih poslova iz samoupravnog djelokruga.

### Dionici izvan vlasti

Gore smo dali prikaz institucija koji u okomitoj dimenziji ili po osnovi vlasti. Međutim potrebno je spomenuti da na upravljanje u obalnom području utječu, mada u znatno manjoj mjeri i drugi brojni dionici izvan vlasti. Radi se o prvom redu o privatnom sektoru, civilnom sektoru i znanstveno-istraživačkom sektoru.

PRIVATNI SEKTOR	CIVILNI SEKTOR	ZNASTVENO ISTRAŽIVAČKI SEKTOR
u turizmu	nevladine organizacije	instituti
nautičkom turizmu	zainteresirana javnost	sveučilišta
brodogradnji	mediji	veleučilišta
energetici		
brodarstvu		
ribolovu		
marikulturi		
prerađivačkoj industriji		

### Zaključna ocjena i preporuke

Prikaz institucija, nadležnosti i ključnih dokumenta nam govori o složenosti i isprepletenost tijela, poslova i dokumenta koji utječu na proces upravljanja na obalnom području i koji zahtijevaju koordinaciju sektorskih politika.

Vertikalna koordinacija se treba odnositi na funkciju sustavnog upravljanja razvojem čiji je cilj uskladenje tijela vlasti i ustanova na različitima razinama uprave (nacionalnoj-regionalnoj-lokalnoj). Horizontalna koordinacija ima više dimenzija, i može se odnositi na koordinaciju između dionika različitih sektora – ekonomski-društveni-zaštita okoliša. Te se odnosi na koordinaciju između javnog (vlast) privatnog i civilnog sektora (organizacije civilnog društva), ili suradnja među lokalnim jedinicama. U upravljanju razvojem su nužni svi spomenuti načini koordinacije i ponekad ih je potrebno primjenjivati simultano.

Prema ocjeni relevantnih stručnjaka u Hrvatskoj postoji velik problem u ostvarivanju viših oblika koordinacije u oblikovanju sektorskih/javnih politika. Isto tako problemi postoje i na nižim razinama koordinacije, u klasičnim pitanjima horizontalnog policy-menadžmenta povezanim s objedinjavanjem inter-organizacijskog djelovanja.

U Hrvatskoj ne postoji tijelo za vertikalnu koordinaciju sektorskih/javnih politika na razini Vlade. Isto tako u nedostatku primjene sustavne policy-analiza odluke se donose na osnovi procjena "od oka" i bez procjene učinaka. Odnosno ne vrši se simulacija implementacije sektorskih politika sa povratnom spregom prema predloženim rješenjima.

Praksa odlučivanja o sektorskim/javnim politikama bez koordinacije i procjene učinaka može utvrditi samo "cijenu koštanja" predložene regulative za državni proračun, a ne može dovesti do djelotvornog oblikovanja i provođenja javnih politika, odnosno do učinkovitog rješenja javnog problema ili optimalnog razvojnog projekta.

Nedostatna suradnja i prisutno nepovjerenje između institucija državne i lokalne, odnosno regionalne razine, isprepletenost i preklapanje poslova, mnoštvo institucija, hijerarhijski i strogo birokratski odnos među institucijama u vertikalnoj i horizontalnoj dimenziji, nedostatak autonomije i moći u donošenju odluka od strane službenika mimo političke sfere, te uklopljenost problemskog rješenja u procese političke moći u velikoj mjeri onemogućava proces koordinacije sektorskih politika – neophodnog uvjeta za IOUP.

Prostorno planiranje služi prostornoj koordinaciji, međutim, suočava se s ograničenjima kada je riječ o koordinaciji u drugim dimenzijama (u smislu vremena i sadržaja). Koordinacijski napor u prostornom planiranju suočavaju se usitnjrenom podjelom poslova nadležnosti te organizacijskom fragmentacijom brojnih aktera koji relevantnih za prostorno planiranje (odvojeni odjeli, posebni zavodi, poduzeća i agencije) koji zbog zaštite pojedinih interesa kao i profesionalnih stavova nisu uvijek usmjerene na usklajivanje aktivnosti i suradnju.

Radi postizanja međusektorske koordinacije javnih politika prema relevantnoj stručnoj literaturi<sup>107</sup> potrebno je ispuniti nekoliko uvjeta:

Prvo, potrebno je imati neku vrstu procjene stupnja preklapanja, odnosno potrebno je utvrditi u kojoj se mjeri dva ili više programa/organizacija bave realizacijom istog cilja, a da pri tome nisu uskladili svoje stanove.

Dруго, potrebna je odgovarajuća procjena stupnja nekoherentnosti, odnosno utvrđivanje činjenica u kojoj mjeri dva ili više programa/organizacije, koji bi trebali biti na "istoj liniji djelovanja", streme oprečnim ciljevima.

Treće, horizontalni menedžment sektorskih/javnih politika prepostavlja uočavanje pitanja koja nisu došla na dnevni red, a neophodan su uvjet za oblikovanje neke sektorske politike.

<sup>107</sup> Peters, G. B. (1998a) Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. Public Administration 76 (2): 295- 311. u: Petak, Z.(2009): Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Analji Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.