

**SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET U SPLITU**

**UTJECAJ PARTICIPACIJE KLJUČNIH DIONIKA NA
USPJEŠNOST PRENAMJENE NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Mentor:

Prof. dr.sc. Branko Grčić

Kandidat:

mr. Irena Đokić

Split, 2010.

Predgovor

Stjecanje doktorata znanosti, nužan je korak u izgradnji uspješne akademske karijere i predstavlja izazov za mladog znanstvenika. Put do naslova doktora znanosti isprepleten je mnogim pitanjima, sumnjama, razmišljanjima, promjenama raspoloženja, ali i upornošću za stizanjem do željenog cilja. Interes za istraživanjem potencijala razvoja lokalne samouprave utjecao je na odabir teme ovog rada. U ovoj doktorskoj disertaciji obrađena je tema "Utjecaj ključnih dionika na uspješnost prenamjene neiskorištenih nekretnina". Postupak stjecanja doktorata proveden je u skladu s procedurom, koja je obuhvaćala slijedeće korake:

1. Po upisivanju poslijediplomskog doktorskog studija Ekonomija, u razdoblju od 2007.-2009. godine uspješno sam položila ispite, a četiri istraživačke radionice na kojima sam predstavila tijek izrade doktorske disertacije, pozitivno su ocijenjene.
2. U ožujku 2010. godine predala sam prijavu Vijeću poslijediplomskih studija Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Splitu, odnosno zahtjev za pokretanje postupka za stjecanje doktorata znanosti.
3. Vijeće poslijediplomskih studija održano je 7.travnja 2010. godine. Tom je prilikom imenovano Povjerenstvo za disertaciju u sastavu: prof.dr.sc. Petar Filipić, prof.dr.sc. Branko Grčić i prof.dr.sc. Nenad Starc, a za potencijalnog mentora imenovan je prof.dr.sc. Branko Grčić.
4. Krajem travnja 2010. godine održan je javni razgovor pred istim Povjerenstvom. Na temelju Zapisnika o javnom razgovoru i Izvješća o temi disertacije, u lipnju 2010. prihvaćena je tema disertacije i Izvješće o ocjeni teme doktorske disertacije, a za mentora je imenovan prof.dr.sc. Branko Grčić.
5. Po predaji doktorske disertacije, Vijeću poslijediplomskih studija Ekonomskog fakulteta u Sveučilišta Splitu, 15.studenog 2010., imenovano je Povjerenstvo za ocjenu disertacije u sastavu prof.dr.sc. Petar Filipić, prof.dr.sc. Branko Grčić i prof.dr.sc. Nenad Starc.
6. Fakultetsko vijeće je na sjednici 14. prosinca 2010., prihvatilo Izvješće o ocjeni disertacije te imenovalo Povjerenstvo za obranu, u istom sastavu kao i za ocjenu.
7. Doktorska disertacija uspješno je obranjena 23.12.2010. godine, u Splitu pred Povjerenstvom u sastavu prof.dr.sc. Petar Filipić, prof.dr.sc. Branko Grčić i prof.dr.sc. Nenad Starc.

Iako ovaj rad potpisuje jedan autor, u njegovo tkivo utkana su promišljanja, savjeti, sugestije i nadasve konstruktivne kritike mnogih osoba. Treba posebno spomenuti kolege s Ekonomskog instituta, Zagreb, prof.dr.sc. Nenada Starca, brižne kolegice dr.sc. Marijanu Sumpor i dr.sc. Dubravku Jurlinu-Alibegović, kolege s "regio" odjela koji su me svojim pozitivnim vibracijama usmjeravali, zajedno s ostalim dragim kolegama s instituta. Osobito je bila značajna svesrdna prijateljska podrška mr. Denisa Redžepagića tijekom zajedničkog studiranja. Naravno, zahvaljujem se i članovima Povjerenstva, prof.dr.sc. Petru Filipiću, a posebno mentoru prof.dr.sc. Branku Grčiću, koji je u svom gustom rasporedu uvijek nekako uspijevaio pronaći vremena za čitanje stranica ovog rada. Osobiti doprinos rada je u

provedenom empirijskom istraživanju, koje su omogućili svi oni koji su sa strpljenjem popunili upitnike i odvojili vremena za intervju, pa im se ovim putem iskreno zahvaljujem. Za nastajanje ovog rada, zaslužni su mnogi prijatelji koji su imali razumijevanja za promjenjiva stanja moga duha, a jednako tako i moja obitelj. Srećom, ovo moje putovanje ne završava doktorskom disertacijom, već se nastavlja dalje u potrazi za mnoštvom odgovora, kao i želji za daljnjim učenjem i usavršavanjem te prenošenjem i primjenom stečenog znanja.

1. UVOD	11
1.1. Problem istraživanja.....	11
1.2. Glavna hipoteza i pomoćne hipoteze	15
1.3. Ciljevi istraživanja	17
1.4. Metodologija istraživanja	18
1.5. Struktura disertacije	23
2. TEORIJSKE ZNAČAJKE I DEFINICIJA PROBLEMA NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA (BROWNFIELDS)	26
2.1. Pojam i razumijevanje problema neiskorištenih nekretnina	26
2.2. Trenutno stanje neiskorištenih nekretnina u svjetskom i europskom kontekstu	27
2.3. Dosadašnja istraživanja	30
2.3.1. Osnovni teoretski okvir	31
2.3.1.1. <i>Teorija zemljišne rente</i>	32
2.3.1.2. <i>Model monocentričnog grada</i>	36
2.3.1.3. <i>Porterova teorija urbanih konkurentskih prednosti i prenamjena neiskorištenih nekretnina</i>	37
2.3.1.4. <i>Teorija mudrog rasta</i>	39
2.3.1.5. <i>Nova ekonomska geografija</i>	40
2.3.1.6. <i>Teorija novog urbanizma</i>	42
2.3.1.7. <i>Moment i stopa prenamjene kroz novčanu prizmu</i>	43
2.3.2. Prenamjena vojnih objekata	48
2.3.3. Zaključak	49
3. SUVREMENI MODELI PRENAMJENE NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA	51
3.1. Javno-privatno partnerstvo	51
3.1.1. Evolucija javno-privatnog partnerstva	51
3.1.2. Aranžmani partnerstva između lokalnih vlasti i privatnih ulagača.....	53
3.1.3. Primjeri javno-privatnog partnerstva	55
3.1.3.1. <i>Primjer javno-privatnog partnerstva - Grad Tilburg, Nizozemska</i>	55
3.1.3.2. <i>Primjer javno-privatnog partnerstva – Općina Hengelo, Nizozemska</i>	57
3.1.4. Poduzeća urbane regeneracije	59
3.1.5. Mogućnosti primjene modela javno – privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj.....	59
3.2. Konceptualni modeli	62
3.2.1. Model kade	63
3.2.2. A-B-C Model	64
3.2.3. Model nogometne lopte.....	65
3.2.4. Model slagalice upotrebe zemljišta.....	66
3.2.5. Matrica interakcije	66
3.3. Ostali modeli prenamjene	67
3.3.1. Model šesterokuta.....	67
3.3.2. Model tetraedra.....	69
3.3.3. Zaključak	70

4. POGLAVLJE – DETERMINANTE MODELA USPJEŠNE PRENAMJENE NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA	71
4.1. Institucionalni i zakonodavni okvir - osnova za planiranje i provedbu postupaka prenamjene	71
4.1.1. Primjer institucionalnog i zakonodavnog okvira - Grad Belfast	75
4.2. Vlasništvo i imovinsko-pravni odnosi	77
4.2.1. Oblik vlasništva i regulirani imovinsko-pravni odnosi kao nužni preduvjeti zainteresiranih potencijalnih ulagača u neiskorištene nekretnine	80
4.2.2. Problem javnog i privatnog vlasništva i interesa	82
4.3. Lokacija kao čimbenik odabira neiskorištene nekretnine u svrhu prenamjene	83
4.4. Identifikacija rizika u postupku prenamjene neiskorištenih nekretnina	85
4.4.1. Mjerenje rizika prenamjene neiskorištenih nekretnina	88
4.4.2. Zakonodavni okvir vezan za rizike onečišćenih lokacija	90
4.4.2.1. EU i ostala relevantna regulativa	90
4.4.2.2. Hrvatska regulativa	92
4.5. Uloga vođe i vodstva u strateškim razvojnim procesima	93
4.5.1. Odrednice strateškog razvojnog planiranja te važnost određivanja vizije razvoja	93
4.5.2. Utjecaj odabira vođe na uspješnost postupaka prenamjene neiskorištenih nekretnina	95
4.6. Participacija kao determinanta prenamjene neiskorištenih nekretnina	97
5. POJAM I ZNAČENJE PARTICIPACIJE	98
5.1. Participativni pristupi i njihova primjena u planiranju razvoja	99
5.2. Kolaborativno planiranje u funkciji jačanja participativnih procesa	101
5.3. Participativna metodologija i njena primjena u planiranju razvoja	103
5.4. Analiza dionika	105
5.4.1. Koraci analize dionika	105
5.4.2. Identifikacija dionika	106
5.4.3. Grupiranje (kategorizacija) dionika	106
5.4.4. Analiza moći dionika	108
5.5. Prednosti i nedostaci participacije	111
5.6. Formalno-pravni okvir za provedbu participacije	112
5.7. Slučajevi uspješne participacije u prenamjeni neiskorištenih nekretnina	114
5.7.1. Grad Bristol	114
5.7.2. Grad Tilburg	117
5.8. Zaključak	119
6. MODEL PRENAMJENE NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA	121
6.1. Pojam održivosti i održive prenamjene neiskorištenih nekretnina	121
6.2. Prenamjena neiskorištenih nekretnina u funkciji strateškog planiranja i upravljanja razvojem na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini	123
6.3. Utvrđivanje odnosa između pojedinih determinanti uspješnosti prenamjene	125
6.3.1. Institucionalni i zakonodavni okvir	125
6.3.2. Vlasništvo i imovinsko-pravni odnosi	127
6.3.3. Lokacija	128
6.3.4. Rizici	129
6.3.5. Vođa i vodstvo	131
6.3.6. Participacija	132
6.4. Oblikovanje modela prenamjene neiskorištenih nekretnina	135

7. VERIFIKACIJA MODELA PRENAMJENE NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA NA PRIMJERU U REPUBLICI HRVATSKOJ	138
7.1. Izazovi prenamjene neiskorištenih nekretnina u Republici Hrvatskoj	138
7.1.1. Zakonodavni okvir u Republici Hrvatskoj relevantan za prenamjenu neiskorištenih nekretnina	138
7.1.2. Stanje neiskorištenih nekretnina u hrvatskom kontekstu	139
7.1.3. Institucionalni okvir upravljanja neiskorištenim nekretninama u hrvatskom kontekstu	141
7.2. Uloga i koordinacija dionika na različitim razinama u postupku prenamjene neiskorištenih nekretnina	153
7.3. Prenamjena neiskorištenih nekretnina na lokalnoj razini	155
7.3.1. Temeljna obilježja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj	155
7.3.2. Obilježja rasta i razvoja JLS	157
7.3.3. Neiskorištene nekretnine u funkciji razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	160
7.4. Konceptualni okvir istraživanja	164
7.4.1. Osnovne pretpostavke za uspješnu prenamjenu neiskorištenih nekretnina u hrvatskom kontekstu	164
7.4.2. Ograničenja u postupku prenamjene u hrvatskom kontekstu	166
7.5. Primijenjena metodologija	169
7.5.1. Definiranje kriterija odabira slučajeva	169
7.5.2. Analiza odabranih slučajeva	171
7.5.2.1. <i>Prostorno-razvojni kontekst odabranih slučajeva</i>	171
7.5.2.2. <i>Slučaj prenamjene vojarne na Trsatu</i>	175
7.5.2.3. <i>Slučaj prenamjene tvornice Torpedo</i>	177
7.6. Rezultati istraživanja	178
7.7. Ograničenja istraživanja	231
8. ZAKLJUČAK I PREPORUKE	232
8.1. Zaključak	232
8.2. Očekivana primjena modela	236
8.3. Preporuke	237
LITERATURA:	242
ŽIVOTOPIS	259

Popis grafičkih prikaza, okvira, slika i tablica

Slika 1.1: Osnovni tipovi dizajna studije slučaja
Slika 1.2: Konceptualni odnos uspješnosti prenamjene i participacije ključnih dionika
Grafički prikaz 2.1: Rentni gradijent
Grafički prikaz 2.2: Funkcija rente
Grafički prikaz 2.3: Raspodjela zemljišta između četiri vrste korištenja
Grafički prikaz 2.4: Zemljišni rentni gradijent
Grafički prikaz 2.5: Isključne rente i monocentrična upotreba zemljišta
Grafički prikaz 2.6: Bruto godišnji povrati i troškovi poslovanja tijekom vremena
Grafički prikaz 2.7: Sadašnja vrijednost zemljišnih resursa tijekom vremena
Grafički prikaz 2.8: Vrijednost očišćene lokacije
Grafički prikaz 2.9: Vrijeme prenamjene
Grafički prikaz 3.1: A-B-C Model
Slika 3.1: Model šesterokuta
Slika 3.2: Model tetraedra
Tablica 3.1: Suradnja javnog i privatnog sektora u provedbi javne razvojne politike
Tablica 3.2: Matrica interakcije
Slika 4.1: Trend razvojne politike u europskim zemljama
Tablica 4.1: Osnovna podjela kontrola u zakonskom okviru vezanom za prenamjenu neiskorištenih nekretnina
Slika 4.2: Osnovna struktura razvojnih (i prostornih) dokumenata u slučaju prenamjene Belfast
Tablica 4.2: Tipovi lokacija s obzirom na tržišni potencijal i vrstu vlasništva
Tablica 5.1: Koristi učinkovite participacije za različite skupine
Tablica 5.2: Analiza odnosa među dionicima
Tablica 5.3: Tipovi moći i njihova obilježja
Tablica 5.4: Strateška matrica moći i potencijala
Slika 5.1: Veličina, moć i potencijal skupina dionika u doprinosu održivom razvoju i pravci usmjeravanja njihove moći i potencijala
Slika 5.2: Harbourside – prije prenamjene
Slika 5.3: Harbourside – prije prenamjene
Slika 5.4: Harbourside – nakon prenamjene
Slika 5.5: Harbourside – nakon prenamjene
Slika 6.1: Trokut održivosti
Slika 6.2: Trokut održivosti u odnosu na sektore, područja i razine upravljanja
Slika 6.3: Očekivana razina participacije s obzirom na institucionalni i zakonodavni okvir
Slika 6.4: Očekivana razina participacije s obzirom na vlasništvo
Slika 6.5: Očekivana razina participacije u odnosu na tip lokacije
Slika 6.6: Očekivana razina participacije obzirom na vrstu rizika
Slika 6.7: Oblici vodstva
Slika 6.8: Očekivana razina participacije obzirom na vodstvo
Slika 6.9: Integrirani model prenamjene neiskorištene nekretnina
Tablica 7.1: Osnovni dokumenti prostornog uređenja prema razinama upravljanja u RH
Tablica 7.2: Institucionalni okvir upravljanja neiskorištenim nekretninama u hrvatskom kontekstu
Grafički prikaz 7.1: Broj potencijalno onečišćenih lokaliteta u županijama i Gradu Zagrebu u 2007. godini
Tablica 7.3: Osnovni pokazatelji razvijenosti hrvatskih NUTS II regija
Tablica 7.4: Pregled dionika u odnosu na razinu djelovanja
Tablica 7.5: Sadržaj analize odnosa
Slika 7.1: Uzroci porasta broja neiskorištenih nekretnina u razdoblju od 2000.-2010. u Republici Hrvatskoj
Slika 7.2: Uzroci opadanja broja neiskorištenih nekretnina u razdoblju 2000.-2010. u Republici Hrvatskoj

koj
Tablica 7.6: Kriteriji određivanja reda prvenstva prenamjene neiskorištene nekretnine
Tablica 7.7: Instrumenti za poticanje prenamjene koji se koriste u Republici Hrvatskoj
Tablica 7.8: Stupnjevi participacije
Tablica 7.9: Ocjena stupnja participacije – slučaj Torpedo
Tablica 7.10: Pokazatelji uspješne prenamjene – <i>Prostor i okoliš</i> (slučaj Trsat)
Tablica 7.11: Pokazatelji uspješne prenamjene – <i>Gospodarstvo i proračun</i> (slučaj Trsat)
Tablica 7.12: Pokazatelji uspješne prenamjene – <i>Društvo</i> (slučaj Trsat)
Tablica 7.13: Prijedlog tijela nadležnog za vođenje evidencije neiskorištenih nekretnina
Tablica 7.14: Institucije, mreže, programi, projekti u području neiskorištenih nekretnina
Tablica 7.15: Podjela na primarne i sekundarne dionike – slučaj Trsat
Tablica 7.16: Podjela na primarne i sekundarne dionike – slučaj Torpedo
Tablica 7.17: Tipovi moći – slučaj Trsat i slučaj Torpedo
Tablica 7.18: Strateška matrica moći i potencijala - slučaj Trsat
Tablica 7.19: Strateška matrica moći i potencijala – slučaj Torpedo
Tablica 7.20: Osnovni podaci o slučajevima prenamjene Trsat i Torpedo
Slika 7.3: Verifikacija modela – Slučaj prenamjene Trsat
Slika 7.4: Verifikacija modela – Slučaj prenamjene Torpedo

Dodaci:

1.	Ustrojstvo Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva
2.	Ustrojstvo Ministarstva obrane Republike Hrvatske
3.	Definicije brownfield lokacija u europskim zemljama prema odgovorima članova CLARINET i CABERNET mreže
4.	Upitnik (nacionalna razina, Rijeka)
5.	Popis pitanja – intervjui (nacionalna razina, Rijeka – Trsat, Rijeka – Torpedo)
6.	Karta Rijeke
7.	Karta Primorsko-goranske županije
8.	Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku – Republika Hrvatska
9.	Postupak izrade i usvajanja prostornih planova u Republici Hrvatskoj
10.	Kronologija postupka prenamjene bivše vojarne na Trsat
11.	Pregled najvažnijih međunarodnih politika i smjernica koje su u izravnoj ili neizravnoj vezi s prenamjenom neiskorištenih nekretnina
12.	Popis dokumenata koji dijelom inkorporiraju sadržaj i provedbene smjernice međunarodnih propisa povezanih s tematikom brownfield-a u Republici Hrvatskoj

1. UVOD

1.1. Problem istraživanja

Pojavom štetnih učinaka, ponajprije po čovjekovo zdravlje, a onda i po okoliš, uzrokovanih napuštenim i neiskorištenim nekretninama počinju i prva ozbiljnija istraživanja ovog problema. Posljednjih nekoliko desetljeća, osobito zadnjih 20-ak godina, problem neiskorištenih nekretnina i nužnosti njihove prenamjene zaokuplja pažnju znanstvenika. Istraživanja i modelska rješenja prenamjene usmjerena su na dva glavna područja:

- Neiskorištene nekretnine koje se pojavljuju kao posljedica neodgovarajuće prostorno-planske politike i nekvalitetnog upravljanja zemljištem, pri čemu se u prenamjeni postojećih napuštenih objekata sve više naglašava zaštita zelenih površina;
- Rizici povezani s postojanjem neiskorištenih nekretnina, prije svega oni povezani sa štetnim učincima po zdravlje čovjeka i okoliša, a onda i ostali postojeći ili percipirani rizici.

Neiskorištene nekretnine (građevinski objekti i pripadajuće zemljište uključujući infrastrukturu neovisno o njihovoj prethodnoj namjeni - u nastavku: neiskorištene nekretnine) koje su u literaturi poznate pod nazivom brownfields, dio su mnogih većih, ali i manjih gradskih i ruralnih sredina. U početku se termin brownfield koristio na općenitoj razini označavajući područje koje je prethodno bilo u upotrebi, da bi se na taj način razlikovalo od greenfield kao područja koje nije bilo prethodno namijenjeno razvoju. Unatoč činjenici da je prenamjena neiskorištenih nekretnina kompleksan problem i zahtijeva integriranu intervenciju mnogih sudionika, još uvijek ne postoji ujednačena definicija brownfields-a pa se najčešće koriste slijedeće:

1. Na području Europe uobičajeno se oslanjati na definiciju EU CLARINET radne grupe koja definira brownfields kao "lokaciju, uključujući i pripadajuće zemljište koja je bila prethodno upotrijebljena, koja je djelomično ili u potpunosti neiskorištena, ima stvarne ili potencijalne probleme zagađenja, nalazi se pretežno ili djelomično u razvijenim urbanim područjima te zahtijeva intervenciju za ponovno vraćanje u upotrebu" (Umweltbundesamt, 2002a: 17);
2. Britansko Vijeće Borough-a, definiralo je brownfield lokaciju kao "zemljište unutar gradskog područja, na kojem je postojala razvojna aktivnost", a istu je definiciju preuzela i Europska Agencija za okoliš (European Environmental Agency, 2000);
3. Prema američkoj Agenciji za zaštitu okoliša, (United States Environmental Protection Agency, 2001), brownfield se definira kao djelomično neiskorišten, prazan ili u potpunosti neiskorišten industrijski ili komercijalni objekt gdje je širenje ili prenamjena složena zbog stvarnih ili potencijalnih zagađenja okoliša.
4. Američka Konferencija gradonačelnika okarakterizirala je brownfields kao "mrtve zone" i "rupe" dezinvesticija, zanemarenih i propuštenih prilika (United States National Conference of Mayors, 2003; United States National Conference of Mayors, 1999).

5. Prema Hajašu i Kuražu (Hajaš i Kuraž, 2005: 126), termin brownfield se odnosi na "...neiskorištena područja unutar gradova, uglavnom neiskorištene i ruševne gradske četvrti i industrijska područja, zagađena prethodnim iskorištavanjem, industrijskom proizvodnjom ili vađenjem rude...".

Neovisno o neujednačenosti termina, tako neiskorištene nekretnine uglavnom su rezultat gospodarskih strukturnih promjena, pada tradicionalnih industrija i zatvaranja rudnika 70-ih i 80-ih godina prošlog stoljeća. Uz navedene, u Hrvatskoj do ove pojave dolazi zbog lošeg upravljanja društvenim poduzećima, ratnim razaranjima te konačno sporim stečajnim postupcima zbog kojih je onemogućeno normalno poslovanje poduzeća. Prema Grimskom i Ferberu (Ferber i Grimski, 2001) tri su osnovne kategorije lokacija s neiskorištenim nekretninama:

1. *Neiskorištene nekretnine u tradicionalno industrijskim područjima*, kao rezultat masovnog propadanja proizvodnih poslova u industriji ugljena, željeza i u tekstilnoj industriji, početkom 80-tih;
2. *Neiskorištene nekretnine u području metropola*, kao rezultat stalnog pritiska izmještanja u periferna područja tijekom procesa urbanog širenja; te
3. *Neiskorištene nekretnine u ruralnim područjima*, kao rezultat napuštanja lokacija povezanih s primarnim ekonomskim aktivnostima u poljoprivredi, šumarstvu, rudarstvu i sl.

Obzirom na njihovu namjenu, mogu se dodati i neiskorištene nekretnine koje su služile u komercijalne svrhe (trgovine, supermarketi itd.), uslužne (hoteli, restorani, domovi za zimske i ljetne boravke itd.), kulturno-umjetničke (kina, domovi za kulturu, škole itd.) te nekadašnji vojni kompleksi (vojarne i vojna infrastruktura). Pobrojane neiskorištene nekretnine bile su ili u društvenom ili državnom vlasništvu Republike Hrvatske ili su u vlasništvu županije/grada/općine te se kao i one prethodno kategorizirane mogu svesti pod naziv brownfields, odnosno neiskorištene nekretnine koje uključuju građevinske objekte i pripadajuće zemljište s infrastrukturom.

Takve lokacije zahtijevaju sustavan pristup u osmišljavanju njihove prenamjene. Pristup polazi od pretpostavke da na području jedinice lokalne samouprave postoji razvojni dokument kojim se definira vizija budućnosti razvoja takve jedinice te zahvati koji se planiraju provesti u prostoru, uzimajući pritom u obzir ekonomske, okolišne i socijalne učinke takvih zahvata. Kako učinkovito upravljati prostorom nepresušna je tema već desetljećima, a razmatra se nekoliko aspekata – prostorno-planski, razvojni, društveno afirmirani, okolišno (ne)obazriv, u odnosu na vremenski horizont i sl.

Prvi radovi na temu participacije javljaju se prije 40-ak godina. Naime, 1969. izlazi članak od Sherry Arnstein pod nazivom "Ljestve građanske participacije" (Arnstein, 1969), u kojem autorica nastoji sistematizirati pitanja vezana za participaciju te postavlja tzv. ljestve participacije. Njihova osnovna svrha je da pokaže raznolikost mogućnosti uključivanja pojedinih ključnih dionika u procese vezane za razvoj prostora u kojem se živi, s tim u vezi pitanja građanske slobode i moći u odlučivanju kao i da pokaže osnovnu kategorizaciju s obzirom na razinu uključenosti i način kako je uključivanje pokrenuto (odozgo prema dolje ili odozdo prema gore). Upravo na ovaj aspekt će se istraživanje posebno

osvrnuti te utjecaj dionika na uspješnost prenamjene neiskorištenih nekretnina. Razina uključenosti ključnih dionika ovisi o nizu elemenata kao npr.: da li je i u kojoj mjeri lokacija od javnog interesa, kao i njezina buduća namjena, gdje se sama lokacija nalazi (van nastanjenih naselja, u blizini glavnih prometnica, u gradskom središtu i sl.), kojeg je oblika vlasništvo konkretne lokacije koja se treba prenamijeniti, kakve su vrste rizici vezani uz nekretninu (npr. da li su vezani uz zdravlje ljudi, okoliš ili neki drugi koji izravno ne utječu na ljude), da li i u kojoj mjeri postoji politička volja da se odgovarajući ključni dionici uključe, a na tragu istoga i koji je najbolji trenutak za njihovo uključivanje i u kojoj mjeri. Niz je uspješnih slučajeva prenamjene neiskorištenih nekretnina, a za njihov uspjeh je dobrim dijelom zaslužna upravo primjena participacije. Kao uspješni slučajevi primjene izdvajaju se gradovi Hengelo, Bristol, Belfast i Tilburg koji su nastali primjenom različitih pristupa prenamjeni i razradom strategije/plana uključivanja ključnih dionika, pa će se u radu osvrnuti na iskustva navedenih gradova. Brojne su koristi koje prenamjena neiskorištenih nekretnina može imati za jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prenamjenom neiskorištene nekretnine iskorištava se prostor koji je prethodno bio korišten što znači da se takvom prostoru daje prednost u odnosu na korištenje zelenih površina i time čuva okoliš, a neiskorištenima daje nova funkcija. Ovisno o novoj namjeni, prenamijenjeni prostor u najvećem broju slučajeva ima pozitivne u prvom redu socijalne, a potom i/ili okolišne i/ili gospodarske učinke.

U Hrvatskoj se još uvijek ovom pitanju ne pristupa na dovoljno sistematiziran, teoretski zasnovan i metodološki ujednačen način. Prema dosadašnjim istraživanjima u Hrvatskoj, ustanovljeno je da ne postoji sustavno i kvalitetno rješavanje problema neiskorištenih nekretnina. S obzirom da je riječ o višedimenzionalnom problemu, pristup njegovom rješavanju nužno prelazi granice jednog znanstvenog područja i upravo zbog toga predstavlja osobit istraživački izazov u nastojanju da se istovremeno pomire zahtjevi za sve jačom zaštitom okoliša, stabilnim gospodarskim djelovanjem i osiguranjem kvalitete života društva u cjelini. Ozbiljna istraživanja usmjerena na mjerenje uspješnosti prenamjene jedva da postoje, a isto vrijedi i za analize čimbenika koji utječu na prenamjenu te rizike prisutne u postupcima prenamjene¹.

¹ Uvidom u bazu hrvatske znanstvene bibliografije, osim radova autora ovog autorskog djela, potraga za objavljenim radovima (znanstveni, stručni, studije) na temu dala je slijedeće rezultate:

Za izraz *brownfield*, *brownfield investicije*, *neiskorištene nekretnine* (uglavnom u kontekstu izravnih stranih ulaganja) te *napušten* pronađeni su slijedeći radovi:

1. Sutlović, I., Spolja, D., 2007, „Brownfield, novost ili poznata činjenica?“, *Tehnoko-časopis za tehnologije u ekologiji*, 4, str.22-25.
2. Kersan-Škabić, I., Orlić, E., 2009, „Does Trade Liberalization Cause FDI Inflow or Vice Versa? The Case of Croatia“, *Ekonomski istraživanja*, 22, 2, str.1-24.
3. Bačić, K., Ahec-Šonje, A., Račić, D., 2004, „Učinci izravnih stranih ulaganja na zemlje primatelje u središnjoj i istočnoj Europi“, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 100, str.58-96.
4. Orešković, B., 2004, Transformacija napuštene proizvodnje u poduzetnički pothvat. Osijek: Ekonomski fakultet (magistarski rad, listopad)
- Za izraz Participacija (odabrani su naslovi u kojima se participacija spominje u jednom širem razvojnom kontekstu te nije povezana s prenamjenom neiskorištenih nekretnina, a radovi mogu koristiti u oblikovanju modela prenamjene):
1. Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M., 2009, *Participativno upravljanje za održivi razvoj*, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb. (*napomena*: autori su urednici knjige, a ostali autori radova u knjizi objavili su još nekolicinu radova na temu participacije u strateškom planiranju!)
2. Koprić, I., 2009, „Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima“, *Hrvatska javna uprava*, 9(1), str.69-78.
3. Ivanišević, S., 2008, „Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima“, *Hrvatska javna uprava*, 8, str.407-420.
4. Maldini, P., 2007, „Političko kulturalni preduvjeti demokratizacije“, *Politička misao*, 43, 3, str.87-108.
5. Švarc, J., 2008, „Institucionalna konfiguracija lokalne participacije u energetske razvoju u Hrvatskoj“, u Krajcar, S. (ur.). *Energetska sigurnost i kritična infrastruktura*, Zagreb: Fakultet elektrotehnike i računarstva Sveučilišta u Zagrebu, str.66-81.

Na području Republike Hrvatske postoji nekoliko primjera prenamjene ovakvih objekata no još uvijek ne postoji ujednačena metodologija postupka prenamjene, u skladu s tim nisu u potpunosti jasni kriteriji odlučivanja o budućnosti nekretnine koja se prenamjenjuje, a manjka i sustav ocjenjivanja uspješnosti provedenog projekta prenamjene. Istraživanje ovakve vrste, zasigurno će polučiti nove spoznaje u smjeru podrške idealnom, time i jedva dostižnom, ali ipak naširoko zagovaranom održivom razvoju. Istraživanjem je dosada utvrđeno da u Hrvatskoj ne postoji jedinstvena i sustavna baza podataka (mnoge zemlje imaju takve baze što čini polaznu osnovu za upravljanje istima) o točnom broju u potpunosti neiskorištenih nekretnina, uključujući podatke o fizičkoj veličini takvih nekretnina, prostoru koji oni zauzimaju na područjima pojedine jedinice lokalne samouprave, ekonomskim, okolišnim i socijalnim učincima neiskorištenih nekretnina, a niti koristima koje bi prenamjena mogla donositi za širu društvenu zajednicu². Proučavanjem pozitivnih i negativnih strana institucionalnog i zakonodavnog okvira, koji mogu predstavljati poticaj ili ograničenje postupka prenamjene, utvrdit će se njihova uloga i važnost u modelu prenamjene neiskorištene nekretnine. Tema rizika³ i njihove povezanosti s prenamjenom te učincima koje takve nekretnine imaju u odnosu na društvenu zajednicu koja živi u neposrednoj blizini te na okoliš, zauzima važno mjesto u radovima brojnih stranih autora (o čemu će viši biti riječi u poglavljima koja slijede)⁴. Potrebno je također istražiti problem odnosa oblika vlasništva i postupka prenamjene, te njegove povezanosti s određivanjem krajnje svrhe prenamjene, te tu povezanost pokazati kroz model. Pored navedenih, jedan od važnih elemenata u postupku prenamjene je uloga vođe i vodstva. Kakav je odnos tih elemenata spram uspješnosti, ima li i ukoliko postoji, kakav je utjecaj na prenamjenu neiskorištene nekretnine, neka su od pitanja koja treba istražiti i nastojati dati na njih odgovor. Tek posljednjih nekoliko godina participativni način odlučivanja (koji uključuje prethodno identificirane interesne skupine u tijeku planiranja, a potom i u tijeku provedbe razvojnih dokumenata) postaje jedan od pristupa kojim se također potiču i građani da neposredno sudjeluju u odlučivanju o razvoju njihove lokalne zajednice. U smislu zastupljenosti javnog mišljenja, prema do-

6. Dragojević, S., Jordi, P.R., 2007, *Guide to Citizen Participation in Local Cultural Policy Development for European Cities*, Barcelona: Interarts Foundation; Bucharest; Ecumest Association, Amsterdam: European Cultural Foundation.

7. Rogić, I., Bagić, D., Požar, M., Vedriš, M., 2008, *Urbani izazovi: Infrastruktura kao razvojni izazov u većim hrvatskim gradovima*, Zagreb: Siemens d.d.

8. Čučković, N., 1998, „Temeljna ekonomska obilježja hrvatskog koncepta privatizacije“, u Rogić, I., Zeman, Z. (ur.) *Privatizacija i modernizacija*, Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, str.75-96.

Rad hrvatskih autora na temu sanacije onečišćene lokacije objavljen u zborniku radova na engleskom jeziku:

1. Lovrić, D., Antolović, A., Subašić, D., 2004, „Establishment and Proposal for Remediation of Contamination on the Site of the Former Coke Plant in Bakar“ u Donati, A., Rossi, C. i Brebbia, C.A. ured., *Brownfield Sites II – Assessment, Rehabilitation & Development*, str.117-123, Southampton, Boston: WIT Press. (napomena: mr.sc.Damir Subašić autor je još nekoliko radova na temu upravljanja rizicima onečišćenih lokacija u domeni kemijskog inženjerstva. Onečišćene lokacije nisu nužno i brownfield lokacije, ali mogu biti ukoliko je postojala prethodna namjena.)

² Kao jedna od točaka Koalicijskog sporazuma između stranke HDZ-a i HSS i HSLS-a, nakon izbora krajem 2007., navodi se Izrada Popisa državne imovine koji bi predstavljao ishodišnu točku Popisa brownfields-a, barem u dijelu koji se odnosi na brownfields-e u vlasništvu RH, a kojima upravljaju institucije na državnoj razini. Prema informacijama Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom dobivenima u srpnju 2009., još uvijek ne postoji točan broj nekretnina u vlasništvu, a popis nekretnina još je uvijek u tijeku. Podaci o imovini Hrvatskog privatizacijskog fonda također nisu ažurirani (rujan 2009.). Hrvatska Agencija za zaštitu okoliša pripremila je bazu podataka onečišćenih i potencijalno onečišćenih lokacija (pritom nisu sve brownfield u duhu prethodno navedenih definicija!), no ova baza u kombinaciji s ostalim popisom mogla bi poslužiti kao dobar temelj za popis brownfield lokacija u RH.

³ U pravilu se ovdje misli uglavnom na rizike povezane s onečišćenjem tla, podzemnih voda, zraka itd., no u proširenom smislu, postoje pravni i financijski rizici te rizici koji mogu štetiti zajednici koja živi u neposrednoj blizini (utjecaj na zdravlje, kvalitetu života itd.).

⁴ Literatura koja govori o ovom problemu je slabo zastupljena na hrvatskom jeziku (osim malog broja autora navedenih u pozivnoj bilješci br.2, tekstovi su gotovo isključivo na engleskom jeziku), a u hrvatskim medijima su prisutne informacije o pojedinačnim slučajevima u pravilu vezanim za protuzakonitu pretvorbu i privatizaciju društvene/državne imovine, te postojanju nedovoljno iskorištene vojne imovine i njenog potencijala.

sadašnjim spoznajama te iskustvu u radu s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na području Republike Hrvatske, korištenje participativne metodologije u smislu definiranja budućeg razvoja tek je na početku, a njen puni zamah očekuje se u godinama koje slijede. Jedna od zadaća jedinica lokalne, ali i područne (regionalne) samouprave je učinkovito gospodarenje prostorom i okolišem na području svoga djelovanja, u cilju maksimiziranja zadovoljstva njezinih građana. Stoga je zadaća jedinice lokalne samouprave briga o nekretninama na području djelokruga rada gdje je dužnost jedinice lokalne samouprave osmišljavanje buduće svrhe pojedine neiskorištene nekretnine, kako bi se nesmetano dalje ekonomski ali i u drugim aspektima razvijala. Problem stvaranja i provedbe participativnih procesa ima puno šire značenje jer je u uskoj vezi s razinom demokracije, sustavom vrijednosti i tradicijama planiranja u nekoj državi. Participativni procesi u svom punom značenju u ovakvim postupcima nisu još uvijek u dovoljnoj mjeri prisutni, a nedostaje poveznica između participacije i uspješnosti postupka prenamjene. Stoga su navedeni **problemi vrijedni istraživanja**, kako bi prenamjena neiskorištenih nekretnina u budućnosti imala optimalne učinke na gospodarstvo, okoliš i društvo u cjelini. Slijedom navedenog **predmet istraživanja** je pronalaženje mogućeg kvalitativnog (idealnog) modela prenamjene na temelju svjetskih znanstvenih dostignuća, nastojanjem da se navedeni elementi objedine na odgovarajući način te da se isti primjeni na konkretnim slučajevima u Hrvatskoj, a koji pritom imaju obilježja prenamijenjene neiskorištene nekretnine. U aplikativnom dijelu bi se analizirao kontekst u kojem se prenamjena dogodila, da li se primijenila participativna metodologija tijekom procesa te kakve su trenutno i koje se implikacije prenamjene očekuju na području šire regije.

1.2. Glavna hipoteza i pomoćne hipoteze

Glavna hipoteza koja će se testirati istraživanjem glasi:

Prikladan institucionalni i zakonodavni okvir, tip lokacije, vrsta vlasništva, rizika i vodstva, kao i njihovi međusobni odnosi utjecat će na razinu participacije ključnih dionika u prenamjeni neiskorištenih nekretnina. Visoka razina participacije pozitivno će utjecati na dugoročno uspješnu, odnosno održivu prenamjenu.

Objašnjenje hipoteze

Niz je elemenata koji utječu na uspješnost postupka prenamjene neiskorištene nekretnine, a poseban naglasak je na participaciji i njenom utjecaju na uspješnost. O prirodi pojedine determinante kao i zavisnosti koje između njih postoje, ovisit će i krajnji rezultat postupka. Stoga je bilo potrebno preispitati pojedinu determinantu i njezin odnos s ostalima, kako bi se utvrdila njena uloga i utjecaj na uspješnost postupka. Pored ispitivanja međusobnih veza determinanti, istražio se i njihov utjecaj na razinu i opseg participacije. Prikladan *institucionalni okvir*, a pod time se podrazumijevaju institucije u kojima

osposobljeni institucionalni kapaciteti djeluju, odnosno provode zakonsku regulativu također utječe na određivanje razine i opsega participacije. Sustavi koji se smatraju izrazito demokratskima, u tom smislu potiču participaciju ključnih dionika te njihovo uključivanje u procese donošenja ključnih odluka i to već u ranijim fazama. Kako je već prije objašnjeno, važnost *participacije* u strateškom planiranju razvoja neke jedinice lokalne samouprave, a u okviru toga i u prenamjeni neiskorištenih nekretnina je neupitna. Kako bi se odgovarajuće primijenila, potrebno je odrediti njezinu prihvatljivu razinu i opseg, a oni će ovisiti prije svega o samoj *lokaciji* neiskorištene nekretnine. Naime, nekretnina koja se nalazi izvan gradskog područja ili u rubnom dijelu grada, odnosno koja nije izravno naslonjena na naselje ili druga naseljena područja imat će drugačiji tretman, za razliku od onih koje se nalaze u gradskim središtima ili drugim gusto naseljenim područjima i čije postojeće stanje, odnosno prenamjena ima izravan utjecaj na okolno stanovništvo. Poput prethodno navedenih elemenata i *vlasništvo* ima utjecaj na postupak prenamjene. Naime, malo je vjerojatno u slučaju prenamjene usmjerene ka zadovoljavanju primarno privatnih interesa i mogućnosti privatnog sektora da stekne dobit bilo koje vrste, da će biti poželjna značajnija razina participacije i da će se uključivanje posebno poticati. S druge strane, nekretnine koje su u javnom vlasništvu s osnovnom budućom namjenom od javnog interesa, zahtijevat će uključivanje ključnih dionika i njihovih stavova i mišljenja, u nastojanju da prenamjena bude održiva. *Procjena raznovrsnih rizika* prenamjene jedan je od ključnih parametara za određivanje buduće svrhe neke neiskorištene nekretnine. Prisutnost rizika opasnih po čovjeka i njegovo zdravlje, nalazi se redovito na vrhu ljestvice osnovnih determinanti buduće prenamjene. Bilo da se radi o prisutnosti velikog broja raznovrsnih rizika ili manjeg broja rizika izrazito ugrožavajućeg karaktera, participaciju je potrebno osmisliti i primijeniti na odgovarajući način. Dakle, njen opseg i razina ovisit će dijelom i o kvaliteti prethodno provedene analize rizika te načina na koji se zainteresiranu javnost želi informirati o njihovoj prisutnosti. U dosadašnjoj teorijskoj i empirijskoj praksi, *vodstvo* se navodi kao jedan od elemenata koji može imati presudnu ulogu u prenamjeni, od samog početka pa do konačne realizacije pojedinog projekta, čitavog programa ili politike. Argumentirano utemeljene ideje, reputacija i kompetencije pojedinca (ili radne grupe), kao i vizionarska priroda vođe, mogu znatno ubrzati ili usporiti postupak prenamjene te imati utjecaj na oblik i strukturu participativnog procesa.

Uspješnost prenamjene potrebno je promatrati u širem kontekstu od samog područja na kojem se ona odvija. Naime, u ciklusu korištenja zemljišta pojedine jedinice lokalne samouprave, prirodno je da se "osvajaju" novi prostori, nastaju i nestaju brownfields-i i da će takav mehanizam neminovno imati učinke na gospodarenje nekretninama, gospodarstvo u cjelini, ali i na ostale komponente razvoja kao što su društvo i okoliš, pa je potrebno predvidjeti moguće učinke koje prenamjena stvara u dužem roku kako bi se što učinkovitije obavljala. Za učinkovito i racionalno gospodarenje prostorom i nekretninama na njemu na području određene jedinice lokalne/područne (regionalne) samouprave, potrebno je razviti prikladan model kako bi se takve nekretnine održivo koristile te postigla bolja učinkovitost i transparentnost rada jedinice lokalne samouprave.

Pomoćne hipoteze:

Hipoteza 1:

Razina i opseg participacije izravno su povezani s ostalim determinantama uspješnosti, a participativni procesi pozitivno utječu na poboljšanje gospodarenja prostorom na lokalnoj razini.

Hipoteza 2:

Prikladan institucionalni i zakonodavni okvir, djelovat će poticajno na participativne procese, što će rezultirati odazivom zainteresiranih i konstruktivnijim konačnim rezultatima.

Hipoteza 3:

Oblik vlasništva prije i nakon prenamjene, kao i buduća svrha nekretnine koju se planira prenamijeniti imat će utjecaj na razinu i opseg participacije, a time i na uspješnost prenamjene.

Hipoteza 4:

O prisutnosti rizika prenamjene neiskorištenih nekretnina te mogućnostima ublažavanja ili uklanjanja njihova negativnog utjecaja, ključni dionici moraju biti pravovremeno i odgovarajuće informirani kako bi se osigurala dugoročna uspješnost prenamjene.

Hipoteza 5:

Formalno i neformalno prihvaćanje odgovarajućeg vođe od strane šire društvene zajednice kao oblika niže razine participacije, ima pozitivan utjecaj na postupak prenamjene, osobito u početnoj fazi postupka.

1.3. Ciljevi istraživanja

Osnovni cilj predložene disertacije usmjeren je na izgradnju znanstveno utemeljenog modela kojim su se utvrdili odnosi među determinantama i njihov utjecaj na uspješnost prenamjene neiskorištenih nekretnina, s posebnim naglaskom na utjecaj participacije kao značajne determinante uspješnosti prenamjene. Predloženi model predstavlja teorijski i praktični doprinos razvoju područja prenamjene neiskorištenih nekretnina, a u širem smislu i bolje razumijevanje faktora koji determiniraju sveukupni razvoj jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Znanstveni ciljevi istraživanja postigli su se znanstvenom deskripcijom i eksplanacijom. Znanstvena deskripcija koristila se kako bi se opisao problem istraživanja te pojedine kategorije koje su u istraživanju obuhvaćene. Na taj način dobio se uvid u problem neiskorištenih nekretnina kako u svjetskom, tako i u hrvatskom kontekstu te presjek recentnih istraživačkih dostignuća i teorijskih koncepata na tom području. Za uspješnu prenamjenu neiskorištenih nekretnina važan je institucionalni kontekst u kojem se odvija. Analizom institucionalnih kapaciteta (uloge i koordinacije dionika na različitim razinama, određenjem opsega djelovanja JLS itd.), rizika povezanih s prenamjenom te osnovnih čimbenika i kriterija koji utječu na kreiranje redoslijeda prvenstva prenamjene, identificirala se i politika prenamjene neiskorištenih nekretnina. Pored navedenog, analizirala se uloga vodstva te njen utjecaj na postupak prenamjene. Isto tako objasnila se važnost participacije u prenamjeni neiskorištenih nekretnina.

nina, čime se osigurava veći stupanj transparentnosti rada javne uprave, stjecanja osjećaja vlasništva nad procesom i donošenjem odluka te poboljšava provedba aktivnosti koje u konačnici imaju društvene, gospodarske i okolišne učinke. Na osnovi rezultata analize predložio se model prenamjene neiskorištenih nekretnina kojim su se obuhvatile međuzavisnosti navedenih determinanti i njihov utjecaj na uspješnost postupka prenamjene. Predloženi model prenamjene poslužio je kao osnova za primjenu na odabranim hrvatskim slučajevima, pri čemu je uzet u obzir utjecaj svih determinanti na uspješnost postupka prenamjene neiskorištenih nekretnina.

Praktični ciljevi ovog istraživanja, u prvom redu usmjereni su na buduće korisnike rezultata istraživanja. Provedeno istraživanje će prije svega poslužiti donositeljima odluka vezanih za dugoročni razvoj i planiranje – kako na lokalnoj, tako na regionalnoj i nacionalnoj razini prije svega u Hrvatskoj, a moguće i šire. Niz elemenata koji su se analizirali mogu poslužiti kao osnova u izradi buduće metodologije i kategorizacije brownfields-a primjenjive na užem (npr. lokalnom) ili širem (županijskom, NUTS II⁵ ili čak nacionalnom) administrativno-teritorijalnom području. Ovo istraživanje usmjereno je i na određivanje stupnja participacije ključnih dionika na odabranim slučajevima u Hrvatskoj te ocjenu utjecaja participacije na uspješnost. Nalazi istraživanja su pokazali u kojoj mjeri su zadovoljeni kriteriji participativnog odlučivanja u procesu te preporuke kako bi se taj aspekt mogao poboljšati. Upotrijebljeni alat je multiplikativnog karaktera i može se koristiti za buduće postupke prenamjene neiskorištenih nekretnina na svim razinama upravljanja.

1.4. Metodologija istraživanja

Uspješna prenamjena ovisi o nekoliko determinanti: institucionalnom i zakonodavnom okviru, vlasništvu, rizicima, lokaciji, vodstvu i participaciji. Znanstvena i stručna literatura navodi različite modele, no još uvijek nije u potpunosti odgovoreno na pitanje koliko su uspješni te koliko pojedina determinanta utječe na uspješnost cjelokupne prenamjene. Znanstveno utemeljen generički model objašnjava tip i smjer veze između navedenih determinanti kao i njihovu međusobnu povezanost, s naglaskom na participaciju i njen utjecaj na prenamjenu. S jačanjem uloge ključnih dionika u participativnim procesima, otvara se niz znanstveno-istraživačkih pitanja, a kroz ovaj rad se na neka pokušalo i odgovoriti. Korištenje suvremenih metoda i alata (analiza odnosa među dionicima, tipovi moći i njihova obilježja, strateška matrica moći i potencijala itd.) koji mogu poslužiti kao dodatna podrška u ocjeni utjecaja participacije na uspješnost, poduprli su rezultate istraživanja u aplikativnom dijelu rada. U ovoj doktorskoj disertaciji upotrijebljeno je više znanstvenih metoda u tijeku znanstvenog istraživanja, s obzi-

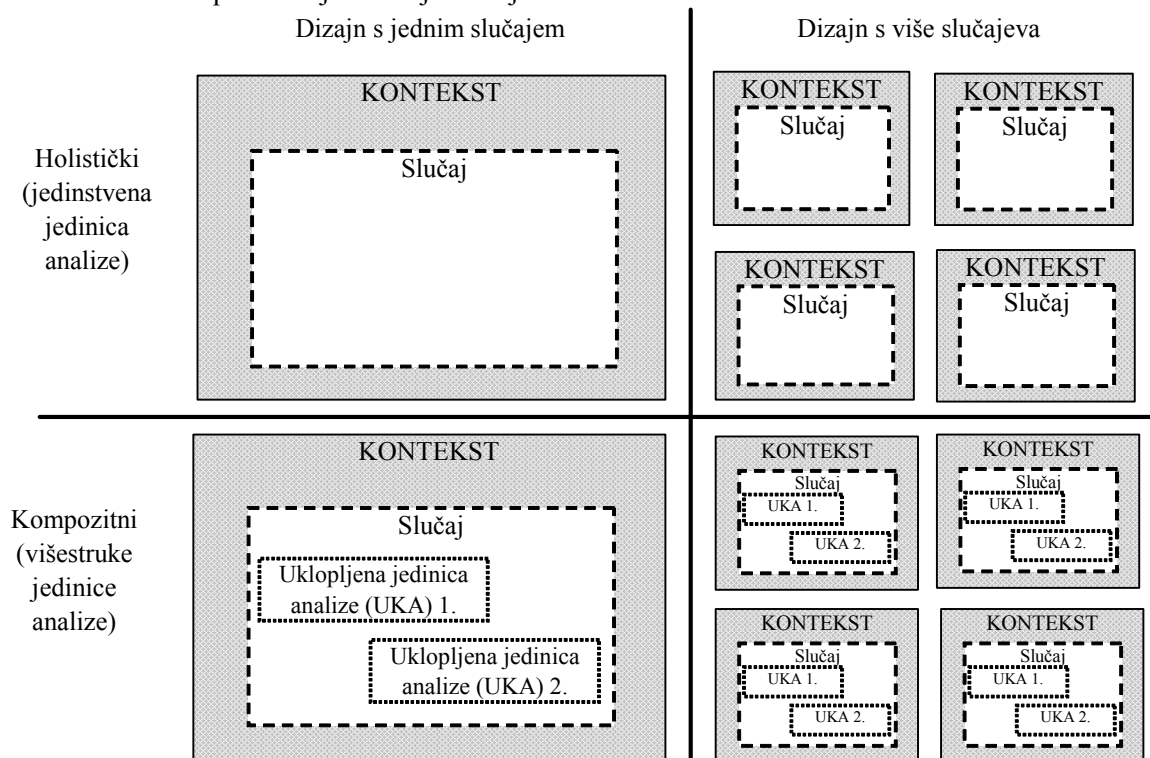
⁵ *engl.* Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) – za potrebe vođenja statistike i usporedbe statističkih podataka, EUROSTAT zahtijeva da se regije odrede prema utvrđenim kriterijima kako bi bile usporedive s NUTS II regijama ostalih zemalja Europe (članica, pristupnica, kandidatkinja) i kako bi se na taj način sredstva iz EU fondova mogla ravnomjerno alocirati. U Hrvatskoj postoje tri regije na NUTS II razini: Sjevero-istočna (ili Panonska) Hrvatska, Sjevero-zapadna Hrvatska i Jadranska regija (sukladno Nacionalnoj klasifikaciji prostornih jedinica, *Narodne novine*, br. 35/2007, koja je usklađena s Uredbom EZ-a br. 1059/2003 Europskog Parlamenta i Vijeća o uspostavljanju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku (NUTS), službene novine L 154). U Dodatku 8 nalazi se Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku – Republika Hrvatska.

rom na različitost pristupa u obrađivanju pojedinih segmenata teme. Doktorska disertacija započinje definicijom problema. Znanstvenom deskripcijom i analizom obuhvatila se **postojeća literatura** koja obuhvaća primarnu, sekundarnu, tercijarnu te periodičnu publikaciju i knjige vezane za ovu temu. Na taj način utvrdile su se dosadašnje spoznaje u okviru kojih se govori o problemu prenamjene neiskorištenih nekretnina u svjetskom kontekstu, a dat je presjek recentnih istraživačkih dostignuća i teorijskih koncepata na tom području. Detaljno se istražila banka podataka vezanih za ovaj problem. Tako prikupljeno znanje o postojećem stanju sintetiziralo se i predstavlja okosnicu istraživanja. U ovom radu predložio se jedan generički model prenamjene neiskorištenih nekretnina koji obuhvaća slijedeće determinante: institucionalni i zakonodavni okvir, lokaciju, oblik vlasništva, vrste i utjecaj rizika, ulogu vođe i vodstva i participaciju ključnih dionika. Konceptualno se model prikazuje u okviru novijih teorija o strateškom upravljanju održivim razvojem pri čemu pojedini elementi modela prenamjene imaju različit značaj u svakom zasebnom postupku.

U aplikativnom dijelu, modelom se testira utjecaj navedenih determinanti na uspješnost prenamjene, pri čemu je glavni fokus usmjeren na ispitivanje utjecaja participacije ključnih dionika na uspješnost postupka prenamjene neiskorištenih nekretnina. S obzirom na dostupnost podataka odabrala su se dva slučaja prenamjene koja su u radu analizirana te se na njima testirala primjenjivost modela. Nastojali su se odabrati slučajevi koji su dovoljno reprezentativni vodeći pritom računa o svim determinantama prenamjene i njihovom utjecaju na uspješnost. Kako su slučajevi prema određenim kriterijima vrijedni proučavanja, koristila se **studija slučaja**⁶. Naime, slučajeve karakterizira sličnost u smislu pripadnosti istoj administrativno-teritorijalnoj jedinici (na lokalnoj, županijskoj i NUTS II razini), a mogu se također promatrati u okviru integriranog pristupa upravljanju obalnim područjem, zbog svog specifičnog položaja. S druge pak strane, u istraživanju odvojenih slučajeva, tj. predmeta istraživanja, svaki se može definirati kao sustav, zasebna cjelina, ali u kontekstu određenog sustava (tj. cjeline) višeg ranga. Pri odabiru slučajeva vodilo se računa o prethodno navedenim elementima kako bi se što bolje pokazale različitosti i sličnosti rezultata odabira, u okviru istog modela primjene. Obzirom na navedeno te činjenicu da se ovdje radi o slučajevima unutar kojih postoje podjedinice analize razvrstane prema odgovornosti/opsegu djelovanja, za potrebe istraživanja odabrao se **kompozitni dizajn studije više slučajeva** (Yin, 2007), kako je prikazano na Slici 1.1.

⁶ U svojoj knjizi *The Death and Life of Great American Cities* (Jacobs, 1961), Jane Jacobs piše o iskustvima iz grada New Yorka, obuhvaćajući šira teorijska pitanja o prostornom planiranju, kao što su uloga pločnika, uloga parkova u susjedstvu, potrebe za korištenjem javnih površina, potrebe za malim blokovima, procesima stvaranja sirotinjskih četvrti kao i njihove revitalizacije. Ta su pitanja zapravo izgradnja teorije prostornog planiranja, a izazvala su oštre rasprave u projektantskoj profesiji. Jednim dijelom Jacobs je potakla nova empirijska istraživanja provedena na drugim lokalitetima kako bi se ispitali neki aspekti njezinih snažnih i provokativnih ideja. Njezina je teorija u biti postala sredstvo za ispitivanje drugih slučajeva i još je uvijek značajan doprinos prostornom planiranju (Yin, 2007).

Slika 1.1: Osnovni tipovi dizajna studije slučaja



Izvor: Yin, R.K., 2007, Studija slučaja – dizajn i metode, (str.54, Slika 2.3.)

Na temelju statističkih podataka o razvijenosti (BDP, zaposlenost, podaci o okolišu i drugi pokazatelji razvijenosti), izvješća i drugih relevantnih podataka, odabrani slučajevi smješteni su u razvojni kontekst te su analizirani razvojni potencijal i strateška razvojna usmjerenja odabrane administrativno-teritorijalne jedinice. Za uspješnu prenamjenu neiskorištenih nekretnina važan je institucionalni kontekst u kojem se odvija. **Analizom institucionalnih kapaciteta** (uloge i koordinacije dionika na različitim razinama, određenjem opsega djelovanja JLS itd.) te rizika povezanih s prenamjenom utvrdili su se osnovni čimbenici politike prenamjene neiskorištenih nekretnina u Republici Hrvatskoj, a slijedom navedenog analizirale su se prednosti i nedostaci institucionalnog i zakonodavnog okvira u primjeni na nižim razinama uprave u segmentu koji se odnosi na prenamjenu neiskorištenih nekretnina. Do tih se informacija došlo dijelom **metodom anketiranja**, na temelju anketnih upitnika kojima su se prikupili podaci, informacije, stavovi i mišljenja vezana za pojedini slučaj, pri čemu su se upitnici prikupljali putem elektronske pošte. Rezultati ankete obradili su se putem odgovarajućih metoda, uglavnom deskriptivne statistike. Pored ankete, korištena je i **metoda intervjuiranja**, koja je oblikovana prema vrsti te vremenskoj raspoloživosti ispitanika. U ovom dijelu prikupio se niz kvalitativnih informacija, a one su uglavnom vezane za rad institucija koje sudjeluju u procesu prenamjene neiskorištenih nekretnina. Istom metodom ispitani su i svi oni dionici koji se prema unaprijed utvrđenim kriterijima smatraju ključnima u odabranim slučajevima. Kako bi se zaokružila cjelina i donijeli objektivni zaključci za svaki odabrani slučaj u ovom radu, upotrijebila se **metoda kvalitativne analize**. Ovom se metodom raščlanjuju kvalitativne osobine ekonomskih činjenica, pojmova, procesa i odnosa, a time se omogućuje utvrđivanje odnosa između ekonomskih veličina koje se ne mogu egzaktno mjeriti (korisnost

nekog dobra, oblici vlasništva, utjecaj psiholoških elemenata na potražnju...) (Zelenika, 2000: 329). Upotrebom **komparativne metode**, usporedili su se slučajevi. Prvo su se utvrdile njihove sličnosti (zajedničke značajke) u ponašanju i intenzitetu, potom razlike među njima, što je omogućilo daljnje uopćavanje informacija. Iz navedenog se može zaključiti da istraživanje ima obilježja **induktivno-deduktivne metode**. Naime, ponajprije su opisani i objašnjeni pojedinačni slučajevi, utvrđene veze i kauzalni odnosi u okviru pojedinog slučaja, ali i među njima, a potom su izvedeni opći zaključci. Pri tom su se, zbog komplementarnog karaktera kombinirale kvalitativne i kvantitativne metode, kako bi se potvrdile postavljene hipoteze. U tom nastojanju također se koristila **metoda sinteze**. Metodom sinteze se kroz deskripciju i eksplikaciju jednostavne misaone spoznaje povezuju u sve složenije te je na taj način stvorena povezanost izdvojenih elemenata, pojava, procesa i odnosa u jedinstvenu cjelinu (Zelenika, 2000). Promatrano s opće točke gledišta, sve nabrojane metode kojima se dolazi do znanstvenih činjenica i utvrđenih istinitih stavova, temelj su za **metodu dokazivanja** kojom se utvrdila točnost spoznaja, veza između argumenata i teze. Na osnovi objedinjenih podataka putem prethodno navedenih metoda, opisane metodologije istraživanja i dobivenih rezultata doneseni su zaključci i preporuke. U aplikativnom dijelu rada uzela se u obzir važnost i utjecaj svih determinanti modela na uspješnost (kako je već naznačeno konceptualnim modelom), a istraživanje se posebno usmjerilo na dvije ključne varijable:

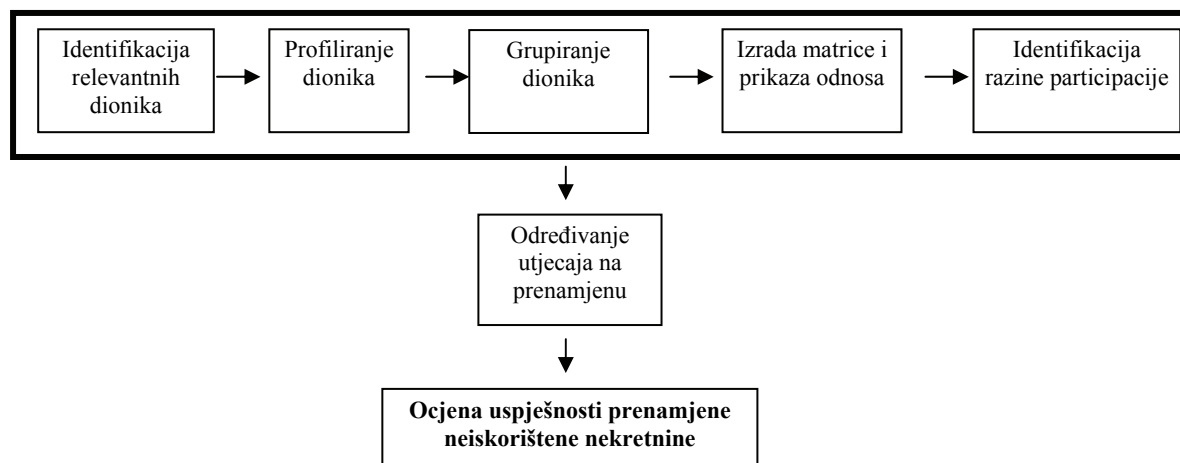
1. **Zavisna varijabla** - Uspješnost prenamjene neiskorištene nekretnine i
2. **Nezavisna varijabla** - Participacija ključnih dionika

Kako bi se ocijenila veza između navedenih varijabli, nezavisna varijabla se temeljila na utvrđivanju razine participacije. Ljestve participacije, koje je Sherry Arnstein 1969. predstavila u svom radu "Ljestve građanske participacije" (Arnstein, 1969), sastoje se od osam mogućih razina koje ukazuju na opseg građanske moći. U istraživanju u ovom radu korištene su tzv. *modificirane ljestve participacije* koje se temelje na prethodno navedenim ljestvama participacije (prema Duraiappah, Roddy i Parry, 2005), a imaju slijedeći oblik (počevši od najnižeg stupnja participacije):

1. Manipulacija
2. Pasivna participacija
3. Participacija (jednosmjernim) obavještanjem
4. Participacija savjetovanjem
5. Participacija uz materijalnu potporu
6. Funkcionalna participacija
7. Interaktivna participacija
8. Partnerstvo
9. Aktivna participacija (mobilizacija)

Varijable su se konceptualno povezale na način kako je prikazano na Slici 1.2:

Slika 1.2: Konceptualni odnos uspješnosti prenamjene i participacije ključnih dionika



Izvor: autorica, 2009.

Za zavisnu varijablu *Uspješnost prenamjene neiskorištene nekretnine* utemeljila se ljestvica ocjena:

- **nije uspješna** – ukoliko je utvrđeno da participacije nije bilo (prve dvije razine participacije);
- **djelomično uspješna** – ukoliko je utvrđeno da se radi o participaciji (jednosmjernim) obavješ-tavanjem, participaciji savjetovanjem, participaciji uz materijalnu potporu ili o funkcionalnoj participaciji; te
- **uspješna** – ukoliko su rezultati istraživanja pokazali da se radi o visokoj razini participacije odnosno ako se radi o interaktivnoj participaciji, partnerstvu ili aktivnoj participaciji (mobili-zacija).

S obzirom da je posljednjih godina značajno porasla uloga "partnerstva"⁷ u procesu strateškog planira-nja, definiranjem različitih razina doprinosi se boljem razumijevanju utjecaja građanske moći u proce-su odlučivanja, a razni oblici partnerstva koji proizlaze često se nazivaju participacija. Kroz ljestve je moguće uočiti različite razine participacije i sukladno tome odrediti da li i u kojoj mjeri su građani i ostali ključni dionici zastupljeni u odlučivanju u procesu strateškog planiranja kao osnovnog okvira za određivanje razvojnih usmjerenja i aktivnosti, a time i prenamjene neiskorištenih nekretnina. U nasto-janju da se odgovori na pitanje moći pojedinih dionika te njihove uloge u procesu odlučivanja, važna je uloga participacije (Petovar i Vujošević, 2008). Isti autori slažu se da je putem participacije moguće potencijalno destruktivne konflikte pretvoriti u konstruktivne kroz mehanizme udruživanja, suradnje, kompromisa i konsenzusa, a putem javne kontrole moći ograničiti ili spriječiti zloupotrebu moći (u tome važnu ulogu imaju međunarodne konvencije, protokoli, povelje i sl.). I Habermas (Habermas, 1982) ideal nesputane komunikacije temelji na „modelu suradnje“ koji počiva na četiri osnovna ele-menta: *razumljivost*, *iskrenost*, *legitimnost* i *točnost*, no jedna od kritika Habermasovog koncepta je da „ne pomaže razrješavanju osnovne tendencije koja postoji kod planske participacije, a to je da se ona mora organizirati, što vjerojatno odmah prijeti njenoj birokratizaciji (Petovar i Vujošević, 2008: 35).

⁷ Na različite načine, ono što povezuje participaciju i partnerstvo je koncept «stakeholder-a». Kao i kod koncepta partnerstva razvijenog u korporativnom sektoru, «stakeholder» (dionik) teorija odnosi se i na interese povrh onih navedenih u tradicionalnoj «shareholder» (dioničar) teoriji.

Kako bi se olakšalo istraživanje, naveden je niz pitanja, a odgovori na pitanja pomogli su u potvrđivanju pomoćnih hipoteza kao i glavne hipoteze.

1. Koja su osnovna obilježja neiskorištenih nekretnina u širem kontekstu te kakav je njihov tretman u Republici Hrvatskoj?
2. Kako dolazi do pojave neiskorištenih nekretnina, tko je odgovoran za njihovu evidenciju i upravljanje (institucionalni i zakonodavni okvir) te koje su njihove implikacije na razvoj jedinice lokalne i/ili područne (regionalne) samouprave?
3. Da li i na koji način lokacija utječe na opseg, razinu i kvalitetu participativnog procesa u postupku prenamjene neiskorištene nekretnine?
4. Kako oblik vlasništva utječe na participativni proces i ishod prenamjene?
5. Koje su prednosti prenamjene neiskorištenih nekretnina te koji su rizici povezani s prenamjenom neiskorištenih nekretnina? Zašto je nužna njihova pravovremena identifikacija kada je o prenamjeni riječ?
6. Koja je uloga vođe i vodstva u razvoju jedinice lokalne/područne (regionalne) samouprave i utječe li na uključivanje ključnih dionika?
7. Tko sudjeluje u odlučivanju o budućoj namjeni prostora/nekretnine? Na koji način institucija, organizacija, pojedinac, interesna skupina sudjeluju u odlučivanju o prenamjeni?
8. Da li je prenamjena neiskorištenih nekretnina definirana kao jedna od osnovnih zadaća u okviru djelokruga rada JLS u Hrvatskoj? Postoji li strateški plan razvoja JLS, za koje razdoblje i da li su u strateškom planu navedene nekretnine koje zahtijevaju prenamjenu? Da li se strateški razvojni dokument provodi u pogledu prenamjene neiskorištenih nekretnina i na koji način se prati uspješnost prenamjene i njen utjecaj na društvo, okoliš i gospodarstvo?

1.5. Struktura disertacije

U prvom dijelu doktorske disertacije, **Uvodu**, krenulo se od definicije problema istraživanja. Nakon definiranja problema istraživanja, postavljene su hipoteza i pomoćne hipoteze čija se istinitost dalje istraživala. U idućem su koraku određeni ciljevi istraživanja. U dijelu Metodologija istraživanja specificirane su znanstvene metode koje su korištene u istraživanju. Uvodni dio završava obrazloženjem strukture doktorske disertacije.

Drugi dio rada **Teorijske značajke i definicija neiskorištenih nekretnina (brownfields)** započinje detaljnom analizom pojma i suštinskih problema postojanja neiskorištenih nekretnina te različitih definicija s kojima se susreće u literaturi vezanoj za ovu temu. U ovom dijelu dan je pregled literature s osvrtom na dosadašnja istraživanja, teorijske koncepte i njihovu primjenu.

U trećem se dijelu disertacije navode **Suvremeni modeli prenamjene neiskorištenih nekretnina**. Poglavlje započinje objašnjenjem modela i tradicija planiranja, kao okvira u kojem su razvijaju modeli upravljanja jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Iz navedenog nadalje proistječu značajni modeli vrijedni proučavanja kao što su model javno-privatnog partnerstva na kojem se teme- lje mnogi slučajevi prenamjene, zatim se daje pregled niza konceptualnih modela razvijenih u znan- stveno–istraživačkoj mreži CABERNET, a primijenjenih uglavnom u Europi te ostali značajniji mode- li koji doprinose kvaliteti ovog rada.

U četvrtom dijelu rada koji ima naziv **Determinante prenamjene neiskorištenih nekretnina**, dan je pregled i značenje osnovnih čimbenika prenamjene. Izdvaja se nekoliko osnovnih determinanti kao što su uloga i važnost institucionalnog i zakonodavnog okvira za uspješnu provedbu postupaka prenamje- ne, odnos između oblika vlasništva i imovinsko-pravnih odnosa i uspješnosti prenamjene, pojam loka- cije i razlozi za njezin odabir. U istom se dijelu objašnjavaju i rizici u postupku prenamjene neiskoriš- tenih nekretnina, daje se pregled rizika i učinaka koje mogu imati u postupku prenamjene neiskorište- ne nekretnine. Isto tako prikazan je pregled zakonodavnog okvira u EU u području rizika povezanih s onečišćenim lokacijama i prenamjenom neiskorištenih nekretnina. U ovom je poglavlju objašnjena uloga vođe i vodstva u širem kontekstu strateškog razvojnog planiranja te konkretno u postupcima prenamjene. U istom je poglavlju kao jedna od determinanti navedena i participacija, koja se detaljnije objašnjava u poglavlju koje slijedi.

U petom dijelu rada naziva **Pojam i značenje participacije** objašnjena je participacija kao determi- nanta prenamjene neiskorištenih nekretnina, a definiran je i pojam participacije te objašnjen participa- tivni pristup i njegova primjena u planiranju razvoja. Nakon toga, pobliže je objašnjena važnost anali- ze dionika u ovom postupku, navedene prednosti i nedostaci participacije kao i formalno-pravni okvir nužan za njezinu provedbu. U poglavlju su opisani i uspješni slučajevi prenamjene u kontekstu parti- cipacije.

U šestom dijelu koji ima naslov **Model prenamjene neiskorištenih nekretnina** najprije se objasnio pojam održivosti i održive prenamjene neiskorištenih nekretnina. Kako je prenamjena pojedine neisko- rištene nekretnine dio šireg strateškog promišljanja održivog razvoja, u okviru novijih teorijskih spoz- naja o strateškom upravljanju razvojem, segment gospodarenja (oskudnim) prostorom, a time i pre- namjenom neiskorištenih nekretnina zaslužuje posebnu pažnju. U ovom dijelu rada utvrđen je odnos između pojedinih determinanti te oblikovan (predložen) model prenamjene neiskorištenih nekretnina temeljen na prethodno utvrđenim determinantama, njihovim međuodnosima i utjecaju na uspješnost.

Sedmi dio doktorske disertacije koji nosi naslov **Verifikacija modela prenamjene neiskorištenih nekretnina na primjeru u Republici Hrvatskoj** podijeljen je u dva osnovna dijela. U prvom dijelu

napravljen je presjek stanja neiskorištenih nekretnina, pregled institucionalnog okvira upravljanja ovim resursom, uloge i koordinacije dionika na različitim razinama u postupku prenamjene neiskorištenih nekretnina te zakonodavnog okvira u Republici Hrvatskoj relevantnog za prenamjenu neiskorištenih nekretnina. Isto tako osvrnulo se na značaj neiskorištenih nekretnina na lokalnoj razini te njihove uloge u razvoju jedinica lokalne samouprave. U drugom dijelu poglavlja dane su informacije vezane uz konceptualni okvir istraživanja, navedene osnovne pretpostavke za uspješnu prenamjenu neiskorištenih nekretnina u hrvatskom kontekstu te ograničenja u postupku⁸. U poglavlju je objašnjena primijenjena metodologija istraživanja, te definirani kriteriji odabira pojedinog slučaja. Odabrani slučajevi su analizirani, rezultati istraživanja prikazani, a poglavlje završava navođenjem ograničenja istraživanja.

U posljednjem poglavlju doktorske disertacije pod nazivom **Zaključak i preporuke**, sustavno su izneseni zaključci rada prema dobivenim rezultatima. Izabrani slučajevi poslužiti će kao primjer na temelju kojeg će se moći dalje razvijati modeli i praksa prenamjene neiskorištenih nekretnina. Na osnovi tako dobivenih rezultata dane su preporuke za upotrebu modela u ostalim jedinicama lokalne samouprave, koji u konačnici podiže transparentnost rada jedinice lokalne samouprave, te doprinosi povećanju društvenog i ekonomskog blagostanja u cjelini.

⁸Npr. nedostatak zakonske regulative, neprovođenje zakonskih odredbi/propisa, nedostupnost svih potrebnih podataka, neusklađenost podataka itd.

2. TEORIJSKE ZNAČAJKE I DEFINICIJA PROBLEMA NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA (BROWNFIELDS)

2.1. Pojam i razumijevanje problema neiskorištenih nekretnina

Kao dio znanosti od najranijih vremena spominju su dvije važne kategorije: prostor i vrijeme. Definicije ovih kategorija su se s vremenom mijenjale, a prostor je tek u novije vrijeme prihvaćen kao jedna od ekonomskih kategorija. Prostor je postao jedan od važnih čimbenika gospodarskih procesa. U prostoru se pored gospodarskih odvijaju i druge aktivnosti važne za opstanak ljudske vrste. Mnogobrojne su funkcije koje prostor može imati. Izgradnjom stambenih jedinica prostor zadobiva funkciju stanoovanja, uređenjem zelenih površina i dodatnih rekreativno-sportskih sadržaja prostor omogućuje ljudima uživanje na svježem zraku, gradnjom tvornica, proizvođačkih pogona, poduzetničkih centara itd. prostor postaje mjesto gdje je moguće raditi i zapošljavati se, stvarati dodane vrijednosti, te time utjecati na rast i razvoj jedinice lokalne samouprave.

Svaka jedinica lokalne samouprave (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica JLS) raspolaže s točno utvrđenom veličinom prostora kojemu određuje namjenu prema prethodno utvrđenom prostornom planu i strateškom ili razvojnom dokumentu u kojem je određen pravac razvoja JLS, pri čemu se teži optimalnoj upotrebi prostora. Kako se na prostoru odvijaju različite aktivnosti u za to namijenjenim objektima, one se zbog različitih utjecaja mogu prestati odvijati, bilo privremeno, bilo trajno. Na području Hrvatske velik je broj nekretnina gdje je izostanak izvršenja njihove prvobitne namjene narušio optimalnu upotrebu prostora, a time i ugrozio nesmetan rast i razvoj jedinica lokalne samouprave. U cilju što boljeg korištenja prostora i objekata koji pojedinom prostoru pripadaju, zadatak JLS je da u prvom redu spriječi nastanak stvaranja neiskorištenih nekretnina, a ukoliko je on neizbježan, da uz pomoć multidisciplinarnog tima stručnjaka neiskorištene nekretnine ponovno stavi u funkciju rasta i razvoja JLS. Da bi bile uspješne u ostvarivanju ovog zadatka hrvatske JLS, moraju imati urednu evidenciju imovine kojom raspolažu i njihove funkcije, učinkovito njima upravljati te razvijati instrumente i mjere poticanja racionalne upotrebe prostora koji je kao vrijedan i ograničen resurs prepoznat i u Geteborškoj agendi⁹ te time označio svoju važnost u promišljanju razvoja na lokalnoj razini. Uz postojeću Lisabonsku agendu koja postavlja dva osnovna cilja: *rast i povećanje broja radnih mjesta*, posljednjih godina sve je aktualnije pitanje učinkovitog gospodarenja prostorom kao ograničenim i izuzetno vrijednim resursom te zaštite okoliša. Strategija održivog razvoja Europske unije, poznata pod nazivom Geteborška agenda bavi se pitanjem upravljanja prostorom i okolišem kao treće dimenzije Lisabonske agende te joj je cilj osigurati da ekonomski rast, kvaliteta okoliša i socijalna uključenost budu uravnoteženi na području čitave Europe. U tom smislu, gradovi igraju važnu ulogu, a održiva urbana regeneracija ključna je sastavnica u unaprjeđenju ekonomske uspješnosti, stvaranju mogućnosti zapošljavanja, podupiranju socijalne uključenosti i zaštiti okoliša. Jedna od zadaća jedinica lokalne

⁹U tekstu koji slijedi bit će više riječi o Geteborškoj agendi.

samouprave je učinkovito gospodarenje prostorom i okolišem, u cilju maksimiziranja zadovoljstva njezinih građana. Stoga je zadaća jedinice lokalne samouprave briga o nekretninama na području djelokruga rada gdje je dužnost jedinice lokalne samouprave osmišljavanje buduće svrhe pojedine neiskorištene nekretnine (kako je već navedeno u Poglavlju 1, odnosi se na građevinske objekte i pripadajuće zemljište uključujući infrastrukturu neovisno o njihovoj prethodnoj namjeni, a u daljnjem će se tekstu koristiti izrazi: neiskorištene nekretnine, napuštene nekretnine ili brownfields).

2.2. Trenutno stanje neiskorištenih nekretnina u svjetskom i europskom kontekstu

Neiskorištene nekretnine, opisane u prethodnom poglavlju, u literaturi poznate pod nazivom brownfields, dio su mnogih većih ali i manjih gradskih i ruralnih sredina. U početku se termin brownfield koristio na općenitoj razini označavajući područje koje je prethodno bilo u upotrebi, da bi se na taj način razlikovalo od greenfield kao područja koje nije bilo prethodno namijenjeno razvoju. Unatoč činjenici da je prenamjena neiskorištenih nekretnina kompleksan problem i zahtijeva integriranu intervenciju mnogih sudionika, kao što je već navedeno u samom uvodnom dijelu još uvijek ne postoji ujednačena definicija brownfields-a¹⁰. Na europskoj razini unazad zadnjih 30-ak godina dolazi do pojave velikog broja brownfields-a. Iako je pojam neiskorištenih nekretnina (brownfields-a) još uvijek neujednačen, prepoznata je njegova važnost i složenost. Njihovo vraćanje u ponovnu upotrebu postalo je od izrazite važnosti u Europskoj uniji u posljednjih 10-ak godina. U okviru četvrtog Okvirnog programa za istraživanje i tehnološki razvoj, Europska komisija financijski je poduprla zajednički projekt stvaranja mreže CLARINET ("Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies")¹¹ odnosno mreže tehnologija okoliša koja se bavi sanacijom onečišćenog¹² zemljišta. Kako bi pomogla u identificiranju i usporedbi brownfields-a u različitim zemljama CLARINET Radna grupa "Brownfield Redevelopment" se u svom izvješću iz 2002.¹³ složila da kao polaznu osnovicu za definiranje brownfields ponudi slijedeću radnu definiciju:

"Brownfield predstavlja lokaciju, uključujući i pripadajuće zemljište, koja je nekada bila upotrijebljena, djelomično ili u potpunosti neiskorištena, ima stvarne ili uočene probleme onečišćenja, nalazi se pretežno ili djelomično u razvijenim urbanim područjima te zahtijeva intervenciju za ponovno vraćanje u upotrebu."

¹⁰ Više o tome vidi u UVOD, 1.1. Definicija problema i predmeta istraživanja.

¹¹ <http://www.clarinet.at/clarinet/index.htm> (pristupljeno 10.03.2008.), na kojoj se nalazi i CLARINET Izvješće.

¹² S obzirom da se radi o prijevodu engleske riječi contaminated, u hrvatskom se jeziku upotrebljavaju termini zagađen i onečišćen, a koji se istovremeno koriste kao prijevod engleske riječi polluted. U engleskom jeziku se riječ contamination uglavnom odnosi na tlo, a pollution na zrak. U Nacionalnoj strategiji zaštite okoliša (Narodne novine, br. 46/02) termini zagađen i onečišćen su izjednačeni. U novom Zakonu o zaštiti okoliša (Narodne novine, br. 110/2007) termin Onečišćavanje okoliša označava promjenu stanja okoliša koja je posljedica nedozvoljene emisije i/ili drugog štetnog djelovanja, ili izostanka potrebnog djelovanja, ili utjecaja zahvata koji može promijeniti kakvoću okoliša, a termin zagađenje ne postoji. Stoga će se u daljnjem tekstu koristiti termin onečišćen, a za termin zagađen će se koristiti onečišćeno iznad dozvoljenih granica utvrđenih zakonom ili drugim propisima.

¹³ Izradu Izvještaja „Brownfields and Redevelopment of Urban Areas“ je financirala Europska komisija, DG Research, u okviru Programa Okoliš i klima

U izradi ovog Izvješaja sudjelovao je niz istraživača i stručnjaka članova akademske zajednice te iz regulatornih tijela na nacionalnoj razini iz 16 europskih zemalja, kako bi se problemu što bolje pristupilo uzimajući u obzir sličnosti i različitosti pojedinog nacionalnog konteksta. CLARINET Radna grupa 1 je pokušajem definiranja brownfields-a napravila korak ka kvalitetnijem i sveobuhvatnijem sagledavanju ovog problema na širem području kako bi se naponi u pokretanju inicijativa uskladili i vodili ka dugoročno održivom razvoju te time predstavlja važnu osnovicu za stvaranje nacionalnih strategija i politika kao i pokretanje mnogih drugih projekata na ovu temu. U tom smislu potaknute različitim inicijativama te prepoznavanjem važnosti problema na europskoj razini nastale su i druge iznimno važne međunarodne mreže koje djeluju na ovom planu kao što su:

1. CABERNET (Concerted Action on Brownfields and Economic Regeneration Network), u nastavku CABERNET¹⁴ predstavlja mrežu usklađene obnove neiskorištenih nekretnina i gospodarskog djelovanja koja je 2003. godinu prozvala međunarodnim trenutkom za stvaranje definicije brownfields-a. U radu ove mreže sudjeluju predstavnici akademske zajednice, znanstveno-istraživačkih instituta, javnih poduzeća, planerskih institucija itd., a bave se prikupljanjem podataka koji opisuju razmjer i prirodu "problema brownfield-a" diljem Europe, oslanjajući se pritom na široko prihvaćenu definiciju CLARINET Radne grupe 1.

2. NICOLE (Network for Contaminated Land in Europe)¹⁵ je europska mreža za onečišćeno zemljište koja je uspostavljena 1995. kao sljedbenica inicijative Vijeća Europske kemijske industrije (European Chemical Industry Council - CEFIC). Predstavlja vodeći forum na kojemu predstavnici industrijskog sektora (oni koji se suočavaju s problemom), pružatelji usluga, poduzeća koja se bave razvojem tehnologija, nezavisne istraživačke organizacije (oni koji rješavaju probleme) i vladine organizacije (stvaratelji politika) surađuju kako bi primjenom održivih tehnologija razvili, utjecali i doprinijeli posljednjim dostignućima u upravljanju onečišćenom zemljom u Europi.

3. CARACAS (Concerted Action on Risk Assessment for Contaminated Sites in Europe)¹⁶ predstavlja usklađeno djelovanje usmjereno na ocjenu rizika onečišćenog tla u Europi. To je europska mreža pokrenuta u okviru programa Opće uprave za istraživanje Europske komisije s ciljem otvaranja pitanja vezanih uz ocjenu rizika onečišćenog tla u Europi. Projekt je završio 1998. godine, a osnovni zaključci objavljeni su u dvije knjige.¹⁷

Pored navedenih mreža koje predstavljaju ishodišnu točku za prikupljanje informacija, praktičnih primjera i modela, treba spomenuti i projekte koji su doprinijeli obogaćivanju literature o ovoj problematici te omogućili razmjenu praktičnih iskustava. U nastavku su navedeni neki od važnijih europskih projekata:

¹⁴ CABERNET je rezultat istraživačkog projekta koji je potpomognula Europska komisija u okviru 5.-og Okvirnog programa (*engl.* Framework Programme 5), doprinoseći provedbi Ključne aktivnosti "Grad sutrašnjice i kulturno nasljedstvo", unutar Tematskog programa Energija, okoliš i održivi razvoj, <http://www.cordis.lu/eesd/> te <http://www.cabernet.org.uk/index.asp?c=1124> (pristupljeno 13.02.2008.)

¹⁵ <http://www.nicole.org/> (pristupljeno 15.02.2008.).

¹⁶ <http://www.eugris.info/displayresource.asp?ResourceID=348&Cat=web%20links> (pristupljeno 24.02.2008.), www.caracas.at (pristupljeno 26.02.2008.).

¹⁷ Radi se o dva sveska koji se u originalu zovu: "Risk Assessment for Contaminated Sites in Europe": Volume 1 - Scientific Basis (Ferguson, Darmendrail, Freier, Jensen, Jensen, Kasamas, Urzelai, Vegter, ured.), 1998) te Volume 2 - Policy Frameworks (Ferguson, Kasamas ured.), 1999).

- BERI - Brownfield European Regeneration Initiative)¹⁸;
- EUBRA - European Brownfield Revitalisation Agenda¹⁹;
- LUDA - Improving the Quality of Life in Large Urban Distressed Areas²⁰;
- NORISC - Network Oriented Risk Assessment by In situ Screening of Contaminated Sites²¹;
- PROSIDE - Promoting Sustainable Inner Urban Development²²;
- RESCUE - Regeneration of European Sites in Cities and Urban Environments²³;
- REVIT - Revitalising Industrial Sites – Towards More Efficient and Sustainable Land Use Management²⁴.

Kao što je vidljivo na području Europe velik je broj organizacija i pojedinaca, predstavnika različitih sektora koji se bave pitanjima vezanim uz brownfield pa je ujednačavanje definicije zahtjevan i složen zadatak te ovisi o pristupu dionika problemu te nacionalnom kontekstu u kojem se nalazi.²⁵²⁶ Prema posljednjim istraživanjima mreže CABERNET postoje čak i regionalni trendovi kada je riječ o definiciji neiskorištenih nekretnina širom Europe (Land Quality Management Group, 2006). Naime, prisutna je jasna razlika u percepciji termina između zemalja zapadne Europe te zemalja Skandinavije. Ta razlika u percepciji je u uskoj vezi s različitim prioritetima navedenih zemalja, temeljenim na ključnim statističkim podacima: gustoći naseljenosti te konkurentnosti (statistički podaci temeljeni na gospodarskoj učinkovitosti, učinkovitosti upravljanja, poslovnoj učinkovitosti i infrastrukturi) (World Competitiveness Centre – International Institute for Management Development, 2004). Zemlje zapadne Europe su izraženo konkurentne, među najgušće su naseljenim zemljama svijeta i sve imaju izrazito gusto nastanjene urbane regije. Posljedica toga je smanjivanje dostupnosti "zelenih površina" za budući razvoj i težnja za maksimiziranjem iskorištavanja potencijala prethodno korištenih lokacija. Za razliku od zapadnih zemalja, u Skandinavskim zemljama termin brownfield još uvijek nema jasnu definiciju, ali je termin usko povezan s onečišćenjem tla, prema stručnjacima za gospodarenje zemljištem. Brownfield-i su se u velikim gradovima ovih zemalja (Helsinki, Gotheborg, Stockholm) prenamijenili u kratkom roku kroz privatne investicije i razvoj ovih visoko konkurentnih gradova. Naime, osnovni motiv prenamjene je težnja za lociranjem poslovanja koje neće biti izvan glavnih urbanih centara, a time se ostavljaju greenfield površine za budući razvoj. Stoga je fokus prenamjene u skandinavskim zemljama na ublažavanju rizika povezanih s ljudskim zdravljem i s onečišćenjem okoliša (Oliver et al, 2005).

¹⁸ <http://www.berinetwork.org/> <http://www.luda-project.net/> (pristupljeno 26.02.2008.).

¹⁹ <http://www.eubra.eu/> (pristupljeno 26.02.2008.).

²⁰ <http://www.luda-project.net/> (pristupljeno 26.02.2008.).

²¹ <http://www.norisc.com/par.htm> (26.02.2008.).

²² <http://www.proside.info/> (pristupljeno 26.02.2008.).

²³ http://www.rescue-europe.com/index_mf.html (pristupljeno 26.02.2008.).

²⁴ <http://www.revital-nwueurope.org/> (pristupljeno 26.02.2008.).

²⁵ vidi Dodatak 3, Definicije brownfield lokacija u europskim zemljama prema odgovorima članova CLARINET i CABERNET mreže

²⁶ U svom članku „The Scale and Nature of European Brownfields“, objavljenom u Zborniku radova međunarodne konferencije CABERNET (The International Conference on Managing Urban Land, Belfast, 2005), autori su na temelju odgovora članova mreža CABERNET i CLARINET izradili tablicu s popisom definicija zemljišta označenog kao brownfields za područje od 22 europske zemlje kako bi istaknuli različitosti i sličnosti definicija među zemljama, ali i unutar zemalja (Oliver et al., 2005).

U američkoj praksi brownfields-i se definiraju kao zemljišta sa stvarnim ili mogućim onečišćenjem i uglavnom se odnose na industrijske lokacije. U tom smislu glavna američka institucija koja se bavi prenamjenom neiskorištenih nekretnina je Agencija za zaštitu okoliša, (USEPA – United States Environmental Protection Agency)²⁷ koja brownfield definira kao nekretninu, čije širenje, prenamjena ili ponovna upotreba može biti složena uslijed postojanja ili moguće prisutnosti opasne supstance, onečišćivača ili zagađivača.²⁸ U američkom Zakonu navodi se definicija brownfield lokacije.²⁹

2.3. Dosadašnja istraživanja

S obzirom da je očuvanje zelenih površina jedan od ključnih motiva pokretanja postupaka prenamjene, u želji za ostvarenjem tog cilja interes za prenamjenom neiskorištenih nekretnina stalno je prisutan jer se tu radi o kontinuiranom procesu³⁰. Naime, rijetki su primjeri urbanih ili ruralnih sredina u kojima ne postoji niti jedna neiskorištena nekretnina. O urbanoj regeneraciji, problemu neiskorištenih nekretnina i njihovoj prenamjeni pišu mnogi autori (Adams, 2004; Brachman, 2003; De Sousa, 2002; De Sousa, 2004; Ferber i Grimski, 2001; Hajaš i Kuraž, 2005; Jones i Evans, 2006; Oliver, 2005; McCarthy, 2002; Pletnicka, Jackson i Nathaniel, 2005). Brownfield lokacije gotovo redovito rezultiraju negativnim učincima. O negativnim učincima postojanja brownfield lokacije pišu Greenberg et al. (Greenberg et al., 2000). Naime, kroz istraživanje provedeno u svim jedinicama lokalne samouprave države New Jersey (N = 566) nastojalo se odrediti koliko je brownfield lokacija koje su dovele do pada vrijednosti nekretnina te promjene korištenja zemljišta izvan granica lokacije. Većina jedinica lokalne samouprave (80%, n = 450) je odgovorilo potvrdno; 10% navelo je da je postojanje brownfield lokacije uzrokovalo učinke na susjedstvo, a 3% je navelo da se promjene korištenja zemljišta i učinci na susjedstvo (npr. nesigurni uvjeti i neodgovarajuće usluge) bilježe i na udaljenosti većoj od 400m od lokacije, dok se višestruka upotreba zemljišta mijenja kao rezultat postojanja brownfield-a.

Kako bi se neka brownfield lokacija privela svrsi, u pravilu se najprije procjenjuje stupanj onečišćenja. Onečišćenje zemljišta jedna je od zapreka prenamjeni gradskih centara, što rezultira smanjenjem cijena onečišćenih zemljišnih parcela. Howland-ino (Howland, 2004) istraživanje je pokazalo da lokacije s iznad-tržišnom cijenom, malih veličina i nepravilnih oblika, s neodgovarajućim cestovnim prilazom za moderna teretna vozila, zapuštenom kanalizacijom, vodovodom i telekomunikacijskim vezama, te s okolnim zemljištem nekompatibilne upotrebe ostaju neprodane i više od dvije godine. Howland (Howland, 2003) u svom radu postavlja pitanje granice između privatne i javno inicirane prenamjene neiskorištenih nekretnina. Snagu inicijative prema Howland određuju tri uvjeta: *snaga potražnje lo-*

²⁷ <http://www.epa.gov/> (pristupljeno 21.03.2008.).

²⁸ <http://www.epa.gov/brownfields/glossary.htm#brown> (pristupljeno 21.03.2008.).

²⁹ Američka definicija brownfield lokacije navedena je u Javnom zakonu 107-118 (H.R. 2869) "Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act", gdje je Odjeljak 101, Zakona koji se zove „Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act“ iz 1980. izmijenjen te mu je dodana definicija brownfield lokacije. Zakon koji uključuje definiciju stupio je na snagu u siječnju 2002.

³⁰ Iako se radi o tzv. *brownfield temi*, s pravom bi se zbog svoje prirode nastajanja, prenamjene i nestajanja mogla zvati i *evergreen* temom.

kalnog tržišta, razina onečišćenja te nova upotreba. Ukoliko su tržišni uvjeti povoljni, onečišćenje relativno slabo, a upotreba zemljišta ostaje industrijska, vrlo je vjerojatno da će privatni sektor biti jedini inicijator i provoditelj prenamjene. Ukoliko projekt zahtijeva transfer upotrebe od industrijske k rezidencijalnoj, tržišna potražnja je slaba, a sanacija komplicirana, zahtjev za javnom subvencijom je tim veći.

Iskustvo iz Velike Britanije ukazuje da je razvoj industrije nekretnina ključni akter projekata regeneracije neiskorištenih nekretnina (Dixon, 2007). Dixon (Dixon, 2007) smatra da je politika Velike Britanije usmjerena na međusobno povezivanje dviju političkih agendi: održivog razvoja i održive prenamjene brownfield-a, koje su uporište pronašle kroz Vladin 'Plan održivih zajednica', kao dijela rastućeg međunarodnog isticanja održivog razvoja. U radu se analizira nastanak ovih dviju agendi i s njima povezanih politika te uloga industrije razvoja nekretnina u regeneraciji šest različitih brownfield lokacija, na području Thames Gateway i Greater Manchester-a. Korištenjem konceptualnog okvira, rad istražuje aspekte održivosti ovih projekata i izvlači ključne pouke iz njih, kako za Veliku Britaniju, tako i šire. Istraživanje se temelji na strukturiranim intervjuima s mnogobrojnim dionicima, uključujući ulagače, planere, konzultante te predstavnike zajednice kako bi se naglasile najbolje prakse i povezane implikacije za razvojnu politiku.

Mnogobrojnim radovima na temu prenamjene neiskorištenih nekretnina, ističe se De Sousa koji je zajedno sa Changshan i Westphall (De Sousa, Changshan i Westphall, 2009) proveo istraživanje u kojem se mjeri i uspoređuje učinak javno potpomognute prenamjene neiskorištenih nekretnina na vrijednosti okolnih rezidencijalnih nekretnina. U istraživanju su također analizirani utjecaj upotrebe zemljišta, obilježja okoline te drugi čimbenici prenamjene na ovaj učinak. Pristup uključuje hedonističku metodu za kvantifikaciju efekta vrijednosti okolnih nekretnina na više od 100 brownfield projekata, a intervjui s dionicima su korišteni kako bi se ocijenili percipirani učinci spram stvarnog stanja. Rezultati istraživanja pokazuju da je efekt prelijevanja u smislu povećanja vrijednosti okolnih nekretnina značajan u količini i geografskom opsegu (prenamjena je dovela do neto povećanja okolnih cijena stambenih jedinica u oba slučaja koji su bili predmetom istraživanja). Također otkriva da veličina projekta, vrijednost i iznos javnog financiranja imaju jedva primjetan učinak na ovaj efekt za razliku od čimbenika kao što su blizina glavnih prometnica, udaljenost od željeznice, kao i viši prihodi koji imaju veće pozitivne učinke.

2.3.1. Osnovni teoretski okvir

Tekstom koji slijedi problem neiskorištenih nekretnina nastoji se smjestiti u teoretski kontekst kao i dosadašnji istraživački okvir kako bi se znanstveno odgovorilo na pitanje kako nastaju ali i nestaju neiskorištene nekretnine. Prema Harveyu (Harvey, 2000) upotreba urbanog zemljišta određena je različitim odlukama koje donose poduzeća, kućanstva i uprava (primarno lokalne vlasti). Poduzeća posluju putem trgovina, ureda i tvornica te donose odluku o daljnjem širenju i to premještanjem na novu ili

prenamjenom postojeće lokacije (u dinamičnom gospodarstvu nova poduzeća moraju odlučiti gdje će se uopće smjestiti). Slično, kućanstva donose odluku gdje će se nastaniti, a ukoliko se veliki broj njih odluči za kretanje u nekom pravcu (npr. u predgrađe), to će naravno imati utjecaj na upotrebu urbanog zemljišta. Stoga se u nastavku poglavlja najprije objašnjava teorija zemljišne rente koja se temelji na konceptu da se u tržišnoj ekonomiji, većina urbanog zemljišta može slobodno prodavati i kupovati. Kao takva, cijena zemljišta bit će također određena i za neiskorištene nekretnine. Potom slijedi teorija konkurentskih prednosti Michaela Portera u sferi prenamjene neiskorištenih nekretnina koja se usmjerava na konkurentske prednosti središnje gradske jezgre za privlačenje poslovanja, koje promovira jedinica lokalne samouprave. Sukladno teoriji favoriziraju se neiskorištene nekretnine, odnosno zagovara njihova transformacija u privlačne lokacije. Teorija novog urbanizma objašnjava ponašanje susjedstva. Ova teorija predstavlja pokret u arhitekturi i planiranju zagovarajući strategije temeljene na dizajnu tradicionalnih urbanih formi kako bi se zaustavilo nekontrolirano širenje grada³¹, propadanje središnje gradske jezgre, te gradila i izgrađivala susjedstva, mjesta i gradovi. Teorija je usmjerena na ulogu i utjecaj susjedstva na postupak prenamjene. Potom slijedi objašnjenje teorije mudrog rasta³². Ova teorija odnosi se na razvojna načela i praksu planiranja koja stvara učinkovitiju upotrebu zemljišta i prometnih sustava. Njome se opisuje učinkovitost tržišta zemlje i usredotočuje se na koncept dostupnosti. Na kraju ovog potpoglavlja ilustrira se međusobna isprepletenost teorija, te postavlja pitanje potrebe kombiniranja teoretskih pristupa kojima se objašnjava prenamjena neiskorištenih nekretnina.

2.3.1.1. Teorija zemljišne rente

Prema Čikaškoj školi, Alonsova teorija zemljišne rente temelji se na konceptu da se u tržišnoj ekonomiji većina urbanog zemljišta može slobodno prodati ili kupiti. Ukoliko je cijena urbanog zemljišta fiksna, imati će utjecaj na prirodu, način i konačno raspodjelu upotrebe urbanog zemljišta. Tri su osnovna koncepta u srži teorije zemljišne rente:

- *Renta*. Višak (profit) koji rezultira uslijed prednosti kao što su kapitalizacija ili dostupnost. Renta je najviša kad je riječ o maloprodaji jer je ova aktivnost usko povezana s dostupnošću.
- *Rentni gradijent*. Predstavlja pad rente s udaljavanjem od centra. Ovaj gradijent je povezan s graničnim troškom udaljenosti za svaku aktivnost, odnosno kako udaljenost utječe na svoju isključnu rentu. *Razdioba prostora* ima važan utjecaj na rentni gradijent jer bi bez razdiobe sve lokacije bile savršene. Maloprodaja je aktivnost koja ima najviši granični trošak, dok pojedinačne obiteljske stambene jedinice imaju najmanji granični trošak.
- Krivulja funkcije rente predstavlja niz kombinacija cijena zemljišta i udaljenosti prema kojima je pojedinac (ili poduzeće) indiferentno. Opisuje cijene koje je kućanstvo (poduzeće) spremno platiti na različitim lokacijama kako bi postiglo zadanu razinu zadovoljstva (koris-

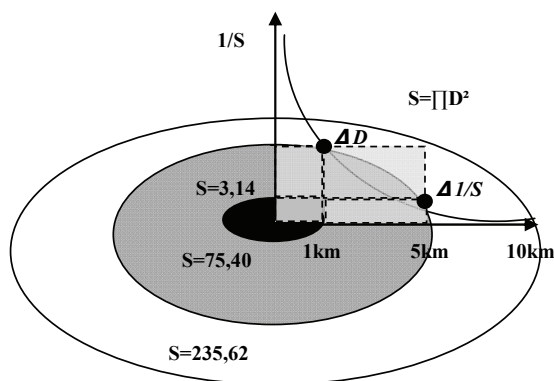
³¹ engl. urban sprawl

³² engl. Smart Growth Theory

nost/profiti). Aktivnost koja ima najvišu isključnu rentu u nekoj točki teoretski je aktivnost koja će zauzeti tu lokaciju.

Grafički prikaz 2.1 koji se nalazi u nastavku ilustrira osnovna načela teorije zemljišne rente pri čemu se pretpostavlja da centar predstavlja poželjnu lokaciju s visokom razinom dostupnosti. Najbliže područje, u radijusu od 1 km, ima otprilike 3.14 km² površine. U tim uvjetima, renta je funkcija dostupnosti zemljišta, te se može jednostavno izraziti kao $1/S$ (što je zemljište dostupnije, renta je manja, pa je stoga obrnuto proporcionalan odnos). Kako se udaljavamo od centra, renta osjetno opada s obzirom da količina raspoloživog zemljišta eksponencijalno raste. Značajan dio teorije urbanog zemljišta temelji se na radu Alonsa (Alonso, 1964) i Muth-a (Muth, 1969) i počiva na konceptima mikroekonomije.

Grafički prikaz 2.1: Rentni gradijent

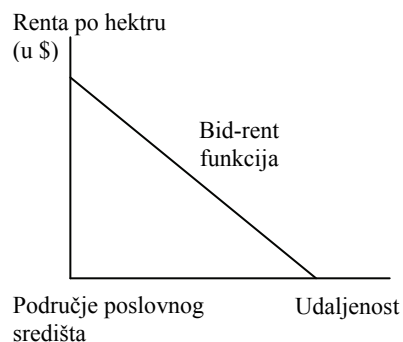


Izvor: Alonso, 1964, prilagodila autorica

U okviru te teorije, obrasci korištenja zemljišta, određeni su vrijednošću zemljišta pri čemu će svaki tip urbane aktivnosti imati svoju vlastitu funkciju rente, a kombinacija nekoliko funkcija rente definira rentni gradijent. Funkcije rente urbanih aktivnosti uključuju kako različita poduzeća koriste urbano zemljište i kako kućanstva koriste zemljište. U žargonu zemljišne ekonomije, iznos koji netko plaća za upotrebu zemljišta se naziva *renta*, a način na koji se renta mijenja s udaljenošću naziva se *lokacijska renta*. Korisnici zemljišta, smatraju se sudionicima u otvorenom postupku ponuda, na način da će ponuđač s najvišom ponudom za pojedinu česticu u konačnici i zauzeti tu istu česticu. S obzirom da sve osobe uključene u postupak davanja ponuda imaju punu informaciju o troškovima na alternativnim lokacijama i niti jedna neće nuditi za zemljište više nego ono vrijedi, a postupak davanja ponuda se nastavlja sve dok se isključna renta ne izjednači točno s lokacijskom rentom. Grafički prikaz 2.2 opisuje kako renta opada s udaljenošću od područja poslovnog središta³³, a odnos je prikazan funkcijom rente.

³³ engl. Central Business District. Prema Harveyu (Harvey, 2000) predstavlja optimalnu lokaciju na kojoj su uz postojeći prijevoz unutar grada prodavaonice, trgovina i usluge najdostupnije. To je točka maksimalne dostupnosti, pa su rente na toj lokaciji najviše.

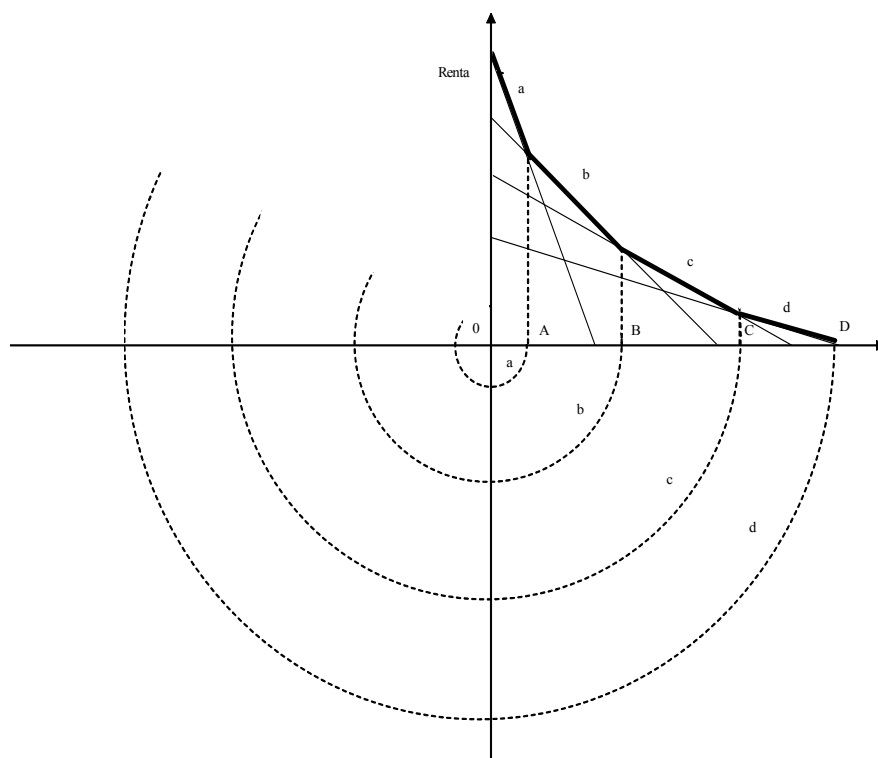
Grafički prikaz 2.2: Funkcija rente



Izvor: Alonso, 1964.

Na grafičkom prikazu 2.3 prikazani su različiti tipovi korisnika urbanog zemljišta: maloprodaja (uredi, trgovine), proizvodnja, stanovanje i poljoprivreda. S obzirom da se korištenje zemljišta u stambene svrhe nalazi najdalje od središta grada, pripadajući pravac rente za stanovanje poprima spljošteniji oblik. Točka u kojoj se zemljište mijenja iz proizvodne upotrebe u stambenu obilježeno je na osi x točkom B (područje proizvodnje je pravac b). Iza točke B, kućanstva bi ponudila veću cijenu za zemljište nego proizvođači, a upotreba zemljišta za stanovanje bi se proširila do udaljenosti C. Nakon C, urbani korisnici ne vrednuju zemljište i njegova vrijednost opada na vrijednost poljoprivrednog zemljišta. Ukoliko je grad simetričan (što zapravo nikada nije slučaj), izgled upotrebe zemljišta će poprimiti oblik skupa koncentričnih krugova kako je prikazano na grafičkom prikazu 2.3.

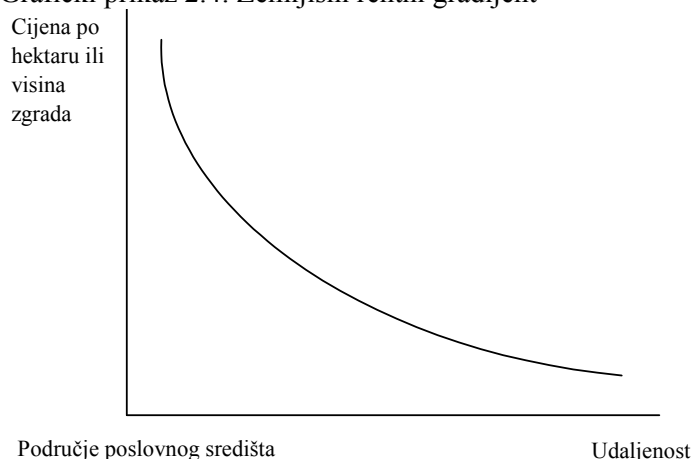
Grafički prikaz 2.3: Struktura koncentrične zone korištenja zemljišta



Izvor: Harvey, 2000 (na temelju Alonso, 1964).

Krivulja zemljišne rente dobiva se iscrtavanjem najviše točke svake pojedine funkcije ponuđene rente, kao što je prikazano na grafičkom prikazu 2.4. Zemljišni rentni gradijent predstavlja omjer pri kojem vrijednost urbanog zemljišta opada s udaljavanjem od područja poslovnog središta. Vrijedno je spomenuti da s obzirom da cijene zemljišta rastu s približavanjem području poslovnog središta, centralno locirano zemljište će se koristiti intenzivnije (maloprodaja, uslužne djelatnosti, financijski sektor...). Intenzitet korištenja urbanog zemljišta korelira s visinom zgrada (generalno rečeno više zgrade su locirane na zemljištu više vrijednosti) što objašnjava zbog čega se visoke zgrade nalaze u području poslovnog središta (Đokić, 2004). Kako se odmiče od područja poslovnog središta, oboje – vrijednost zemljišta i intenziteti korištenja opadaju, kao i visina građevina (korištenje zemljišta se udaljavanjem od središta mijenja za potrebe proizvodnih djelatnosti, a područja najudaljenija od središta uglavnom se koriste za potrebe stanovanja).

Grafički prikaz 2.4: Zemljišni rentni gradijent



Izvor: Alonso, 1964.

Unatoč činjenici da obrazac korištenja zemljišta niti u jednom gradu nije oblikovan poput koncentričnih krugova, prethodno objašnjen koncept koristan je za raspravu o urbanom zemljištu. Sve do danas većina velikih gradova ima tradicionalnu jezgru koja se može identificirati na temelju koncentracije visokih zgrada. Iako su tradicionalna područja jezgri grada izgubila neke od svojih temeljnih funkcija, nastavljaju biti simbolični centar grada. U stvarnosti većina gradova predstavlja vrstu kompozitnog oblika tri modela korištenja urbanog zemljišta. Teorija zemljišne rente može se sažeti u nekoliko najvažnijih točaka kako slijedi:

- teorija opisuje kako je cijena urbanog zemljišta fiksna i njen utjecaj na prirodu, obrazac i raspodjelu upotrebe zemljišta;
- nadalje teorija definira rentu kao iznos koji netko plaća za korištenje zemljišta i lokacijsku rentu kao način na koji se renta mijenja s udaljenošću;

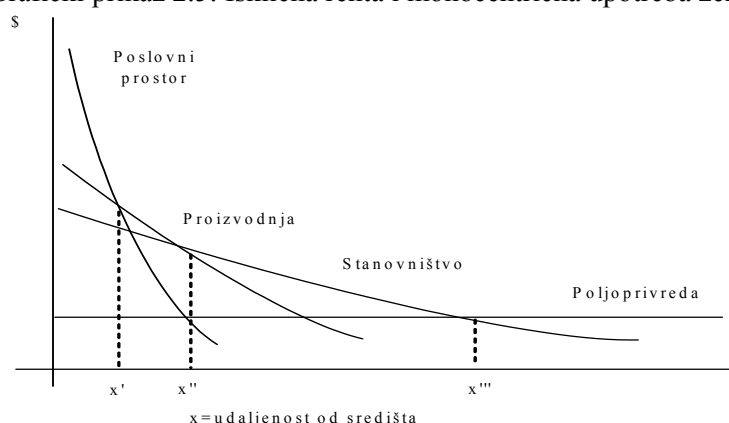
- s obzirom da je lokacija jedan od najvažnijih koncepata u prostornoj ekonomiji, utjecat će na cijenu zemljišta koja istovremeno teži povećavanju krećući se prema području poslovnog središta, te intenzivnijoj upotrebi što je više centralno smještena.

Ova teorija može poslužiti kao dobra osnova za bolje razumijevanje ponašanja ulagača. Filozofija ponašanja privatnog ulagača je da će ulagač biti motiviran smjestiti svoje poslovanje tamo gdje je najniži rizik, a zarada najveća. Ukoliko ulagač želi smjestiti svoje poslovanje bliže području poslovnog središta (s obzirom na činjenicu da su troškovi prijevoza niski), cijena zemljišta će biti veća i isti će biti zainteresiran za veće povrate kako bi nadoknadio razliku u cijeni zemljišta koja je porasla zbog lokacije. Pretpostavimo da ulagač odluči uložiti u stambene jedinice (pod pretpostavkom da je pozitivno ocjenjena potražnja za tom vrstom objekata) na lokaciji koja je prethodno bila korištena. Nova funkcija lokacije je sada stambena, smanjujući cijenu zemljišta (jer se ulagač maknuo od područja poslovnog središta), no još uvijek zadržava dovoljno prostora za dobit s relativno malim rizikom (potražnja postoji!).

2.3.1.2. Model monocentričnog grada

Grafički prikaz 2.5 pokazuje alokaciju zemljišta u monocentričnom gradu. Ovaj model razvio se početkom 20-tog stoljeća i pomaže u razumijevanju alociranja različitih djelatnosti koje se u gradu odvijaju, a primjenjiv je i u gradovima u kojima postoji nekoliko gradskih središta koja u tom slučaju predstavljaju monocentrične gradove. Obrazac ravnotežne upotrebe zemljišta određen je krivuljama rente poduzeća i stanovništva. Područje poslovnih prostora je ono područje na kojem poslovni subjekti ponude više u odnosu na ostale korisnike (od $x=0$ do x') i tu je cijena zemljišta ujedno i najveća. Kako bi se nadoknadila razlika u cijeni nastaloj uslijed odabira bolje lokacije, područja poslovnog središta uglavnom su ispunjena visokim poslovnim objektima koji sadrže mnoštvo poslovnih prostora, čijim najmom (prodajom) se pokriva upravo ta razlika. Područje između x' i x'' je područje proizvodnje, dok stanovništvo živi na području između x'' i x''' .

Grafički prikaz 2.5: Isključna renta i monocentrična upotreba zemljišta



Izvor: O'Sullivan, 2006.

Iz navedenog se može zaključiti, da će ulaganje u prenamjenu neiskorištenih nekretnina u središnjim gradskim dijelovima vrlo vjerojatno donositi ekonomske koristi jer već sama lokacija postiže bolju cijenu negoli kod onih nekretnina koje su smještene u nekom drugom području, uz napomenu da konačna ukupna korist (kako za gospodarstvo, tako i za okoliš i društvo) ipak ovisi o novoj namjeni prostora.

2.3.1.3. Porterova teorija urbanih konkurentskih prednosti i prenamjena neiskorištenih nekretnina

Porterova teorija konkurentskih prednosti³⁴ usmjerena na prenamjenu neiskorištenih nekretnina, usredotočuje se na promociju konkurentskih prednosti središnje gradske jezgre u smjeru privlačenja poslovanja, a za koju je zadužena lokalna samouprava. Prema Porteru, konkurentске prednosti središnje gradske jezgre uključuju: *stratešku lokaciju, nedovoljno zadovoljenu lokalnu potražnju, nedovoljno iskorištenu radnu snagu, te pristup lokalnim i regionalnim klasterima.*

Urbana konkurentska prednost je gospodarsko razvojni pristup koji ide u prilog tvrdnji da središnje gradske jezgre imaju određene prednosti koje bi mogle potaknuti ekonomsku isplativost razvoja, te da lokalne samouprave trebaju poticati razvoj promovirajući ove prednosti i stvarati naglašeno poslovno okruženje. Pregledom literature može se reći da se mišljenja stručnjaka razlikuju kad je riječ o potencijalu za ekonomski razvoj središnje gradske jezgre i vrstama programa koji najbolje promoviraju urbani ekonomski razvoj. Međutim, mnogi se slažu da Porterova teorija konkurentskih prednosti vrijedi barem za neke lokacije kao i za pojedine vrste poslovanja, osobito kada postoje sredstva raspoloživa za promoviranje prednosti za poslovnu zajednicu. Porterova rasprava konkurentskih prednosti središnje gradske jezgre dio je šireg okvira pristupanja ekonomskom razvoju. Ovaj pristup se temelji na ideji da bi lokalne samouprave i organizacije lokalnih zajednica trebale preusmjeriti svoj fokus od pružanja socijalnih usluga ka privlačenju poslovanja kako bi se stvorio održiv i značajan ekonomski razvoj. U tom nastojanju, Porter tvrdi da bi privatni sektor igrao primarnu ulogu u razvijanju gospodarstva središnje gradske jezgre, dok bi uloga lokalne samouprave i organizacije lokalne zajednice bila uglavnom podržavajuća (Vitulli, Dougherty i Bosworth, 2004). Neiskorištene nekretnine su najčešće u urbanim područjima i značajno narušavaju izgled središnje gradske jezgre. Središnje gradske jezgre su često ekonomski oslabljene i imaju ograničen pristup fondovima za gospodarske aktivnosti i prenamjenu neiskorištenih nekretnina. Porter nadalje tvrdi (Porter, 1990) da su prednosti koje imaju središnje gradske jezgre u četiri osnovna područja, koja imaju veze s prenamjenom neiskorištenih nekretnina:

1. *Strateška lokacija* – središnje gradske jezgre su smještene u blizini poslovnih područja visokih renti, poslovnih središta, te transportnih i komunikacijskih čvorova. Prenamjenom neiskorištenih nekretnina koristi se postojeća infrastruktura i blizina tržištu.

³⁴ Porter (Porter, 1990), ističe konkurentске prednosti poduzeća, koja se suočavaju sa snažnom međunarodnom konkurencijom. «Porterov dijaman» uključuje determinante lokacijskih konkurentskih prednosti, a to su: kontekst za strategiju poduzeća i suparništvo, faktorski uvjeti (input) i uvjeti potražnje, srodne i podržavajuće industrije.

2. *Lokalna tržišna potražnja* – Neiskorištena kupovna moć u središnjim gradskim jezgrama može nadoknaditi niži prihod po stanovniku. Stanovnici središnje gradske jezgre su posebno zakinuti za financijske, maloprodajne i osobne usluge. Prenamjena neiskorištenih nekretnina može rezultirati u široj dostupnosti lokalnih usluga u područjima urbanih jezgri.
3. *Integracija s regionalnim ekonomijama* – postoji potencijal da se poslovi u središnjim gradskim jezgrama kapitaliziraju na temelju postojećih klastera regionalne ekonomske aktivnosti i povežu više s gradskom gospodarskom bazom nudeći potrebne proizvode i usluge. Prenamjena neiskorištenih nekretnina može rezultirati u novom rastu poslova i lokalnom zapošljavanju u centru grada.
4. *Ljudski resursi* – u središnjim gradskim jezgrama postoje skupine nedovoljno iskorištene radne snage te neiskorišteni kapaciteti poduzetništva. Prenamjena neiskorištenih nekretnina može povećati ponudu srednje visine plaća, poslove niže i srednje razine obučenosti i mogućnosti malog poduzetništva u području gradske jezgre.

Gradovi osmišljavaju raznovrsne alate za gospodarski razvoj i brownfield programe kako bi promovirali konkurentne prednosti. Financijski aranžmani su tradicionalno popularni alati. Financijski poticaji, međutim, često igraju sekundarnu ulogu u gospodarskom razvoju i brownfield programima, posebno u manjim gradovima, s manje sredstava fondova. Gradovi koriste mnoge važne alate kako bi promovirali prednosti i potaknuli prenamjenu, a neki od njih su slijedeći:

- *Porezna olakšica* na nekretninu, dohodak ili dobit, te njihova promidžba na nacionalnoj razini;
- *Pogodovanja* kao npr. unaprjeđenja u transportu i infrastrukturi, pojednostavljene procedure izdavanja dozvola, mjere prevencije kriminala, komasacija zemljišta, preuzimanje obveza sanacije, te
- *Usluge informiranja* kao npr. poslovni treninzi, usluge podrške, te baze podataka nekretnina.

Teorija konkurentskih prednosti naglašava prednosti u četiri prije spomenuta segmenta, a na lokalnim samoupravama je da osnaže razvoj promoviranjem ovih prednosti i doprinesu stvaranju prijateljskog poslovnog okruženja. Tijekom faze urbanizacije gradovi su težili smještanju industrije u centru grada, te stvaranju stambenih zona oko industrijskih lokacija. Pad tradicionalnih industrija tijekom 70-ih i 80-ih uzrokovao je pojavu brownfield-a, nakon čega je uslijedila ekonomska depresija, osobito u središnjim dijelovima grada. Prenamjena neiskorištenih nekretnina ima koristi od postojeće infrastrukture i blizine tržištu, stoga je strateška lokacija prepoznata kao prednost koju bi grad trebao promovirati u privlačenju ulagača. Slijedeća prednost - lokalna tržišna potražnja - naglašava nedostatak financijskih, maloprodajnih i osobnih usluga za potrebe stanovnika središnje gradske jezgre, gdje prenamjena neiskorištenih nekretnina može rezultirati u široj dostupnosti lokalnih usluga u naseljima središnjeg dijela grada. Ukoliko već postoji klaster regionalne ekonomske aktivnosti, prenamjena brownfield-a bi mogla naći svoju nišu u novom poslovanju središnje gradske jezgre i rastu lokalnog zapošljavanja oslanjajući se na postojeće gospodarstvo. U pogledu ljudskih resursa, nakon pada industrije, ugasi se na tisuće radnih mjesta, na kojima su uglavnom zaposleni niže i srednje obučeni radni kadar. Prenamjena brownfield-a može povećati ponudu prosječnih plaća te radnih mjesta niže do srednje obučenog kadra te mogućnosti malog poduzetništva u užoj gradskoj jezgri. Porterova teorija konkurentskih prednosti

također dotiče pitanje neiskorištenih nekretnina. Jedan od koraka koji Porter spominje je unaprijeđenje poslovnog okruženja za ulagače u neiskorištene nekretnine koji obuhvaća mjere poput pojednostavljenih zakonskih procedura, osiguranje pravne sigurnosti i izravno javno financiranje. Iz navedenog slijedi da lokalne samouprave koje naglašavaju svoje konkurentske prednosti i integriraju svoje brownfield programe kao dio svog marketinga, mogu očekivati pozitivne ekonomske ishode prenamjene neiskorištenih nekretnina.

2.3.1.4. Teorija mudrog rasta

Mudri rast se odnosi na razvojna načela i planerske prakse koje doprinose učinkovitijem korištenju zemljišta i transportnim sustavima. U sebi uključuje brojne strategije koje rezultiraju u dostupnijim oblicima korištenja zemljišta i multi-modalnim transportnim sustavima. Pristup mudrog rasta podržavaju različite interesne grupe i profesionalne organizacije. Mnoge strategije mudrog rasta su tržišne reforme koje ispravljaju postojeće tržišne distorzije, povećavaju potrošačke opcije, ekonomsku učinkovitost i jednakost. Kritike podržavaju neke strategije mudrog rasta prepoznajući da iste povećavaju tržišnu učinkovitost no s druge strane, zanemaruju međuodnose između veličine grada, gustoće, zagušenja, prometnih obrazaca, dohotka i troškova života te tendencije mudrog rasta da se provede u područjima brzog rasta stanovništva i gospodarstva. Razmjerno je mnogo dokaza da mnogi potrošači preferiraju zajednice mudrog rasta i alternativne transportne načine, osobito ako ih podržavaju prihvatljive politike, dok kritike zanemaruju mnoge direktne koristi koje mudri rast može donijeti potrošačima, uključujući financijske uštede, povećanu fizičku aktivnost, društvenu koheziju, poboljšane opcije prijevoza za nevozače te očuvanje zelenih površina. Mnoge strategije mudrog rasta smanjuju postojeće regulacije i povećavaju različite slobode. Sveukupno, mudri rast nastoji povećati više sloboda nego što ih smanjuje, npr. dozvoljavanjem fleksibilnijih razvojnih dizajna te osiguravajući više opcija putovanja za korisnike (Litman, 2005). S jedne strane, mudri rast smanjuje ponudu zemljišta koja rezultira u povećanju troškova stanovanja, dok s druge na mnoge načine smanjuje troškove smanjenjem zahtjeva za jedinicom zemljišta, povećava stambene opcije, smanjuje troškove parkiranja i infrastrukture te smanjuje troškove transporta korisnika. Također povećava dostupnost i opcije putovanja, te osigurava poticaje da se smanji broj kretanja vozilima u vremenu vršnog opterećenja, čime se nastoji smanjiti zagušenje. Mudri rast naglašava *dostupnost*, odnosno ljudsku sposobnost da dođe do željenih roba, usluga i aktivnosti (Litman, 2005), dok nekontrolirano širenje naglašava *mobilnost* (fizičko kretanje) i *automobilnost* (kretanje automobilom). Isto tako, mudri rast smanjuje udaljenosti između uobičajenih aktivnosti (kuća, posao, škole, usluge) i podržava alternativne načine (šetanje, bicikliranje i tranzit), dok se nekontroliranim širenjem razmnožavaju destinacije i stvara ovisnost o automobilu. Nekontrolirano širenje rezultira u dužim ali bržim kretanjima automobilom, dok mudri rast rezultira u kraćim, sporijim kretanjima, od kojih su neki alternativni načini. Mudri rast uključuje različite strategije provedbe, ovisno o uvjetima i ciljevima. S obzirom da učinci nastoje biti sinergijski (ukupni učinci su

veći od sume njihovih individualnih učinaka) mudri rast se najbolje provodi kao integrirani program. Ukoliko se mudri rast provodi prema urbanim uvjetima - što znači da su u urbanim područjima prenamjena i nadogradnja postojećih naselja naglašene - doprinijet će unaprjeđenju oblika dizajna, kao npr. smirivanje prometa urbanih ulica te osnaživanje multi-modalnih transportnih sustava, posebno hodanja i javnog tranzita (Litman, 2005). Dvije su glavne teme kada se raspravlja o teoriji mudrog rasta: učinkovitije korištenje zemljišta i multi-modalni transportni sustav. U terminima upotrebe zemljišta, mudri se rast fokusira na smanjivanje ponude zemljišta u stambene svrhe te istovremeno povećavanje troškova stanovanja i smanjivanje zahtjeva za parcelama zemljišta. S druge strane povećava dostupnost, odnosno ljudsku sposobnost da dođe do željenih roba, usluga i aktivnosti (Litman, 2005), opcije putovanja, stvara učinkovitiju upotrebu postojeće infrastrukture, podržava postojeće zajednice (posebno one koje zaostaju) te je usmjeren na očuvanje zelenih površina. Kao takav nastoji osigurati ravnotežu mobilnosti te dostupnosti korištenja zemljišta, gdje je pritom učinkovitije korištenje zemljišta zasigurno jedan od motiva primjene mudrog rasta kada se radi o prenamjeni neiskorištenih nekretnina. Ferber i Grimski (Ferber i Grimski, 2001) navode tri osnovne kategorije lokacija s neiskorištenim nekretninama³⁵, a također ih se može grupirati i prema prethodnoj namjeni. U svakom slučaju, takve lokacije zahtijevaju sustavan pristup u osmišljavanju njihove prenamjene. Kako bi do uspješne prenamjene došlo, polazi se od pretpostavke da na području jedinice lokalne samouprave postoji razvojni dokument kojim se definira vizija budućnosti razvoja takve jedinice te zahvati koji se planiraju provesti u prostoru, uzimajući pritom u obzir ekonomske, okolišne i socijalne učinke takvih zahvata. Kako učinkovito upravljati prostorom nepresušna je tema već desetljećima. Knaap i Talen (Knaap i Talen, 2005) dotiču se tema upravljanja rastom, održivog razvoja, mudrog rasta i novog urbanizma. Ublažavanje nekontroliranog rasta posebno istražuju upravo kroz posljednje dvije međusobno isprepletene perspektive: mudri rast i novi urbanizam.

2.3.1.5. Nova ekonomska geografija

Od 1980-tih naovamo razvija se niz novih teorija razmjene, a unazad 10-tak godina na temelju tih teorija proizlaze modeli nove ekonomske geografije. U posljednje vrijeme sve više jača zanimanje za geografske aspekte razvoja povezanih s pitanjem gdje se odvija ekonomska aktivnost. Razlika u stupnju razvoja pojedinih zemalja, kao i regija unutar zemalja je očita, a pojačani interes za istraživanjem ovih razlika ekonomiste je počeo zanimati posljednjih 10-tak godina. Dva su pristupa koja se spominju:

1. Pristup Gallupa, Sachsa i Mellinger-a kojim se pokušavaju objasniti razlike u ekonomskom razvoju između lokacija u smislu njima svojstvenih razlika na tim lokacijama (npr. tendencija tropskih zemalja ka nižem dohotku ili velikih gradova za povećanjem, ukoliko postoji dobra luka);

³⁵ Više o tome vidi u Poglavlju 1, Definicija problema i predmeta istraživanja.

2. Drugi pristup nastoji odgovoriti zbog čega ekonomske sudbine lokacije mogu krenuti u različitim smjerovima, čak i u odsutnosti njima svojstvenih prednosti ili nedostataka, odnosno kako neki povijesni događaj/trenutak može utjecati na stvaranje npr. višemilijunskih gradova.

Iako se pristupi naizgled čine oprečnima – jedan govori o predodređenosti smještaja ekonomske aktivnosti, a drugi se temelji na slučajnosti, zapravo ih se može promatrati kao komplementarne pristupe. Među najznačajnije predstavnike nove ekonomske geografije svakako se ubraja Paul Krugman. Krugman (Krugman, 1999) u svom radu ocjenjuje kako napetost između *centripetalnih sila* (kao npr. učinci veličine tržišta - povratne veze i veze unaprijed, gusta tržišta rada, čiste eksterne ekonomije) i *centrifugalnih sila* (kao što su nemobilnost faktora proizvodnje, zemljišne rente, čiste eksterne diseconomije) može stvoriti proces samo-organiziranja u kojemu simetrične lokacije u konačnici igraju vrlo različite ekonomske uloge. Troškovi prijevoza u suštini su nove ekonomske geografije. *Centripetalne sile*, zapravo su tri klasična Marshall-ova izvora eksternih ekonomija. Veliko lokalno tržište stvara povratne veze (npr. lokacije s dobrim pristupom velikim tržištima imat će prednost za proizvodnju dobara kojima se postiže ekonomija razmjera) te veze unaprijed (npr. veliko lokalno tržište podupire lokalnu proizvodnju intermedijarnih dobara, smanjujući troškove daljnjih proizvođača u lancu). Industrijska koncentracija podržava gusto tržište rada, posebno za specijalizirane vještine, pa je za radnike jednostavnije pronaći poslodavce, a za poslodavce radnike. Lokalna koncentracija ekonomske aktivnosti može stvoriti više-manje čiste eksterne ekonomije kroz prelijevanje informacija. *Centrifugalne sile*, nemobilni faktori, a to su svakako zemlja i prirodni resursi u međunarodnom kontekstu, suprotstavljaju se koncentraciji proizvodnje, sa strane ponude (pri čemu određena proizvodnja mora biti smještena gdje su radnici) i sa strane potražnje (pri čemu disperzirani faktori stvaraju disperzirano tržište, a određena proizvodnja potaknuta je smještanjem u blizini potrošača). Koncentracija ekonomske aktivnosti povećava potražnju za lokalnim zemljištem, podižući zemljišne rente i time obeshrabrujući daljnju koncentraciju, a koncentracije aktivnosti mogu stvoriti više ili manje čiste eksterne diseconomije kao što je prenapučenost. Svojim radom Krugman se osvrće na:

- a. Geografske modele raspodjele svijeta na industrijske i zemlje u razvoju;
- b. Povećanje regionalnih nejednakosti u zemljama u razvoju; te
- c. Širenje divovskih urbanih centara.

Modeli kojima se nastoji ispitati povezanost prije navedenih sila i odgovoriti na pitanje kako promjenjiva ekonomska okolina mijenja ekonomsku geografiju, uglavnom se oslanjaju na jedan od elemenata u grupi centripetalnih sila te jedan u grupi centrifugalnih i to prvenstveno zbog strateškog modeliranja. Armstrong i Taylor (Armstrong i Taylor, 2000), najveći problem modela nove ekonomske geografije vide upravo u oslanjanju na jednu do dvije vrste sila. Iako modeli potvrđuju da je geografija bitna kada se radi o razmjeni, daljnja su empirijska istraživanja nužna, kako bi se i drugi elementi uzeli u obzir u modelskom smislu.

2.3.1.6. Teorija novog urbanizma

Novi urbanizam je pokret u arhitekturi i planiranju koji zagovara strategije temeljene na dizajnu oslanjajući se na "tradicionalne" urbane forme kako bi se zaustavilo nekontrolirano širenje grada i propadanje područja središnje gradske jezgre te kako bi se izgradila i nanovo podigla naselja, mjesta i gradovi. Prema Bohlu (Bohl, 2000), novi urbanizam je krovni termin, koji obuhvaća:

- tradicionalni razvoj naselja ili "neo-tradicionalno" planiranje grada, Andres Duany-a i Elizabeth Plater-Zyberk (Krieger i Lennertz, 1991);
- pješački sustav i tranzitno orijentirani dizajn Calthorpe-a (Calthorpe, 1993) i Kelbaugh-a (Kelbaugh, 1989); te
- pristup "četvrtima" Leon-a Krier-a (Krier, 1998).

Načela dizajna novog urbanizma primjenjiva su u različitim veličinama, od zemljišnih čestica, zgrada, blokova do naselja, okruga i koridora i konačno do čitavih gradova i regija (Katz, 1994). Prihvaćena načela nalažu usmjeravanje razvoja naselja koja su po svom karakteru raznolika, kompaktna, mješovite upotrebe, pješački orijentirana i tranzitno prihvatljiva. Naselje se pri tome tretira kao ograničeno područje u kojem je potrebno otprilike pet do deset minuta šetnje od središta do rubnih dijelova, osiguravajući pritom da su sve aktivnosti naselja unutar prihvatljive pješačke udaljenosti stanovnika. Unutar naselja raznoliki su tipovi stanovanja i upotrebe zemljišta, mješavina trgovina, usluga i ostalih korisnih prostora za građane, kojima se zadovoljavaju mnoge svakodnevne potrebe stanovnika. Ulice su dizajnirane za pješačku upotrebu, s odgovarajućim pločnicima, uličnim stablima, a parkiranje je omogućeno na ulici kako bi se osigurala zaštita od uličnog prometa te šetnja učinila sigurnijom i privlačnijom opcijom. Ovaj dizajn predlaže zgrade koje su načelno niske do srednje visine, postavljene blizu jedna drugoj i izgrađene blizu ulica kako bi se promovirale pješačke navike i nastojao definirati javni prostor naselja u formi ulica, trgova i manjih otvorenih prostora. Središte naselja predstavlja središnju točku za kupovanje, objedovanje, usluge i tranzit. Općenito rečeno, postoje neka načela koja tvore ono što "novi urbanisti" nazivaju "tradicionalni urbanizam," pri čemu izgrađeni obrasci i odnosi koji se ponavljaju u selima, mjestima i gradovima svih veličina već tisućama godina ali su narušeni prostornim planiranjem i zakonima o parcelaciji nastalih tijekom 20-tog stoljeća. Novi urbanisti drže da usvajanje pristupa planiranja i dizajna temeljenog na urbanom spektru presjeka vodi do kontekstualnije forme urbanog razvoja, takve koja je jače povezana s ostalim dijelovima grada i bolje odražava lokalne i regionalne arhitektonske tradicije (Duany Plater-Zyberk & Company, 2001).

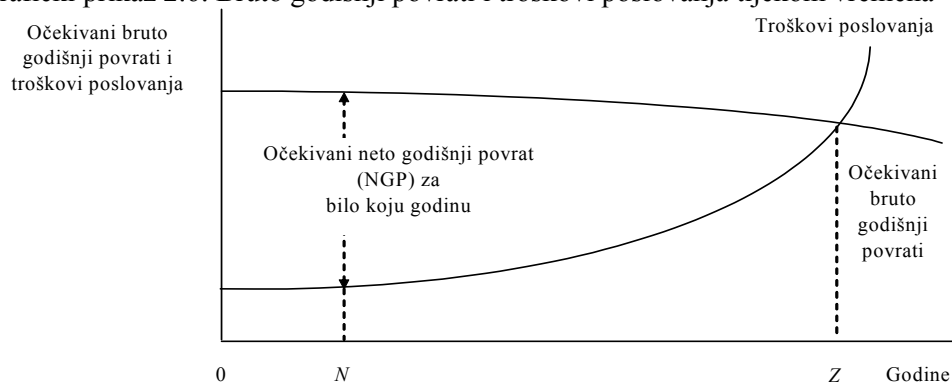
Nova teorija urbanizma je pristup planiranju i dizajnu koji se oslanja na prethodne povijesne načine miješanja različitih tipova stanovanja u formi naselja, nasuprot stvaranju super-blokova, predgrađa ili projekata. Ukoliko se radi o nerazvijenom tržištu na kojem je teško privući privatne ulagače, novim urbanizmom se neće moći potaknuti revitalizacija središnje gradske jezgre, no mogla bi se iskoristiti prednost neistraženih tržišnih niša u cilju osmišljavanja urbanih stambenih alternativa koje desetljećima nisu bile stvorene u mnogim gradovima. Napori prenamjene (bilo kroz novi urbanizam ili neki

drugi način) mogu pružiti mogućnosti za uspostavu poveznica između obuke za posao i prilike za zapošljavanje kroz projekt revitalizacije, uključujući poslodavce čija je namjera smjestiti se unutar projekata mješovite upotrebe. Kao i kod većine napora prenamjene koji se odvijaju na području središnje gradske jezgre, prijetnja izmještanja uvelike ovisi o stavu stanovnika tog naselja te zamišljenim projektima novog urbanizma, posebice onih zainteresiranih za komercijalne nekretnine i nekretnine kao predmet daljnje preprodaje, jer ih se doživljava kao grabežljivce zemljišta (Bohl, 2000). Primjene novog urbanizma na revitalizaciju središnje gradske jezgre naglo su porasle posljednjih godina i obuhvaćaju široku paletu varijanti, uključujući premještanje ili osuvremenjivanje projekata javnog stanovanja, napore prenamjene neiskorištenih nekretnina, tranzitno-orijentirani razvoj te varijacije projekata urbanih vrtova svih oblika i veličina. Općenito se može reći da se novi urbanizam može promatrati kao održivi pristup za razliku od alternativnih rješenja koja se uglavnom temelje na smanjenoj gustoći naseljenosti. Nova teorija urbanizma naglašava važnost uključivanja zajednice u preoblikovanje njihova naselja, što je u uskoj vezi s prenamjenom neiskorištenih nekretnina, utemeljene na participativnom pristupu. Vjerojatnost, da je neko naselje, zbog nove aktivnosti moguće izmjestiti, može izravno imati utjecaj na budućnost samog naselja. U tom smislu izmještanje naselja može imati snažan utjecaj na živote njegovih stanovnika. Stoga naselja pod izravnim utjecajem prenamjene moraju biti uključena u postupak odlučivanja o prenamjeni brownfields-a.

2.3.1.7. Moment i stopa prenamjene kroz novčanu prizmu

Kada na zemljištu postoji već neki objekt, fiksni kapital ugrađen je u zemljište. U kratkom periodu taj kapital nema trošak, a prenamjena koja zahtijeva trošak daljnjeg kapitala, uobičajeno nastupa nakon određenog vremenskog razdoblja. Općenito govoreći, prenamjena će se dogoditi u slučaju kada sadašnja vrijednost očekivanog tijeka budućih neto povrata od trenutne upotrebe zemljišnih resursa postane manjom od vrijednosti kapitala očišćene lokacije. (Harvey, 2000) Grafički se to može prikazati na način kako je prikazano u nizu grafičkih prikaza 2.6 do 2.9 (Harvey, 2000). Prvo je potrebno utvrditi kapitalnu vrijednost koja ovisi o neto povratima budućeg razdoblja. Neto povrati se procjenjuju i diskontiraju na sadašnjost te agregiraju kako bi se stiglo do sadašnje vrijednosti kapitala. Bruto godišnji povrati i troškovi poslovanja (mogu se nazivati još i operativni ili varijabilni troškovi) tijekom vremena prikazani su na grafičkom prikazu 2.6 (Harvey, 2000).

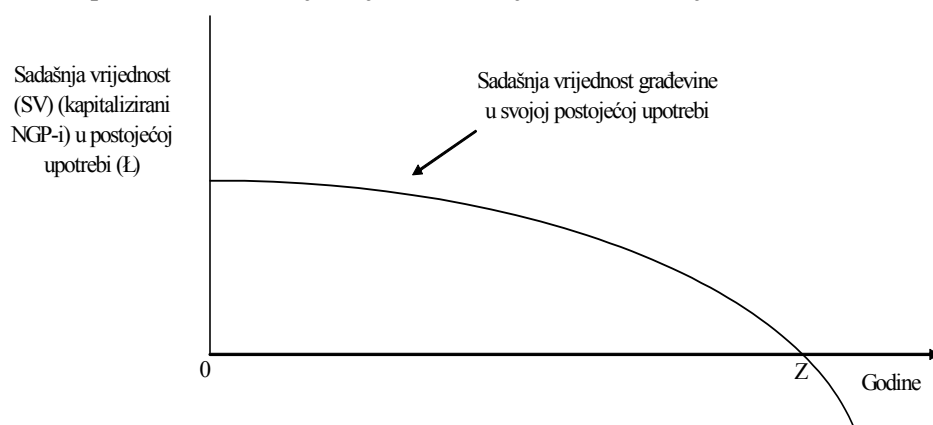
Grafički prikaz 2.6: Bruto godišnji povrati i troškovi poslovanja tijekom vremena



Izvor: Harvey, 2000

Na temelju tog podatka u prvom koraku računaju se očekivani godišnji povrati od trenutne upotrebe. Neto godišnji povrat tijekom bilo koje godine života projekta je razlika između bruto godišnjeg povrata (npr. primljene rente) i troškova poslovanja (uključujući popravke i održavanje). S obzirom da se radi o vrijednostima koje nastaju u budućnosti, bruto godišnji povrat kao i troškovi poslovanja su procijenjeni. Kroz vrijeme bruto godišnji povrat opada, dok se troškovi poslovanja povećavaju. Na grafičkom prikazu 2.7 (Harvey, 2000) prikazan je neto godišnji povrat za cijeli budući život građevine koji je potrebno diskontirati na sadašnju vrijednost te agregirati kako bi se dobila sadašnja vrijednost zemljišnih resursa koji su u trenutnoj upotrebi.

Grafički prikaz 2.7: Sadašnja vrijednost zemljišnih resursa tijekom vremena



Izvor: Harvey, 2000

Na grafičkim prikazima 2.6 i 2.7 neto godišnji povrat i sadašnja vrijednost kapitala oboje postaju 0 nakon OZ godina. Ukoliko se do tog trenutka nije dogodila prenamjena, zemljišni resursi će ostati napušteni. To se može sažeti u slijedećem izrazu:

$$P = \sum_{t=i}^n \frac{R_t - O_t}{(1+r)^t}$$

pri čemu je:

P – vrijednost nekretnine u trenutnoj upotrebi

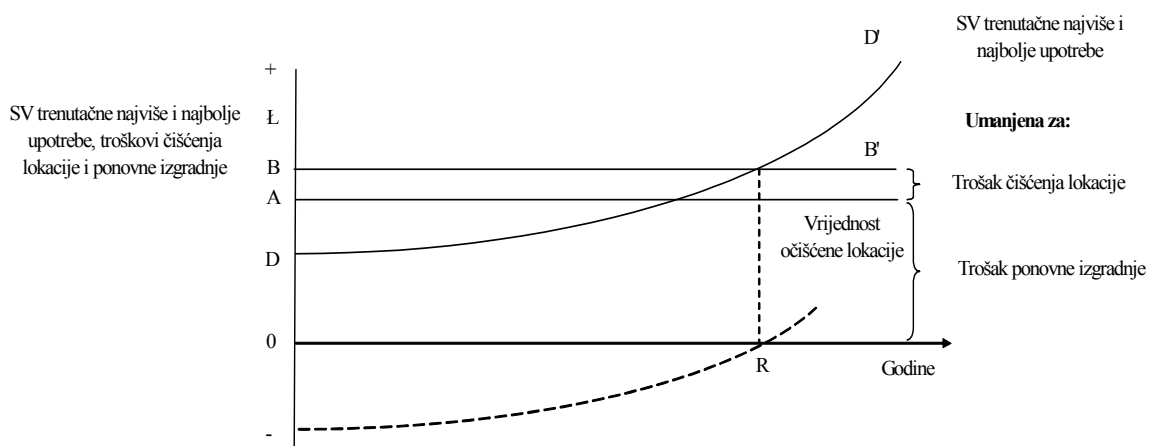
N – razdoblje kada bruto godišnji povrati mogu biti zarađeni u trenutnoj upotrebi

R_i – bruto godišnji povrati od i do godine n

O_i – troškovi poslovanja, isključujući deprecijaciju, od i do godine n , i

r – diskontna stopa.

Grafički prikaz 2.8: Vrijednost očišćene lokacije



Izvor: Harvey, 2000

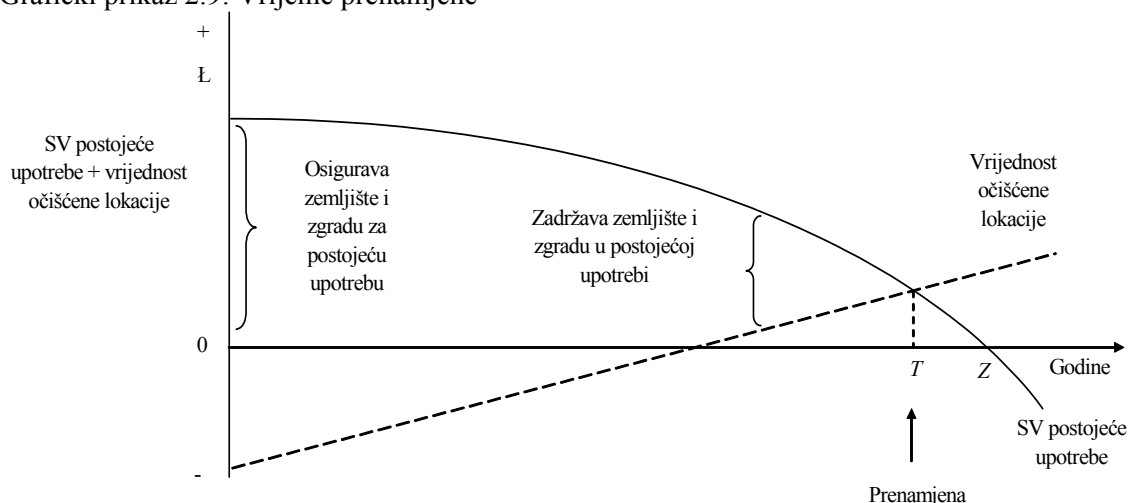
U određenom trenutku, vrijednost očišćene lokacije jednaka je sadašnjoj vrijednosti najprofitabilnije alternativne upotrebe umanjene za trošak čišćenja lokacije i građenja za tu novu upotrebu, kako je prikazano na grafičkom prikazu 2.8, (Harvey, 2000). Sadašnja vrijednost najprofitabilnije alternativne upotrebe istim postupkom kojim se računa sadašnja vrijednost od trenutne upotrebe: računaju se budući neto godišnji povrati najbolje alternativne upotrebe, a potom se diskontiraju na sadašnjost i agregiraju kako bi se dobila sadašnja vrijednost kapitala. Na grafičkom prikazu 2.8 (Harvey, 2000), to je prikazano krivuljom DD' . Sadašnja vrijednost najbolje alternative raste u odnosu na trenutnu zbog promjena u ponudi i potražnji, pri čemu nova uglavnom ima više prednosti u odnosu na staru. Kako bi pronašli trenutak kada bi se prenamjena trebala dogoditi potrebno je od sadašnje vrijednosti najbolje alternativne upotrebe oduzeti troškove rušenja i čišćenja lokacije kao što je prikazano pravcem AB na grafičkom prikazu 2.8, (Harvey, 2000) te ukupni trošak ponovnog građenja za novu upotrebu, uključujući indirektno troškove³⁶ i normalni profit (OA). Pod pretpostavkom konstantnih troškova, sadašnja vrijednost očišćene lokacije je razlika između DD' i BB' u bilo kojoj godini. U godini O vrijednost najbolje alternativne upotrebe bi bila tek ispod odabrane trenutne upotrebe. Međutim, kada je lokacija jedanput odabrana za upotrebu i na njoj je podignuta građevina, bilo koja nova upotreba ima dodatni hendikep rušenja i ponovnog građenja. Stoga do godine R vrijednost je očišćene lokacije negativna.

³⁶ engl. ripening costs obuhvaćaju: 1) troškove koji nastaju zbog toga što zemljište nije u upotrebi, točnije zbog gubitka prihoda koji su se mogli ostvariti da su sredstva bila uložena u neku drugu investiciju; 2) troškove koji nastaju zbog činjenice što zemljište nije iskorišteno na najbolji mogući način; 3) troškove koji nastaju zbog gubitka kamata koje su se mogle zaraditi od gore spomenutih neostvarenih prihoda, da su ostvareni i uloženi u nešto; te 4) troškove koji nastaju zbog gubitka kamata koje su se mogle zaraditi kroz druge oblike ulaganja iz sredstava koji su stvarno potrošeni kao direktni troškovi.

Temeljeno na prethodnom iskazu i pretpostavljajući da se R' i O' odnose na najbolju alternativnu upotrebu imamo slijedeće:

$$C = \sum_{t=1}^n \frac{R'_t - O'_t}{(1+r)^t} - D - B$$

Grafički prikaz 2.9: Vrijeme prenamjene



Izvor: Harvey, 2000

Kombinacijom grafičkih prikaza 2.7 i 2.8 na grafičkom prikazu 2.9, (Harvey, 2000) možemo pokazati kada nastupa prenamjena. Od godine R vrijednost očišćene lokacije je pozitivna i rastuća i zapravo u T prestiže sadašnju vrijednost objekta u trenutnoj upotrebi. Stoga prenamjena nastupa u godini T , kada je $C = P$. Treba uočiti da u je godini T objekt još uvijek *tehnički* efikasan i može još uvijek zaraditi neto godišnji povrat do godine Z . Međutim, u godini T postaje *ekonomski* neefikasan jer se resursi mogu preusmjeriti na novu upotrebu pri čemu će imati veću vrijednost. Stoga možemo definirati ekonomski život objekta (građevine) kao razdoblje tijekom kojega stvara kapitalnu vrijednost veću od kapitalne vrijednosti očišćene lokacije.

Stopa prenamjene će ovisiti o promjenama koje se događaju tijekom vremena u odnosu između:

1. sadašnje vrijednosti trenutne upotrebe zemljišnih resursa,
2. sadašnje vrijednosti najbolje alternativne upotrebe,
3. troškova ponovne izgradnje.

Bit će ubrzana ukoliko sadašnja vrijednost najbolje alternativne upotrebe raste u odnosu na sadašnju vrijednost trenutne upotrebe zemljišnih resursa ili ukoliko trošak ponovne izgradnje opada. Bit će usporena u obrnutim slučajevima. Stoga su u obzir moraju uzeti čimbenici koji utječu na sadašnju vrijednost trenutne i najbolje alternativne upotrebe kao i troškovi ponovne izgradnje. Sadašnja vrijednost ovisi o očekivanim budućim neto godišnjim povratima i stopi po kojoj su diskontirani na sadašnjost. Ta će stopa biti istovjetna za obje - trenutnu i alternativnu upotrebu. Stoga se treba usredotočiti na neto

godišnje povrate svake, razliku između bruto godišnjih povrata (najmova) i troškova poslovanja. Dohoci od najma su uglavnom pod utjecajem promjena na strani potražnje, dok su troškovi poslovanja pod utjecajem promjena na strani ponude.

U stvarnom svijetu postoji niz okolnosti koje mogu utjecati na brzinu prenamjene. To mogu biti nesavršeno znanje, nepokretljivost čimbenika, nesavršenost tržišta kapitala, zakonska ograničenja, nesavršena konkurencija u ponudi lokacija, politika razvojnog upravljanja, politika oporezivanja itd. O navedenim uvjetima ovisit će trenutak koji se smatra najpogodnijim za pokretanje postupka prenamjene. Prethodno navedene informacije uglavnom se odnose na projekte prenamjene pojedinih lokacija. Situacija postaje daleko složenija kada je potrebno prenamijeniti čitava naselja, okruge pa i dijelove grada. U gradskim središtima, gdje je prostor ograničen, a promjene u ponudi i potražnji još izraženije, prenamjena može biti posebno složen proces zbog različitih razloga. Kako navodi Harvey (Harvey, 2000) to se prije svega odnosi na specifični monopolistički položaj vlasnika koji postavljaju nerealno visoke cijene nekretnine koja je predmetom prenamjene, različitih rokova isteka leasing ugovora, konzervatorskih zahtjeva koji najčešće nisu u skladu s poduzetničkim kratkoročnim ambicijama, nemogućnošću nadopunjavanja raznovrsnih djelatnosti i konačno promjenama postojeće infrastrukture koja može utjecati na postojeće poduzetnike. Kao rezultat, potrebna je kontrola prenamjene gradskog središta, ili putem kontrole planiranja ili provođenjem prenamjene pri čemu gradska vlast to može činiti samostalno ili u partnerstvu s privatnim investitorom. Dva su osnovna oblika prenamjene: *pojedinačna restauracija* ili *sveobuhvatna prenamjena*. Pojedinačna prenamjena je uobičajeno jeftinija, bez vlasničkih problema i zaobilazi kompleksne političke, socijalne i pravne probleme, a zadržavanje zgrada s povijesnim, arhitektonskim i estetskim obilježjima omogućuje građanima stvaranje identiteta zajednice. No, u ovom slučaju problem se najčešće javlja pri pokušaju da se povijesni ulični sustav uklopi u moderni obrazac prijevoza. Kako bi se problemi minimizirali, takve se ulice u najvećem broju slučajeva prenamjenjuje u pješačku zonu, parkovi za vozila lociraju na najbližim mogućim lokacijama te uvodi jednosmjerni promet. Sveobuhvatna prenamjena nastupa najčešće nakon ratnih bombardiranja ili uslijed potpunog odumiranja gradske jezgre, a gradska vlast odluči u potpunosti očistiti takvu zonu. Cjelokupnim planiranjem nastoje se integrirati sve aktivnosti imajući u vidu dostupnost i brigu o okolišu, uz određenu dozu fleksibilnosti kako bi buduće adaptacije mogle što bolje odgovoriti na promjene u ponudi i potražnji. Osim u gradskim središtima, napuštene nekretnine ili više njih, također se mogu naći na rubovima područja poslovnog središta i nazivaju se "zonama sumraka". U zonama sumraka uočava se *gospodarski pad* (viša stopa nezaposlenosti nego u drugim gradskim područjima), *fizičko propadanje* (nekretnina kao i infrastrukture – prometnice, usluge prijevoza, školske zgrade, otvoreni prostori i rekreacijski objekti) uslijed nedostatka sredstava za njihovo održavanje te *socijalne manjkavosti* kao rezultat nezaposlenosti i nedostatka mogućnosti zapošljavanja i okoline koja onemogućava postignuća u obrazovanju.

2.3.2. Prenamjena vojnih objekata

Kako se u doktorskoj disertaciji istraživanje usmjerava na slučaj prenamjene vojnih kompleksa, vrijedno je spomenuti recentna istraživanja u tom području. Prvenstveno, može se reći da postoje tri vrste područja na kojima su se provodile vojne aktivnosti:

1. Vojni kompleksi kao dijelovi urbanih cjelina – bilo u rubnim dijelovima grada, bilo kao dijelovi grada odnosno samih gradskih središta;
2. Područja vojne obuke (npr. poligoni za vježbanje) koja se najčešće nalaze izvan gradskih područja, slabo su naseljena, a javnost najčešće s njima nije niti upoznata jer se tretiraju kao "zabranjene" zone (CONVERNET, 2006); te
3. Tvrđave i utvrde kao svjedoci povijesnih vojnih operacija, koje često postaju zapušteni objekti koje je potrebno revitalizirati.

O prenamjeni vojnih kompleksa i tzv. *bilanci prenamjene* piše Brzoska (Brzoska, 1999) pri čemu navodi problem čistih ekonomskih i socijalnih koristi prenamjene vojnih kompleksa - odnosno donošenju odluke da li prenamijeniti vojni kompleks ili ne. Iako vojni sektor također stvara ekonomske koristi uslijed multiplikativnih efekata dohotka, autor je stava da su ekonomisti svih uvjerenja suglasni da je korištenje vojnih kompleksa za građanske svrhe ipak produktivnije jer se dobra i usluge koje se stvaraju koriste kako bi se ostvarili gospodarski i društveni ciljevi. Slično razmišljaju Buss i Yancer (Buss i Yancer, 1999). Kako donositi ispravne političke odluke utemeljene na analizi troškova i koristi, tema je rada ovih dvaju autora. Naime, autori diskutiraju rezultate analize u četiri ekonomska slučaja – razvoja poduzetničkih zona, prenamjene vojnih baza, izgradnje sportskih stadiona i pokretanja poslovnih inicijativa kojima se kritizira praksa analize troškova i koristi kao podloge za donošenje odluka o budućim razvojnim aktivnostima. Praksa korištenja analize troškova i koristi upućuje na reformu koju trebaju pokrenuti oni koji zastupaju siromašne i utječu na političke sustave izvana kako bi rezultati analize bili što objektivniji i vjerodostojniji, a ne od samih donositelja i analitičara politike koji nastoje rezultate analize prilagoditi trenutnim poželjnim političkim odlukama. Linkov, Grebenkov i Baitchorov (Linkov, Grebenkov i Baitchorov, 2001) u svom se radu bave pitanjem utjecaja vojnih aktivnosti na okoliš i prirodna staništa te što se s okolišem događa zatvaranjem vojnih baza. U istraživanju nastoje pronaći metode kojima je prenamjena i djelovanje znanstveno opravdano, a u cilju očuvanja bioraznolikosti. Ocjena ekološkog rizika ključni je proces za utvrđivanje ekološke vrijednosti i temelj za odlučivanje o daljnjem postupku prenamjene. Na temelju uključivanja prostornih informacija i integriranjem brojnih tehnika ocjenjivanja rizika i staništa autori nastoje stvoriti sistematičan protokol za ocjenu i upravljanje prirodnim ekosustavima u vojnim područjima. Poput svojih prethodnika i Hill (Hill, 2000) se također bavi istraživanjem prenamjene vojnih baza. Naime, u svom radu pokušava odgovoriti na pitanje da li je potrebno zatvaranje vojnih baza i što ono za sobom povlači. Iako se većina analitičara slaže da se vojne baze mogu uspješno prenamijeniti i time oporaviti lokalna gospodarstva, postoje i oni koji ostaju neuvjereni u tu tvrdnju (npr. čelnici građanskih zajednica) i odupiru se

njihovu zatvaranju. Kako bi argument ekonomske opravdanosti bio jači, u svom radu analizira slučajeve prenamjene Truman Annex-a (Key West, Florida), a jedan od rezultata je da je za uspješno pokretanje prenamjene nužno stvaranje učinkovitijih mehanizama participacije javnosti.

U nizu radova vezanih za participaciju ključnih dionika (Arnstein, 1969; Bass, Dalal-Clayton i Pretty, 1995; Hemmati, 2002, Younis, 1997) autori ističu važnost uključivanja ključnih dionika u procese strateškog planiranja na različitim upravnim razinama i njihovu važnost u procesu donošenja odluka. Laurian (Laurian, 2007) u svom radu govori o uspostavi tijela kao što su npr. Savjetodavni odbori Zajednice (Community Advisory Boards - CABs) kojima bi se trebala osigurati javna participacija u odlučivanju o prenamjeni. Ova tijela su oblikovana kao kolaborativni i dogovorni participativni mehanizmi te imaju potencijal za osnaživanje demokratskog procesa odlučivanja, a osnivaju ih agencije (npr. amer. Agencija za zaštitu okoliša). Autorica u svom istraživanju međutim otkriva da iako imaju institucionalno uporište, ova tijela zapravo ne doprinose značajno u jačanju participativnih procesa, a inputi javnosti ne utječu osobito na odluke agencija. Drugim riječima, njihov potencijal nije do kraja iskorišten, a kvaliteta participativnog procesa ostaje upitnom. Autori Brand i Gaffikin (Brand i Gaffikin, 2007) istražuju koncept kolaborativnog planiranja putem kojeg se osnažuju participativni procesi ali i realnost njegove primjene. Naime, koncept se upravo temelji na stvaranju partnerstva i stvarnoj moći planera u postupku planiranja te snaga i slabosti kolaborativnog planiranja, pri čemu se manjkavosti demokratskog političkog sustava nastoje nadomjestiti participativno dogovornim procesima koji maksimalno uključuju ključne dionike. Međutim, zbog nekolaborativnog svijeta koji postoji, kolaborativno planiranje se kao konceptualni alat za praktičare ipak mora revidirati jer istovremeno nastoji pomiriti globalnu konkurentnost i lokalnu demokratsku kolaboraciju.

2.3.3. Zaključak

Različite teorije različito pristupaju pitanju optimalne upotrebe zemljišta, a koja je u fokusu održive prenamjene neiskorištenih nekretnina. Postoje osnovni koncepti koji mogu poslužiti kao polazna osnova u razmatranju buduće namjene pojedine neiskorištene nekretnine – u užem kontekstu prenamjene ali i širem. Pojedina teorija pridaje različitu važnost različitim konceptima (kao npr. prometni obrasci, način korištenja zemljišta, važnost lokalne zajednice itd.). U većini njih navodi se lokacija kao osnovna točka za daljnji razvoj bilo koje vrste. Iz perspektive korištenja zemljišta, lokacija će odrediti cijenu zemljišta koja će privući ili odbiti ulagača. Konkurentska prednost će se usmjeriti, inter alia, na stratešku lokaciju kao prednost koju lokalna samouprava treba promovirati kako bi privukla ulagače. Novi urbanizam naglašava važnost zajednice u razvoju naselja. Pogođeno područje općenito se odnosi na područja središnjeg dijela grada, povezujući koncept specifične lokacije koju je potrebno prenamijeniti i teorije. Mudri rast ističe važnost učinkovitije upotrebe zemljišta i dostupnost. Lokacija je kriterij koji određuje u kojem smjeru će se pomaknuti rast. Konačno, sve teorije sadrže lokaciju kao koncept ali promatranu s različitih točki gledišta. S obzirom da se u ovom poglavlju otvaraju pitanja praktične

primjene teoretskih spoznaja kao i iskustava stečenih u dosadašnjoj praksi, u poglavlju koje slijedi opisani su mogući modeli prenamjene koji proistječu iz nekih osnovnih teoretskih postavki, a kroz niz konkretnih projekata su unaprijeđeni i mogu poslužiti kao primjeri dobre prakse u budućim postupcima prenamjene.

3. SUVREMENI MODELI PRENAMJENE NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA

U prethodnom poglavlju na znanstveno utemeljen način nastojali su se objasniti različiti teoretski pristupi prenamjeni neiskorištenih nekretnina. U pojedinim teoretskim spoznajama naglašena je ekonomska i/ili financijska komponenta, u drugima se uočava okolišna i prostorno-planerska perspektiva, dok se dio teoretskih spoznaja usmjerio na važnosti i ulogu čovjeka (društva) u postupcima prenamjene neiskorištene nekretnine – i kao aktivnog dionika i kao pasivnog sudionika izloženog utjecaju postupka prenamjene odnosno nepoduzimanja aktivnosti prenamjene (ostavljanjem nekretnine neiskorištenom). Poglavlje koje slijedi nastoji dovesti u vezu teoretska dostignuća i modele koji se posljednjih godina primjenjuju u postupcima prenamjene. Ovisno o širem kontekstu u kojem se prenamjena odvija, razvijali su se i različiti modeli. Modeli uvelike ovise o stupnju razvoja pojedine jedinice lokalne (regionalne) samouprave, multidimenzionalne uređenosti državnog sustava u službi prenamjene, političkog i kulturološkog miljea u kojem se takvi projekti predlažu za provedbu, kao i niza drugih elemenata, specifičnih kako za pojedine modele, tako i za konkretne slučajeve. U narednom tekstu navedeno je nekoliko najčešće korištenih modela pri čemu se nastojalo povezati teoretsko utemeljenje s pojedinim modelom koji se na njemu izgradio.

3.1. Javno-privatno partnerstvo

3.1.1. Evolucija javno-privatnog partnerstva

Iako je javno-privatno partnerstvo suvremeni oblik financiranja, prototipovi ovog koncepta naziru se još u vrijeme Rimskog carstva kada su se na novoosvojenim područjima pojedini objekti od javnog značaja (na primjer, tržnice) gradili ustupanjem radova privatnim tvrtkama uz nadzor rimskog Senata. U srednjem vijeku, te kasnije u 19. stoljeću, partnerstvo javnog i privatnog sektora bilo je zastupljeno u području izgradnje komunalne infrastrukture (Velika Britanija, Francuska). Primjer izrazito uspješne primjene modela javno-privatnog partnerstva nalazimo u Pittsburghu u SAD-u gdje je 1943. godine došlo do suradnje između gradske uprave i privatnih poduzeća u oblikovanju ekonomskih, društvenih i urbanih razvojnih strategija, što je rezultiralo obnovom izgleda grada (Aralica, Račić i Šišinački, 2007: 56). Razdoblje nakon drugog svjetskog rata rezultiralo je mnoštvom razrušenih gradova, naselja, objekata, a uvjeti stanovanja su se značajno pogoršali. Takve nove okolnosti dovele su do značajnih promjena u razvoju gradova tako da mu se počelo pristupati na sveobuhvatan način. Stoga se središtima gradova počeo pridavati osobiti značaj pri čemu je princip ekonomske održivosti postao vodeći stimulus. Ekonomski procvat koji se prije svega odnosio na punu zaposlenost i ekonomski rast, rast ponude usluga uprave, maloprodajnu revoluciju usmjerenu na razvoj supermarketa i višenamjenske trgovačke centre te poboljšanu dostupnost automobilima doveli su do novog načina planiranja i upravljanja gradovima. Lokalne vlasti su planiranje počele shvaćati u širem smislu, pomičući se od ograničenog pristupa prema pozitivnijem krajnjem cilju, a to je maksimiziranje neto socijalnih koristi. Uspostavom

države blagostanja (tzv. Welfare State-a) urbana obnova je zadobila novu dimenziju pri čemu je došlo do pomaka od pojedinačnih razvojnih zahvata do sveobuhvatnih shema razvoja (revitalizacije), koje su doprinijele povećanju tog blagostanja (Harvey, 2000). Ulagrač u sveobuhvatnim shemama prenamjene može biti privatno poduzeće/tvrtka ili lokalna vlast. Bilo koja od navedenih alternativa ima svoje prednosti i nedostatke. U slučaju prenamjene kojom upravlja privatni ulagač (investicijsko poduzeće/tvrtka, poduzeće/tvrtka koje posluje s nekretninama, građevinsko poduzeće/tvrtka ili čak osiguravateljska kuća), Harvey (Harvey, 2000) navodi slijedeće prednosti:

- ❖ Sveukupna odgovornost što omogućuje brzo odlučivanje, učinkovitu administraciju i brzo okončanje postupka;
- ❖ Preuzimanje svih rizika, pri čemu je zbog svoje ovisnosti o profitabilnosti sheme, poduzeće/tvrtka konkurentna u svom pristupu;
- ❖ Stručnost i iskustvo u obavljanju zadatka stečeno u prethodnim projektima, dok je u slučaju lokalne vlasti, iskustvo u prenamjeni gradskog središta stečeno vrlo vjerojatno radom na samo jednom projektu;
- ❖ Ulagrač s popisom uspješnih projekata može lakše pribaviti potrebna financijska sredstva;
- ❖ U slučaju jednog privatnog ulagača odgovornog za čitav projekt, mnogi društveni troškovi i koristi postat će dijelom čitavog razvojnog pothvata (npr. poboljšanje dostupnosti i nadopunjavanje s ostalim sadržajima što u konačnici doprinosi profitabilnosti).

Međutim, kada se govori o razvojnog pothvatu kojeg poduzima privatni ulagač, postoje i nedostaci, a posebice što interesi privatnog ulagača i lokalne vlasti mogu biti međusobno konfliktni. Pretpostavka sveobuhvatne sheme prenamjene su uređeni vlasnički odnosi što međutim nije uvijek slučaj. Naime, veliki broj vlasnika, kao i njihovi vlastiti ciljevi/interesi mogu bitno utjecati na dinamiku postupka prenamjene. Pojedini vlasnici, koji svojom monopolskom moći utječu na porast cijena nekretnina mogu dovesti do situacije u kojoj je lokalna vlast prisiljena uvesti moć obvezne kupovine. Nadalje, privatni ulagač nije u mogućnosti mijenjati postojeći cestovni obrazac kako bi unaprijedio shemu prenamjene. U takvoj situaciji razvoj će se morati ili prilagoditi postojećim okolnostima ili će biti nužna pomoć lokalne vlasti u prilagodbi novoj shemi. Kako se interesi privatnog ulagača ne poklapaju nužno s onima lokalne vlasti, privatni ulagač će težiti preuzimanju profitabilnih dijelova – ureda, trgovina i po mogućnosti stambenih jedinica, a lokalna vlast će morati preuzeti neprofitabilnu infrastrukturu – odvođe, ceste, usluge prijevoza i druge javne usluge, škole itd. Iako se uslijed ulaganja povećava vrijednost tog prostora, za lokalnu vlast to može biti nepovoljno jer u tom slučaju za kupovinu zemljišta potrebnog za novu, dodatnu infrastrukturu mora izdvojiti više sredstava i time dodatno opteretiti proračun. No tome se može doskočiti planskim instrumentom koji se zove planerska stečevina, koji Harvey (Harvey, 2000) definira kao korist, bilo u gotovini, bilo u naturi, koja pripada lokalnoj vlasti uslijed izdavanja planske suglasnosti.³⁷ Primarna briga lokalne vlasti je osiguranje pokrića socijalnih

³⁷ Na primjer kada je privatni ulagač spreman preuzeti dio infrastrukturnih troškova u zamjenu za dobivanje planske suglasnosti.

troškova i stvaranja socijalnih koristi (što ne znači da dio te brige ne preuzima i privatni ulagač ukoliko se radi o shemi sveobuhvatnog razvoja!) i lokalna vlast to može napraviti kroz planske zahtjeve tijekom prethodnih konzultacija, ali i u kasnijem postupku. No u pojedinim slučajevima (kao što su tzv. "zone sumraka" već spomenute u drugom poglavlju rada) lokalna vlast primorana je pokrenuti postupak prenamjene, jer privatni ulagač nije u mogućnosti ostvariti profit. U slučaju prenamjene koju poduzima lokalna vlast, prema Harvey (Harvey 2000) također postoje određena ograničenja kao npr.:

- ❖ Upravne funkcije poduzima tijelo kroz svoje ovlasti planiranja i ponaša se poput kvazi-sudskog tijela. U cilju poboljšanja komercijalnih prilika vlastitog projekta, u mogućnosti je odbiti suglasnost za razvoj na nekom drugom mjestu.
- ❖ U preuzimanju odgovornosti za razvoj, lokalna vlast, koja je zapravo političko tijelo, može biti potaknuta građanskim motivima ili političkom dogmom prije negoli ekonomskom opravdanošću, posebno tamo gdje je neopipljive troškove i koristi teško mjeriti u novčanom smislu.
- ❖ Upitna je sposobnost uprave, u organizacijskom smislu, da brzo donosi odluke i održava tempo izvođenja velikih razvojnih pothvata. Suprotno, kako nadzire pothvat tijekom razdoblja izgradnje investitor može u kratkom roku donositi odluke.
- ❖ S obzirom da lokalna vlast najvjerojatnije poduzima pothvat jednokratno, problem može nastati kod pronalaženja odgovarajućih specijalista, kojima za razliku od privatnih tvrtki nije u mogućnosti ponuditi dugoročne ugovore i visoke plaće koje takvi specijalisti zahtijevaju.
- ❖ U prihvaćanju uloge nositelja rizika, lokalna vlast preuzima odgovornost za moguće gubitke. Postavlja se pitanje da li bi lokalna vlast trebala prihvatiti takav rizik, kada ga je privatni investitor voljan preuzeti.
- ❖ Ograničenja središnje vlasti mogu značiti da lokalna vlast nije u mogućnosti pribaviti dostatna sredstva za provedbu takvog pothvata.

3.1.2. Aranžmani partnerstva između lokalnih vlasti i privatnih ulagača

U prethodnim rečenicama ukratko su opisane prednosti i nedostaci poduzimanja projekata prenamjene ovisno da li se radi o privatnom ili javnom partneru. Kako bi se maksimalno iskoristile prednosti obaju partnera odnosno umanjili nedostaci pojedinog pristupa razvoju, u posljednje vrijeme sve učestaliji su projekti prenamjene po **modelu javno-privatnog partnerstva** (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica JPP). Do pojave ovog modela zadovoljavanje javnih potreba se financiralo uglavnom iz proračuna, zaduživanjem u bankama i drugim kreditnim institucijama te iz ostalih dostupnih izvora. Kako se razvijalo privatno poduzetništvo stvorile su se mogućnosti i želje privatnih poduzetnika za profitabilno ulaganje u izgradnju javnih objekata, pri čemu vlasništvo nad objektom nije najnužnije. Međutim, samo ulaganje otvara mogućnosti angažiranja proizvodnih, uslužnih i drugih kapaciteta namijenjenih poboljšanju javnog standarda. Po ovom modelu na jednoj partnerskoj strani je javni partner ili više njih (općine, gradovi, županije, država, javna poduzeća), a na drugoj strani privatni poduzetnici koji su

spremni uložiti svoj kapital, proizvodne i druge kapacitete u izgradnju, adaptaciju i dogradnju objekata, komunalne i druge infrastrukture namijenjene za poboljšanje javnih i drugih potreba građana.³⁸ Model se javno-privatnog partnerstva temelji na iskazivanju određenog interesa *javnog i privatnog partnera*, pri čemu je interes javnog partnera osigurati što je moguće prije javnu uslugu ili poboljšanje postojeće usluge građanima. Projekti javno-privatnog partnerstva su gotovo redovito veliki infrastrukturni projekti i zahtijevaju visoku razinu sposobnosti obaju partnera kako bi njihova realizacija bila uspješna. Uobičajeno lokalna vlast osigurava zemljište i infrastrukturu, pri čemu su lokacija ili njezini dijelovi potom dani u zakup privatnom ulagaču Harvey (Harvey 2000). Lokalna vlast također može formirati zajedničko poduzeće s investitorom, međutim i tada je potrebno anticipirati moguće probleme i poštivati dogovorena rješenja. U prvom redu postupak izbora partnera koji će biti uključen u zajedničko poduzeće/tvrtku mora biti pravedan i opće prihvaćen. Drugo, mora biti određen temelj za raspodjelu kapitala – npr. u odnosu na vlasništvo nad zemljištem ili na izvorni doprinos kapitala ili početni omjer osnovne rente spram maksimalne rente dozvoljene zakonom (ili tržišne rente). Treće, institucije koje su osigurale financijska sredstva mogu također zahtijevati udio u kapitalu. Općenito, bez obzira na vrstu partnerstva, mora postojati upravljački okvir koji je dovoljno jasan da pokrije područja gdje je izbjegavanje sporova nužno za napredak i buduće upravljanje poduhvatom, no dozvoljavajući ulagaču da nastavi na osnovi koja je oslobođena pretjeranih ograničenja i kontrole (Harvey 2000). Prema Zelenoj knjizi Komisije Europske unije (Europska komisija, 2004a) izraz javno-privatno partnerstvo odnosi se na različite oblike suradnje između tijela javnog sektora i privatnog poduzetništva, čiji je cilj osigurati financiranje, izgradnju, obnovu, upravljanje ili održavanje građevina ili pružanje usluga. Razlikuju se:

1. oblici javno-privatnog partnerstva *ugovorne prirode*, u kojima se partnerstvo između javnog i privatnog sektora temelji isključivo na ugovornim vezama i
2. oblici javno-privatnog partnerstva *institucionalne prirode*, uključujući suradnju između javnog i privatnog sektora u okviru zasebnog tijela.

U Zelenoj knjizi EK (Europska komisija, 2004a) među partnerstva temeljenima na ugovornim obavezama navode se raznovrsni oblici u kojima je jedan ili više zadataka veće ili manje magnitude dodijeljeno privatnom partneru, a mogu uključivati dizajn, financiranje, izvršenje, renovaciju te odabir korištenja radova ili usluga. Najpoznatiji oblik JPP je *koncesijski model*³⁹ čije je osnovno obilježje izravna povezanost između privatnog partnera i krajnjeg korisnika, pri čemu privatni partner osigurava uslugu javnom, “umjesto”, iako pod kontrolom, javnog partnera. Prema ovom modelu privatni partner obavlja na javnom zemljištu građenje i upravlja građevinom od javnog značenja, a za što mu je potrebno ishoditi odobrenje (koncesiju) od tijela javne vlasti⁴⁰. Koncesije se najčešće pojavljuju u onim djelatnosti-

³⁸ <http://www.apiu.hr> (pristupljeno 27.02.2008.)

³⁹ Interpretacija koncesijskog modela kroz nacionalne zakone ili ugovorne strane nema utjecaj na pravnu interpretaciju ovakvih ugovora za potrebe primjene zakona Europske Zajednice koji se odnosi na javne ugovore i koncesije. Više o koncesijama i koncesijskom modelu vidi u Ladavac, J., 1999, „Financiranje cestovne izgradnje u Hrvatskoj“, magistarski rad, Zagreb: Ekonomski fakultet.

⁴⁰ Više o tome u Aralica, Z., Račić, D., Šišinački, J., 2007, "Projektno financiranje infrastrukture", *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 17 (112), str.52-88.

ma u kojima postoji prirodni monopol ali služe i kao mehanizam poticanja lokalnog i regionalnog razvoja. U potonjem slučaju država koncesijskim ugovorom privlači privatni kapital i tako potiče ulaganja u infrastrukturu čime ostvaruje povoljne učinke na gospodarsku aktivnost i uvjete života u lokalnoj sredini i to bez korištenja ograničenih proračunskih sredstava. Stoga je koncesija važan instrument realizacije javno-privatnog partnerstva. U drugim vrstama organizacije, privatni partner je odgovoran za izgradnju, održavanje i upravljanje infrastrukturom za zadovoljavanje neke javne svrhe (npr. škola, bolnica, prometna infrastruktura), slijedeći zahtjeve javnog partnera, a na kraju ugovornog razdoblja vraća infrastrukturni objekt javnoj vlasti. Najčešći primjer ovog modela je tzv. *privatna financijska inicijativa*.⁴¹ Prema ovom modelu, plaćanje privatnom partneru nije u obliku naknada koje plaćaju korisnici radova ili usluga, već putem redovitih plaćanja koje izvršava javni partner⁴². Ova plaćanja mogu biti fiksna ali također mogu biti izračunata na varijabilni način, temeljem, npr. dostupnosti radova ili vezanih usluga ili čak razine upotrebe radova. Do sada je na području Europe i svijeta izveden razmjerno veliki broj projekata prema modelu javno-privatnog partnerstva (Kwak, Chih i Ibbs, 2009). Projekti su pokrenuti ili kao greenfield ulaganja ili kao prenamjene postojećih objekata i čitavih naselja i dijelova gradova. U nastavku se navode primjeri uspješnih partnerstava javnog-privatnog sektora u prenamjeni neiskorištenih nekretnina.

3.1.3. Primjeri javno-privatnog partnerstva

3.1.3.1. Primjer javno-privatnog partnerstva - Grad Tilburg, Nizozemska⁴³

Grad Tilburg nalazi se u južnom dijelu Nizozemske, broji oko 200,000 stanovnika i šesti je po veličini grad u Nizozemskoj. Do 1960-tih, u gradu je dominirala tekstilna industrija, a posljednjih nekoliko godina grad se razvio u moderan (industrijski) grad s pripadajućim kulturnim i edukativnim sadržajima i ima važan ekonomski utjecaj na regiju. Dvije, relativno male brownfield lokacije (veličine ukupno 15 hektara) u Tilburgu su odabrane kako bi se testirala i pokazala metodologija dobre prakse REVIT projekta. Slučajevi prenamjene nalaze se na lokacijama Volt/Phoenix, koja se nalazi blizu središta grada, a koji će u nastavku biti pobliže opisan, te lokacija Dirigentenlaan, smještena na sjeveru Tilburga.

Unatoč relativno maloj veličini, ove dvije lokacije su zanimljive jer tvore složen skup društvenih, gospodarskih i okolišnih čimbenika što ih čini savršenima za razvijanje i testiranje novih procesa i tehnika. Tri su osnovna obilježja primjera prenamjene gore navedenih lokacija u Tilburgu:

⁴¹ Privatna financijska inicijativa (*engl.* Private Finance Initiative, skraćeno PFI) odnosi se na program britanske Vlade koji dopušta modernizaciju javne infrastrukture uz pomoć privatnog financiranja. Isti model se koristi u drugim zemljama članicama, s mogućim varijacijama. Npr. PFI model je inspirirao razvoj "Betreibermodell-a" u Njemačkoj.

⁴² Odnosi se na najam građevine, uključujući i usluge koje daje privatni partner

⁴³ Model javno-privatnog partnerstva u prenamjeni neiskorištenih nekretnina u Tilburgu razvijen je kroz REVIT projekt, a više informacija može se dobiti na <http://www.rev-it-nw-europe.org/tilburg.php> (pristupljeno 29.12.2009.)

1. *Angažiranje dionika* – ovaj segment je već jako razvijen u gradu, inkorporiran u upravne funkcije grada, a primjena u spomenutim projektima prenamjene očekivana;
2. *Javno-privatno partnerstvo* – pridaje mu se posebna pažnja zbog procesa koji je povremeno bio prekinut te
3. *Održiva brownfield regeneracija* odnosno primjena primjerenih metoda, tehnologije, koncepata izgradnje u cilju održivosti.

Lokacija kompleksa Volt/Phoenix veličine je otprilike 11 hektara i iako ga je osnovao Philips, ostala je neiskorištena 10 godina. Danas se na lokaciji obavljaju različite funkcije – od privatnih radnih prostora, skladišnih kompanija i malih trgovina, do go-kart centra. Kvaliteta ove lokacije je poprilično slaba, osim prednje zgrade, koja tvori dio industrijskog nasljeđa Tilburga. Nakon što je Philips napustio lokaciju, tu se smjestila nekadašnja Akademija za novinarstvo, a danas je u upotrebi kao objekt za poduzetnike koji započinju poslovanje. Iako je još uvijek u funkciji, zanimljivo je da je lokacija klasificirana kao brownfield, a prenamjena oronulih poslovnih jedinica u nove stambene i inovativne radne prostore bila je neophodna kako bi se sačuvalo industrijsko nasljeđe i oživjelo čitavo područje. Među prvim poduzetim pothvatima unaprjeđenja je onaj na bivšem samostanu na sjeveru lokacije koji je pretvoren u rezidencijalnu građevinu s atraktivnim vrtom. S društvene točke gledišta, lokacija je zanimljiva jer je smještena u središtu starog naselja Tilburga, Broekhoven, što znači da sve aktivnosti i mjere koje se poduzimaju na lokaciji imaju izravan utjecaj na okolno susjedstvo. Grad Tilburg je imao namjeru kupiti kompleks Volt/Phoenix, no pregovori nisu bili uspješni. Početkom 2002, privatni je ulagač KDO Vastgoedontwikkeling, postao vlasnikom kompleksa. Na samom početku, KDO Vastgoedontwikkeling nije pokazao interes za partnerskim sudjelovanjem u konzorciju REVIT. Grad Tilburg i KDO Vastgoedontwikkeling su potpisali sporazum da će nakon prenamjene, dijelovi lokacije Volt/Phoenix koju posjeduje KDO Vastgoedontwikkeling postati javne površine te dane Gradu Tilburgu. Uslijed izmijenjenih okolnosti partneri su predvidjeli da će dovršetak prenamjene lokacije biti odgođen ukoliko privatni partner bude provodio projekt prenamjene, uključujući prijenos preostalih dijelova lokacije Gradu Tilburgu. Kako bi osigurao ulaganja i investicije privatni partner je postao član REVIT konzorcija. U novom aranžmanu, privatni sektor uložio je puno veću investiciju od početno planirane, a ovaj model se temelji na modelu SAMOA⁴⁴, JPP osnovano za potrebe prenamjene REVIT lokacije u Nantes-u. Ova je investicijska injekcija rezultirala radovima na sanaciji zemljišta. Ugovorni partner je završio tehničku studiju izvedivosti za renoviranje bivše Akademije novinarstva što je označilo početak prve faze renovacije lokacije industrijskog nasljeđa na Phoenix dijelu lokacije. Nakon uklanjanja bivših industrijskih objekata, napravljene su nove stambene jedinice, infrastruktura i podzemni parkirni prostori. Ukupna investicija iznosila je otprilike 4,5 milijuna eura. Iako Grad Tilburg nije vlasnik područja prenamjene, partnerstvo s privatnim partnerom pomoglo je u transformaciji Volt/Phoenix lokacije u novo i atraktivno područje. Specijalni zahtjevi Grada Tilburga u smislu oču-

⁴⁴ SAMOA je kompanija za prenamjenu zapadnog atlantskog urbanog područja Francuske, zadužena za cjelokupno upravljanje projektom Ile de Nantes i njegovu operativnu provedbu. SAMOA predstavlja tim stručnjaka koji izrađuju studije izvedivosti, oblikuju i opremaju javne površine, upravljaju imovinom, osobito industrijskim lokacijama te provode aktivnosti komuniciranja.

vanja industrijskog nasljeđa i integriranja lokacije u naselje, djelomično su ispunjeni. Financijski doprinos REVIT projekta igrao je važnu ulogu u prevladavanju ključnih financijskih rizika, a znanje i iskustvo ostalih REVIT partnera utjecalo je pozitivno na regeneraciju područja.

3.1.3.2. Primjer javno-privatnog partnerstva – Općina Hengelo, Nizozemska⁴⁵

Općina se Hengelo nalazi u istočnom dijelu Nizozemske, blizu njemačke granice, broji otprilike 80.000 stanovnika, a poznata je po nazivu „Metalni grad”, zbog tvornica koje su nekad bile u punom pogonu (kao npr. Stork i Dijkers). Ova jedinica lokalne samouprave je središte visoko-tehnološke metalurške industrije. Postojeći objekti izgubili su svoju originalnu funkciju, a vitalni dijelovi industrijske imovine ne rade više punim kapacitetom. Osnovno ograničenje razvoja je prijevoz klora željeznicom od kemijske industrije Akzo, smještene u Hengelo-u. Opasnost hazarda koji bi imao jak utjecaj na okolno stanovništvo u slučaju nesreće predstavlja problem za sve JLP(R)S koje se nalaze na željezničkoj trasi. Stoga je tvornica klora premještena u Delfzijl te je tako omogućen prijevoz brodom. Projekt revitalizacije nekadašnjeg kompleksa Stork-Dijkers pod nazivom Hart van Zuid jedan je od najvećih takvih projekata u Nizozemskoj na području gradske jezgre. Obuhvaća otprilike 50 hektara nekadašnjeg industrijskog zemljišta, koje se naslanja na gradsko središte. Industrijsko nasljeđe Hart van Zuid-a su analizirali povjesničari koji su detaljno proučili čitavo područje uključujući povijesne, kulturne i arhitektonske aspekte, a studije su pokazale da je kompleks Stork–Dijkers od nacionalnog značaja. Prostor se prenamijenio u nove stambene jedinice, urede, fakultet, sadržaje za odmor, ured World Trade Centra s hotelskim i kongresnim sadržajima, Europski dom i druge razvojne poduhvate izmiješane s kompatibilnim industrijskim aktivnostima. Svi uključeni u prenamjenu područja Stork potpisali su sporazum kojom se zaštićuju obilježja tog područja: Konzervatorski odjel Nizozemske, tim za nadzor projekta (arhitekti i urbani planeri), delegati lokalnog odbora za spomenike (naziv odbora je Oversticht), Općina Hengelo i Van Wijnen Groep d.o.o. Radna grupa “Industrijsko nasljeđe Hart van Zuid” (zaposlenici lokalnih samouprava, lokalni odbor za spomenike i dva člana nadzornog tima) bila je fleksibilna prilikom izbora koji se odnosi na renovacije interijera postojećih građevina. Fakultet može prihvatiti otprilike 6,000 studenata - stara ljevaonica u funkciji je središnje dvorane fakulteta i otvorena je za javnost tijekom dana tako da posjetitelji mogu uživati u arhitekturi objekta ne samo izvana već i iznutra. Twente tehnički muzej, 't Heim smješten je u središtu područja prenamjene, opremljen i potpuno restauriran u nekadašnju školu Wilhelmina koju je osnovao sam Stork te je bila škola kompanije. Hart van Zuid je postao dijelom nove europske trase industrijskog nasljeđa.⁴⁶ Troškovi ovog projekta daleko su nadmašili ulaganje u greenfield zbog dekontaminacije od nafte i nadzemnih voda, troškova rušenja te uklanjanja podzemne i ostale infrastrukture. Međutim, dobra lokacija (tik do središta grada) čini ovu lokaciju profitabilnijom za razvoj nego druge brownfield lokacije. S obzirom na potre-

⁴⁵ Više o tome vidi na <http://www.rev-it-nweurope.org/hengelo.php> (pristupljeno 29.12.2009.)

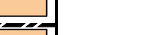
⁴⁶ engl. European Route of Industrial Heritage (ERIH)

bná sredstva za provedbu projekta, napravljen je sporazum o javno-privatnom partnerstvu između Općine Hengelo i Van Wijnen Group, pri čemu oba partnera sudjeluju u jednakom omjeru. Stvoren je Hart van Zuid, udruženje javno-privatnog partnerstva, odnosno zajedničko ulaganje sa slijedećim odgovornostima:

- Općina Hengelo i Van Wijnen zajednički su dizajnirali budućnost brownfield lokacije;
- U slučaju pojave rizika i koristi povezanih s prenamjenom zemljišta, podijeljeni su jednako;
- Razvoj bilo kojeg potpodručja ne može započeti ukoliko troškovi i koristi nisu uravnoteženi;
- Obje strane u mogućnosti su uravnotežiti prva dva potpodručja Hart van Zuid-a;
- Smanjenje troškova i dodatno financiranje koje osiguravaju Općina, pokrajina ili nacionalna razina upravljanja, pomažu u ostvarenju uravnoteženog proračuna prenamjene.

Kombinacija suradnje Općine Hengelo i Van Wijnen se pokazala uspješnom. Naravno, teško je bilo održavati čvrst odnos u svim fazama postupka, od dizajna do završetka (npr. regulativa državne pomoći i javne nabave koju propisuje EU može narušiti stabilne poslovne odnose, pri čemu se troši vrijeme na izgradnju povjerenja, partnerstvo koje mora prihvatiti nove ugovaratelje na temelju troškovnih prednosti može predstavljati prepreku privatnim partnerima koji sudjeluju u projektima prenamjene brownfielda, itd.), no rezultati su ocijenjeni uspješnima. Suradnja javnog i privatnog sektora u provedbi javne politike kroz faze projekta, slikovito je prikazana u Tablici 3.1. Javna razvojna politika može biti izrazito aktivna s jedne strane te potpomažuća s druge, odnosno s različitim modalitetima unutar te dvije krajnosti. Stoga, raspodjela obveza i odgovornosti javnog i privatnog aktera tijekom provedbe projekta varira što je slikom i dočarano.

Tablica 3.1: Suradnja javnog i privatnog sektora u provedbi javne razvojne politike

Faze projekta		Javni sektor (tradicionalno)	Koncesija JPP (DBFM)	Koalicija JPP	JPP udruženje (Zajedničko ulaganje)	Privatni sektor (samo-realizacija)
1. INICIJATIVA	Inicijativa					
	Vizija i program					
2. IZVEDIVOST	Planiranje i optimizacija					
	Razvoj područja					
3. REALIZACIJA	Razvoj nekretnina					
	Izgradnja					
4. ODRŽAVANJE	Održavanje javnih prostora i infrastrukture					
 Javni partner  Privatni partner  Zajednički						

Izvor: REVIT, 2007

3.1.4. Poduzeća urbane regeneracije⁴⁷

Na području Velike Britanije djeluju poduzeća urbane regeneracije. To su neovisna poduzeća koja osnivaju relevantne javne uprave i regionalne razvojne agencije, a temelje se na spajanju javnih i privatnih partnera (lokalni dionici uključujući poslodavce, interesna udruženja te predstavnike zajednica). Ova poduzeća su stvorena kako bi nosila i stimulirala novo ulaganje u područja gospodarskog pada te koordinirala planove njihove regeneracije i prenamjene. Osnovni cilj poduzeća urbane regeneracije je uključivanje privatnog sektora u strategiju urbane regeneracije, radeći u kontekstu šireg okvira regeneracije ili prostornog plana koji u potpunosti uzima u obzir probleme i prilike za čitavo područje.

3.1.5. Mogućnosti primjene modela javno – privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj

Hrvatska je započela s provedbom JPP tipa ugovora prije 15-ak godina. Tijekom tog razdoblja izgrađene su autoceste te sagrađeni objekti (sportske dvorane i škole) u čijem nastajanju je sudjelovao i privatni partner, no zapravo je samo nekoliko primjera realiziranih JPP projekata. Model *Izgradi – Upravljač – Prenesi vlasništvo* (BOT) je najpoznatiji i korišten je u različitim infrastrukturnim projektima, posebno u formi koncesijskih sporazuma za izgradnju autocesta ali npr. i sustava pročišćavanja vode. Model Privatna financijska inicijativa (PFI) se često koristi za izgradnju novih školskih zgrada u različitim JLP(R)S u Hrvatskoj. Te rane inicijative su uglavnom bile vođene s ciljem omogućavanja pokretanja projekata, prije negoli stvaranja najviše ekonomske i društvene vrijednosti, a nisu postojale niti garancije kojima bi se opravdala korisnost tih inicijativa u dugom roku. Ponekada su projekti bili dodjeljivani direktno, bez otvorenog natječajnog postupka, a Vlada je garantirala prihode bez potpunog uzimanja u obzir budućih financijskih implikacija. Ta iskustva doprinijela su hrvatskoj Vladi, posebno Ministarstvu financija (u daljnjem tekstu MF) u razvoju novih javno-privatnih partnerstava. Općenito, još uvijek se vjeruje da privatno uključivanje u velike Vladine investicije igra važnu ulogu. Posebno se to odnosi na sektore kao što su ekologija, energija, transport, zdravstvo i obrazovanje. No kako bi nastala ozbiljna alternativa, mora se stvoriti ravnoteža između stvaranja okoline poticajne za ulazak privatnog sektora i ostvarenje održivog financijskog management-a, kako na razini specifičnog projekta tako i s obzirom na opću fiskalnu održivost. Trenutni okvir za razvoj projekata javno-privatnog partnerstva je nedavno ponovo uspostavljen⁴⁸ i sastoji se od sljedećih elemenata:

1. Strateški okvir za razvoj JPP-a u RH;
2. Zakonski okvir koji se sastoji od Zakona o koncesijama, Zakona o javno-privatnom partnerstvu (u daljnjem tekstu Zakon o JPP) i Zakona o javnoj nabavi te niza provedbenih uredbi⁴⁹;
3. Institucionalni okvir⁵⁰ i procedura za predlaganje, odobravanje i provedbu projekata JPP, te

⁴⁷ engl. Urban Regeneration Companies

⁴⁸ Do 2006. godine kao okvir za upravljanje projektima JPP vrijedile su Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva, *Narodne novine*, br. 98/2006

⁴⁹ Tijekom posljednje tri godine utvrđen je zakonodavni okvir koji regulira javno-privatno partnerstvo, a obuhvaća tri osnovna Zakona i niz podzakonskih akata. Zakoni koji reguliraju ovo područje su: Zakon o koncesijama (*Narodne novine*, br. 125/2008), Zakon o javno-privatnom partnerstvu (*Narodne novine*, br. 129/2008) i Zakon o javnoj nabavi (*Narodne novine*, br. 110/2007 i 125/2008).

4. Fiskalni i računovodstveni okvir⁵¹.

U strateškom okviru za razvoj javno-privatnih partnerstava u RH Vlada naglašava pozitivnu ulogu JPP u podizanju razine javnih usluga, što doprinosi ubrzavanju gospodarskog razvoja i reforme javne uprave. To je uglavnom rezultat uključivanja privatnog sektora u upravljanje projektima. Osnovne prednosti JPP-a su stvaranje dostupnog privatnog kapitala i efikasno pružanje usluga, učinkovito upravljanje te bolja upotreba javne infrastrukture. Zakonodavni okvir za koncesije, nabavu i JPP postupno se razvijao. Inicijalne regulative skrojene su na prvim BOT projektima. Nakon toga su izašle nešto općenitije Smjernice o ugovaranju temeljene na Zelenoj knjizi o javno-privatnim partnerstvima (Europska komisija, 2004a), posebno vezano za regulativu koja se odnosi na zaduživanje lokalne samouprave, uvedena su dodatna pravila vezana za JPP. Provedba Zakona o JPP regulirana je podzakonskim aktima⁵² Ovim zakonskim okvirom, razvijen je sveobuhvatan skup pravila i regulative kojima se osigurava stvaranje dostupnih projekata i projekata prema načelu „vrijednost za novac“ (tzv. engl. „value for money“). Izbor između tradicionalnog i inovativnijeg aranžmana treba se zasnivati na temelju argumenta vrijednost za novac (tzv. *value for money*) pri čemu se kao početno polazište za ocjenu projekta uzima u obzir projekt s najvećom dodanom vrijednosti, a ne nužno onaj koji ima mogućnost biti u obliku projekta JPP-a. Pravni okvir i njegova implementacija trebaju biti usklađeni, a projekti stručno ocijenjeni i u smislu fiskalnih rizika i mogućnosti, što zahtijeva intenzivnu suradnju Ministarstva financija (u daljnjem tekstu MF) s predlagачem projekta od samog početka procesa te s Agencijom za javno-privatno partnerstvo. Prema postojećem zakonodavnom okviru⁵³ definicija JPP projekta još uvijek je poprilično široka te ostavlja mogućnost svrstavanja projekata u kategoriju JPP iako to u stvarnosti nisu, a što može imati slijedeće posljedice:

- više projekata koji su van proračuna, no bez potrebnog transfera rizika dovest će do povećanja fiskalnih rizika;
- više projekata koji prolaze postupak ocjenjivanja nepotrebno dovode do opterećenja uprave; te
- rast transakcijskih troškova na obje strane - javne uprave i privatnog sektora.

Kako bi projekti prenamjene bili uspješni, privatni sektor mora imati interes ući u takav pothvat te u što je kraćem vremenu krenuti s njegovom realizacijom i konačno stvaranjem prihoda, a potom i zarade. Trenutni okvir predviđa trajanje postupka odabira partnera uključujući i potpisivanje konačnog ugovora i preko 150 dana. Stoga je od iznimne važnosti da vrijeme potrebno za odabir najpovoljnijeg partnera bude prihvatljivo i po mogućnosti poticajno privatnom ulagaču.⁵⁴ Kako bi se omogućio konačni izbor nekog projekta, potrebno je omogućiti usporedbu projekta financiranog klasičnim načinom s

⁵⁰ Prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu (*Narodne novine*, br. 129/2008) osnovana je Agencija za javno-privatno partnerstvo i utvrđene njene nadležnosti vezane za projekte JPP

⁵¹ U tijeku je i priprema Priručnika za ocjenu fiskalnih učinaka projekata javno-privatnog partnerstva koji je u prvom redu koristan za buduće prijavitelje projekata JPP.

⁵² Uredba o kriterijima ocjene i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva (*Narodne novine*, br. 56/2009), Uredba o sadržaju ugovora o javno-privatnom partnerstvu (*Narodne novine*, br. 56/2009), Uredba o nadzoru provedbe projekata javno-privatnog partnerstva (*Narodne novine*, br. 56/2009), Uredba o izobrazbi sudionika u postupcima pripreme i provedbe projekata javno-privatnog partnerstva (*Narodne novine*, br. 56/2009), te Pravilnik o organizaciji i čuvanju Registra ugovora JPP (*Narodne novine*, br. 129/2008), kojeg donosi Upravno vijeće Agencije.

⁵³ Članak 2. Zakona o javno-privatnom partnerstvu, *Narodne novine*, br. 129/2008

⁵⁴ Članci 12.1, 13.2, 14.2, 14.5 Zakona o JPP

projektom financiranim kroz JPP model. Postojeće zakonodavstvo još uvijek nije do te mjere razrađeno i potrebna je metodologija kao i vrednovanje ishoda kako bi ono postalo pouzdan i predvidiv instrument koristan i za javnu i privatnu stranu (članak 7c, Uredba o ocjeni i odobravanju projekata JPP). Da bi se taj postupak olakšao potrebne su praktične smjernice i upute o ocjeni izvedivosti, analizi vrijednosti za novac, ocjeni (fiskalnih) rizika te vrednovanju i ocjeni fiskalne održivosti.

Agencija za JPP predstavlja centralno provedbeno tijelo za razvoj JPP-a u Hrvatskoj. Usmjerena je na identifikaciju i provedbu projekata JPP kroz ugovorne i institucionalne oblike. AJPP provodi kvalitetu kontrole kako bi utvrdila da li je model JPP primijenjen u provedbi strateški važnih dokumenata na ispravan način i donosi li vrijednost za novac i/ili bolju kvalitetu javnih usluga. MF je komplementarni partner odgovoran za koncesije i fiskalnu kontrolu projekata JPP, a resorna se ministarstva i JLP(R)S uključuju na početku (u fazi razvoja ideje) te u bliskoj suradnji i komunikaciji s MF i AJPP doprinose konačnom odobravanju projekta. Pored toga bave se promicanjem projekata JPP. Resorna ministarstva su aktivno uključena u planiranje i nabavu projekata od nacionalnog interesa, dok JLP(R)S provode projekte od nacionalnog interesa te projekte važne za lokalnu/županijsku (u budućnosti regionalnu) razinu. Projekti lokalne/županijske (u budućnosti regionalne) važnosti navedeni su, uključujući i prioritet u lokalnim/županijskim strateškim dokumentima. Na temelju tih lokalnih/županijskih dokumenata, priprema se trogodišnji plan kapitalnih investicija, u kojem su prikazani prioritetni projekti, zajedno s načinima njihovog financiranja. Taj plan kapitalnih ulaganja predstavlja temelj za lokalne/županijske proračune. Obje vrste spomenutih projekata mogu biti financirane iz različitih izvora: lokalnog/županijskog i državnog proračuna, zajmova i/ili putem JPP-a.⁵⁵ Prema trenutnom okviru za razvoj JPP, JLP(R)S su obvezne slijediti proceduru predlaganja, odobravanja i provedbe JPP projekata te su stoga svi projekti kvalificirani kao JPP pod kontrolom MF i AJPP. U smislu organizacijskih kapaciteta i prikladne strukture zaposlenih, općenito se može reći da je praktično iskustvo s JPP-ima slabo te raspršeno unutar središnje državne uprave te je potrebno znanje i iskustvo za provedbu aktivnosti predviđenih Zakonom. Trima ključnim institucijama nedostaje iskustva i znanja u praktičnoj ocjeni projekata, razvoju projekata i nadzoru projekata. Znanje o identifikaciji projekata je na zadovoljavajućoj razini, institucije nastoje educirati ljude no najpotrebnije je praktično iskustvo. Resornim ministarstvima od kojih se očekuje iniciranje i promocija JPP projekata nedostaje kapaciteta iz više perspektiva pa se tom pitanju treba ozbiljno posvetiti kako bi se razvilo aktivno i prikladno okruženje za JPP u Hrvatskoj. Jedino ministarstvo sa zadovoljavajućom razinom znanja u području JPP je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (u daljnjem tekstu MMPI) i to u području BOT projekata. Za razliku od MMPI, u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, na području JPP projekata u Hrvatskoj osim osnovne razine razumijevanja JPP-a zasada još uvijek ne postoji praktično iskustvo. U MF djeluje Uprava za gospodarstvo, a unutar nje Odjel za koncesije. Uspostava učinkovitog sustava koncesija te fiskalno održivih JPP projekata uvelike ovisi o kapacitetu dotične uprave/institucije koja će se u budućnosti baviti svim važnim aktivnostima vezanim za JPP projektne prijedloge. Postojeći zakoni u nijed-

⁵⁵ Sukladno Zakonu o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu, *Narodne novine*, br. 149/2008

nom članku ne navode eksplicitno model JPP-a kao mogući model prenamjene neiskorištenih nekretnina. Naime, prema ovakvom zakonskom okviru ne postoji zasada poticaj, mjera, instrument ili sl. koji bi privatnog investitora potaknuo da projekt prenamjene provodi upravo putem modela JPP-a⁵⁶. U godinama koje slijede u Hrvatskoj se očekuje značajnije uključivanje privatnog sektora. Broj primjera i inicijativa potvrđuju interes privatnog sektora, koji može biti realiziran nakon što uprava razvije jedan zreli i dosljedan pristup u razvoju JPP sporazuma. S novim zakonskim i institucionalnim okvirom na snazi, očekuje se da provedbene vlasti zaista postanu responsivne interesima privatnog partnera (konzistentnost i fleksibilnost, brzo donošenje odluka, učinkovite procedure itd.). S druge pak strane, od privatnog sektora se očekuje da uzme u obzir specifične karakteristike funkcioniranja javnog sektora i važnosti javnog interesa. Dodatno, postojeći subjekti privatnog sektora, koji obuhvaćaju lokalne pravne tvrtke, financijske savjetnike i educirane pojedince, svojim su dosadašnjim iskustvom u projektima u poziciji da pomognu javnom ili privatnom sektoru u kreiranju JPP aranžmana, kako bi se stimulirao daljnji razvoj JPP-a.

3.2. Konceptualni modeli

U prethodnom poglavlju rada dan je pregled različitih mreža koje djeluju u području prenamjene brownfielda. Mreža CABERNET smatra se jednom od najznačajnijih jer u njoj djeluju najistaknutiji europski stručnjaci, kako znanstvenici, tako istraživači i osobe koje djeluju u praksi te su kroz niz godina djelovanja razvili nekoliko konceptualnih modela koji mogu poslužiti kao korisni alati u formuliranju i rješavanju problema brownfields-a⁵⁷. Upravo na pretpostavkama i praktičnoj primjeni ovih modela rade se daljnja istraživanja kojima je cilj unaprijediti postojeću razinu znanja i ponuditi nove teoretske, znanstveno-istraživačke i praktične obrasce djelovanja. Osnovno polazište pri postavljanju problema je neprimjereno upravljanje korištenjem zemljišta koje je zapravo rezultiralo urbanim propadanjem pa i društvenim sukobima. S obzirom na navedeno kao i na različitost dionika uključenih u proces, a u svrhu lakšeg razumijevanja, problem brownfield-a nastoji se vizualizirati pojedinim modelom kako bi se jednostavnije pristupilo njegovoj formulaciji. U tom smislu određeni niz podataka kao i promjene podataka moguće je prikazati na slikovit način, a korisniku omogućuju lakše razumijevanje negoli shvaćanje originalnog skupa podataka. Svaki od modela razvija svojstva nastala na temelju:

- trenutnog stanja razumijevanja problema među grupama dionika,
- karakterizacije ključnih revitalizacijskih pokretača i pritiska,

⁵⁶ Prema Zakonu o proračunu, *Narodne novine*, br. 87/2008, članci 22.-24. sva tijela državne uprave dužna su izraditi trogodišnje strateške planove čiji sadržaj služi kao ulazni podatak za izradu Strategije Vladinih programa. Stoga su informacije iz strateškog plana inkorporirane u strateški dokument višeg reda – Strategiju Vladinih programa. Ukoliko u strateškim programima pojedinih tijela državne uprave prenamjena brownfields-a nije navedena, neće postati niti prioritetom u dokumentu višeg reda, a time je onemogućeno financiranje takve prenamjene iz sredstava državnog proračuna.

⁵⁷ Na temelju brojnih istraživanja, analiza i podataka iz studija slučajeva, mreža je utjecala na značajno obogaćivanje znanstvenih spoznaja u ovom području, oblikovanje potrebnih alata za primjenu teorije u praksi, te je sudjelovala u pripremi najrelevantnijih strateških dokumenata i okvira politike prenamjene neiskorištenih nekretnina na području Europe.

- razumijevanja dugoročno održivih razvojnih ciljeva, posebno uzimajući u obzir okolišne, ekonomske i društvene dimenzije procesa te
- značaja interdisciplinarnih pitanja kao što su participacija građana i stručne vještine te njihov utjecaj na cjelokupni uspjeh projekata i programa (Land Quality Management Group, 2006).

Oni modeli koji uspješno objedinjuju sve prethodno navedene elemente mogu olakšati učinkovitu identifikaciju jaza između pristupa utemeljenog na najboljoj praksi, istraživanju ili stručnosti i sposobnosti uključenih. U Izvješću CABERNETA, predstavljeno je pet modela, koji su opisani u nastavku.

3.2.1. Model kade

U okviru europskih i nacionalnih diskusija o politici rješavanja problema brownfielda-a, postoje slučajevi u kojima je fokus usmjeren na regeneraciju brownfield-a kao postotka ukupnog broja postojećih lokacija. U tom pristupu moguće je predvidjeti važnu dimenziju problema, a to je razdoblje u kojem je lokacija napuštena i nedovoljno iskorištena. Ovo je važan aspekt s obzirom da su priroda i opseg stvaranja brownfield lokacija ovisne o promjenama u korištenju zemljišta i urbanom restrukturiranju. **Model kade** u tom kontekstu predstavlja dinamičnost sustava u kontekstu upravljanja urbanim zemljištem. Nekoliko je osnovnih karakteristika ovog modela, a to su slijedeće:

- model naglašava dinamiku problema neovisno o geografskom obuhvatu (država, regija, grad);
- predstavlja kadu koja se puni i prazni kako se zapušteni prostori/nekretnine stvaraju i nadalje prenamjenjuju i stoga će gradovi uvijek imati brownfield lokacije; te
- polazi od pretpostavke da će u kadi uvijek postojati zapušteni prostori/nekretnine, no treba izbjeći stvaranje tzv. “tvrdokornih taloga” kojih se zbog svojih obilježja kao npr. niske ekonomske vrijednosti, teško riješiti.

U tzv. kadi postoji dio brownfields-a koji godinama ostaje na dnu. Kako bi se takve vrste neiskorištenih nekretnina prenamijenile, potrebno je provoditi strategiju, programe prenamjene, poduzimati intervencije i sl. u cilju njihovog uspješnog rješavanja.⁵⁸ U nekim regijama više je nastalih brownfield lokacija negoli prenamijenjenih i zbog toga ukupna površina brownfield-a zapravo raste. Ako su javne politike isključivo usmjerene na smanjivanje ukupnog broja ili ukupne površine područja, takva strategija može zapostaviti one lokacije koje je izrazito teško prenamijeniti, pa će one i dalje ostati zapuštene. Ovo je iznimno važno zbog usmjeravanja oskudnih resursa na one brownfield-e koji ne zahtijevaju značajnu javnu intervenciju. Razumijevanje prirode “brownfield kade” i prevladavajućih lokacija okarakteriziranih kao dugotrajni tvrdokorni talozi može pomoći donositeljima razvojnih politika da usmjere ograničena sredstva na lokacije koje se mogu trajno odstraniti iz kade te time spriječiti stag-

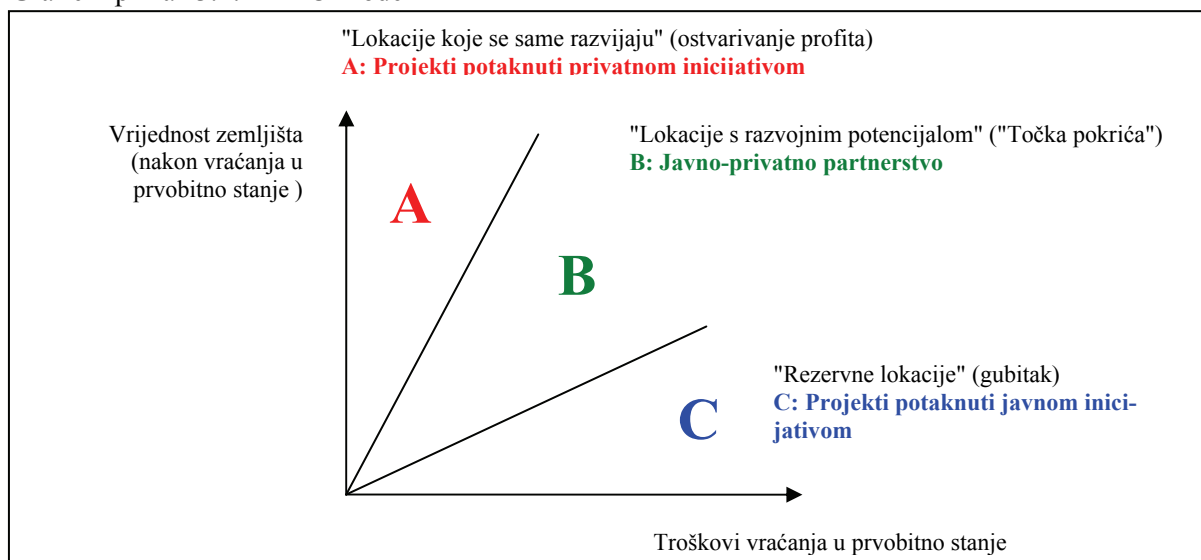
⁵⁸ U Velikoj Britaniji (u daljnjem tekstu VB) postoji Nacionalna brownfield strategija kao okvir djelovanja u području prenamjene brownfield-a. Isto tako u Velikoj su Britaniji definirani tzv. „tvrdokorni talozi“ i površine koje se odnose na „...one koje ostaju napuštene više od devet godina...“ (CABERNET, 2007) i iznose otprilike četvrtinu od ukupnih brownfields-a. Na višegodišnjoj razini VB postavlja ciljeve smanjivanja brownfield površina (npr. u tri godine VB će od ukupne površine brownfields-a prenamijeniti 60% u stambene svrhe).

naciju gradskih područja kao rezultat učestalih napuštanja te utjecaja koji ima na propadanje gradova. U smislu regeneracije brownfield-a i ciklusa korištenja zemljišta, uvijek će postojati tok ulijevanja i izlivanja brownfield-a iz kade kako lokacije mijenjaju upotrebu i kako se prenamjenjuju, a u idealnom slučaju taj bi tok trebao biti ujednačen. Rezidualna vrijednost količine brownfield-a u kadi bi trebala biti na niskoj razini i taj se obujam ne bi trebao sastojati od tvrdokornih taloga.

3.2.2. A-B-C Model

Jedan od glavnih pokretača regeneracije brownfield-a je ekonomska održivost pojedine lokacije, koja može biti pod utjecajem različitih čimbenika koji se mogu značajno promijeniti tijekom vremena. Ekonomski status lokacije može biti pod utjecajem (*in*)direktnih troškova prenamjene, predviđenih prihoda(povrata) od prenamjene, tipa financiranja i s time povezanih financijskih rizika, percipiranih rizika fluktuacije nacionalnih i lokalnih poreza te postojećih sporazuma/ugovora između vlasnika zemljišta i/ili općine i investitora. **A-B-C Model** zapravo obilježava različite tipove lokacija koje govore o smještaju, prethodnoj upotrebi, troškovima zbrinjavanja i ekonomskim uvjetima. Model se koristi kako bi se okarakterizirali različiti tipovi lokacija, u prvom redu u smislu njihove ekonomske isplativosti.

Grafički prikaz 3.1: A-B-C Model



Izvor: Land Quality Management Group, 2006.

Modelom se naglašava kako se status pojedine lokacije može promijeniti što ovisi o transformaciji lokacije jednog tipa u drugi, troškovima čišćenja lokacije i drugim ekonomskim uvjetima. Navedena obilježja modela mogu pomoći donositeljima politika da identificiraju strategije koje mogu poboljšati ekonomsku isplativost i status lokacije. Kako je prikazano na grafičkom prikazu 3.1, tri su osnovne ekonomske komponente A-B-C modela koji u svojoj srži naglašava financijske pokretače:

- kategorija A – *profit*;
- kategorija B – *točka pokrića*; te
- kategorija C – *gubitak*.

Lokacije kategorije A su ekonomski visoko isplative, a razvojni projekti na takvim lokacijama su potaknuti privatnim financiranjem. Lokacije kategorije B su na granici profitabilnosti, a najčešće ih se nastoji prenamijeniti kroz javno-privatna partnerstva. Lokacije kategorije C su u stanju u kojem prenamjena nije profitabilna, pa se prenamjena oslanja na projekte javnog sektora ili JLP(R)S. Da bi se stimulirala njihova prenamjena nužno je javno financiranje ili uvođenje specifičnih instrumenata poticaja (npr. porezne olakšice). Ovakvom klasifikacijom i javna i privatna tijela u mogućnosti su analizirati čimbenike koji utječu na rekategorizaciju lokacije iz kategorije npr. B u A, što u konačnici može rezultirati izradom strategije razvoja specifične za pojedinu lokaciju. Mnoge JLS u Europi koriste ove kategorije kako bi revidirale svoje lokalne brownfield strategije i izradili neformalne popise brownfield lokacija. Model naprosto pomaže institucijama koje su odgovorne za *regionalni razvoj i ulaganje* jer dozvoljava odabir strategije za rješavanje različitih kategorija brownfield lokacija.

3.2.3. Model nogometne lopte

Obrasci brownfield-a pod utjecajem su velikog broja dionika koji su uključeni u postupak regeneracije. Razumijevanje perspektiva različitih grupa dionika, osobito pitanja ključnih za njihov svakodnevni život, kao i njihovih očekivanja predstavlja važan segment u osiguravanju uspjeha kako pojedinačnih projekata tako i širih programa. Jedan od načina kako se to može postići je putem izrađivanja karte perspektiva raznovrsnih dionika. Istraživanje profila dionika može pomoći u programima daljnjeg angažmana i dijaloga s dionicima. Početna karta perspektiva može se koristiti za stimuliranje daljnje interaktivne izravne diskusije, što zauzvrat može povećati razumijevanje položaja i interesa koje različite grupe dionika najčešće imaju. Različite perspektive dionika mogu utjecati na postupak regeneracije. **Modelom nogometne lopte** podiže se svijest razumijevanja i karakterizacije problema različitih dionika pri čemu se od pojedinaca traži da izrade popis najznačajnijih pokretača regeneracije te da odrede red prvenstva pojedinog pokretača.⁵⁹ Karta se izrađuje na temelju identificiranih pokretača (što se ujedno smatra trenutkom kada je lopta ispucana/puknuta, odnosno da je aktivirana i počela se pokretati), a pokretači mogu biti: kulturno nasljeđe, financijska isplativost, rizici i obaveze, stručna znanja i vještine, potrebe zajednice, tehnička znanja, postupak prostornog planiranja itd. Najznačajniji pokretač je onaj na koje mjesto lopta pada (on “vuče” loptu), odnosno koji je zbog svog položaja prema redu prvenstva najjače zastupljen. Moguće je tada primijetiti kako perspektive različitih grupa dionika divergiraju i konvergiraju te u kojem smjeru upućuju loptu (Land Quality Management Group, 2006), a za koju bi se moglo reći da predstavlja svojevrsni ponder. Osim toga, vide se i konfliktne struje te

⁵⁹ Sudjelovanje u ovom postupku omogućeno je putem web-sučelja koje je izrađeno za potrebe prenamjene brownfield-a ovim modelom.

značaj i utjecaj različitih pogleda i interesa dionika. Modelom nogometne lopte podiže se svijest/informiranost dionika koji na različit način shvaćaju i karakteriziraju problem brownfields-a.

3.2.4. Model slagalice upotrebe zemljišta

Urbani se sustavi sastoje od međusobno povezanih i isprepletenih dijelova. Kada se promišljaju sheme regeneracije brownfield-a za praktičare je korisno da uzmu u obzir kako je prenamjena povezana s drugim aspektima holističke strategije urbanog razvoja. Mnogi lokalni i nacionalni programi ispravno ciljaju na smanjenje ukupne razine brownfields-a u urbanim područjima, no proces razvoja prostora (zemljišta) zapravo zahtijeva određenu količinu “rezervnog” zemljišta što do neke mjere zahtijeva stvaranje brownfields-a. Brownfield-i nude mogućnosti za pozitivne promjene upotrebe zemljišta unutar gradskog područja. Zapuštena područja i gradske četvrti mogu se revitalizirati kroz nove razvojne pothvate koji doprinose stvaranju novih gradskih poveznica, potiču gospodarski oporavak stvaranjem novih područja, a uključivanjem novih zajednica i puno više od navedenih prilika. **Model slagalice upotrebe zemljišta** predstavlja isprepletenu prirodu distribucije brownfield-a, ciklusa korištenja zemljišta i razvoja. Modelom se opisuje kako je stvaranje zapuštenih prostora/nekretnina dio ukupnog ciklusa upotrebe zemljišta i zapravo je neophodan kako bi dozvolio gradovima da upravljaju svojim razvojem kroz stvaranje i stimulaciju nove prenamjene. Isto tako, model slagalice upotrebe zemljišta prikazuje prirodu međusobne povezanosti brownfield distribucije, razvoja i ciklusa korištenja zemljišta, na način da se prazni dijelovi nadomještaju (kako je smišljena nova upotreba zemlje), dok drugi dijelovi postaju upražnjeni. Ukoliko postoji polovično-strukturiran plan upotrebe zemljišta, rezultat će slikom na kojoj se tek nazire kako bi ukupna upotreba zemljišta trebala izgledati ali još uvijek nije u potpunosti posložena (dijelovi slagalice su nepravilno raspoređeni, ali postoje naznake kako bi trebala izgledati kada je jednom složena). U potpunom odsustvu jasne strategije upravljanja lokacijama koje postaju napuštene ili mijenjaju svoju funkcionalnost, sveukupna strategija upravljanja zemljištem postaje kaotična, bez definiranog okvira ili jasne vizije za postizanje uspješnog razvoja grada (dijelovi slagalice su potpuno razbacani do te mjere da postaje presloženo da bi se uopće riješio problem brownfield-a). Uspješno posloženi dijelovi slagalice (odgovarajuće popunjena mjesta slagalice) rezultat su uspješne provedbe strategije i vizije upotrebe gradskog zemljišta. Stoga su strategije brownfield-a suštinski dio bilo kojeg kratkoročnog gradskog master plana kao i dugoročnog gradskog urbanog razvoja.

3.2.5. Matrica interakcije

Matrica interakcije upotrebljava se kada je riječ o urbanoj regeneraciji. Pristup uključuje dobro definiran redoslijed aktivnosti koji osigurava da su svi važni faktori u odnosu na predloženu shemu prenamjene na određenoj lokaciji eksplicitno uzeti u obzir. Matrica također služi za proučavanje relativne

interaktivnosti, dominacije i ovisnosti parametara. Suma po retku mjeri je utjecaja jednog parametra na ostale parametre (uzrok). Suma po stupcu mjeri je ovisnosti jednog parametra na druge u sustavu (učinak). Tablica 3.2, koja pokazuje uzroke nasuprot učincima dozvoljava dominantnim parametrima (ucrtanima ispod 45°) da se razlikuju od ovisnih parametara (ucrtanima iznad linije 45°). Što je ucrtani parametar udaljeniji od centra, to je interaktivniji, odnosno više utječe ili je pod utjecajem ostatka sustava. Cjelokupna izvedba sustava suma je sredine uzroka i sredine učinka (Pbar), koja leži na pravcu 45° (središnja vrijednost uzroka = središnjoj vrijednosti učinka) (Hudson, 1992).⁶⁰ Matricom je prikazan sustavni pristup objektivnom i usmjerenom rješavanju problema, pri čemu se nastoji predočiti kako regeneracija brownfield-a zadovoljava kriterije održivosti (interakcije između socijalnih, okolišnih, ekonomskih i upravljačkih čimbenika u urbanim sustavima).

Tablica 3.2: Matrica interakcije

Čimbenici/utjecaji okoliša	Zaštita zdravlja	Privlačenje turista	Kontrole u okolišu
Stvaranje životne zajednice u parkovima	Čimbenici/utjecaji društva	Stvaranje tržišta	Odabir prioritetne politike
Zaštita fonda životne zajednice	Ponuda poslova	Čimbenici/utjecaji gospodarstva	Stvaranje poreznih prihoda
Zaštita od nepotrebnog korištenja resursa	Raznolike cijene stanovanja	Obveza zajedničke društvene odgovornosti ili druga pravila izvješćivanja	Čimbenici/utjecaji institucionalne kontrole

Izvor: Land Quality Management Group, 2006.

3.3. Ostali modeli prenamjene

3.3.1. Model šesterokuta

S obzirom na veliki broj objekata koji su nakon pada industrije 70-tih i 80-tih godina ostali napušteni, u posljednjih 20-ak godina provedeni su brojni projekti prenamjene napuštenih nekretnina. U nastojanju da se razvije ujednačeni hodogram primjenjiv u postupku prenamjene industrijske lokacije, na temelju 26 studija slučajeva u različitim europskim zemljama⁶¹, REGENTIF⁶² je razvio radnu metodologiju tzv. Anticipativni multidisciplinarni prospekt. Njime se opisuje skup postupaka i koraka za regeneraciju napuštene industrijske lokacije, temeljenom na anticipativnom intervencijskom modelu koji

⁶⁰ Koncept matrice interakcije potječe iz 1970-tih godina. (Leopold et al., 1971). Koristila se kako bi se vrednovali odnosi uzroka i učinaka među postojećim (okolišnim/prirodnim) čimbenicima i ljudskim aktivnostima. Nakon toga modificirana je i primijenjena na probleme stabilnosti stijena (Hudson, 1992; Hudson i Harrison, 1992; Mazzoccola i Hudson, 1996), onečišćenja riječnog sliva (Matthews i Lloyd, 1998) te probleme kanalizacije i odvodnje (Davies et al., 1999). Prednost modificirane metodologije matrice interakcije je njena sposobnost da istraži interakcije svakog elementa s drugim pojedinačnim elementima sustava, kao i interakcija svakog elementa sustava sa sustavom kao cjelinom. Stoga je metodologija kombinirala teoretske koncepte sistemske analize s matricama interakcije te uzela u obzir relativnu važnost svake varijable u sustavu.

⁶¹ Podaci su prikupljeni putem upitnika te su provedeni intervjui s osobama nadležnima u postupku prenamjene i ulagačima.

⁶² engl. A Network for Knowledge Interchange on Regenerating Old Industrial Facilities

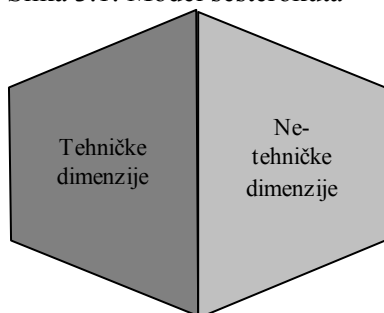
je proizišao kao rezultat kombinacije teoretskih i praktičnih pristupa. Integrirana metodologija, uključuje tehnička i ne-tehnička pitanja, a njome se nastoje anticipirati inovativna rješenja za probleme regeneracije. Takva metodologija ima slijedeće osnovne ciljeve:

- Identificirati dimenzije, ključne čimbenike i ključne igrače (ne-tehnička pitanja);
- Definirati dinamiku da bi se identificirali anticipativni obrasci rješenja i stvorili budući scenariji (ne-tehnička pitanja);
- Izraditi postupke za ocjenu industrijske tehnologije i mogućnosti inženjerske izgradnje (tehnička pitanja);
- Izraditi postupke za ocjenu okoliša (tehnička pitanja);
- Ocijeniti svaki problem/projekt regeneracije i vrednovati zrelost za buduće akcije (ne-tehnička);
- Verificirati metodologiju kroz provedbu na pilot slučajevima (tehnička); te
- Kodificirati metodologiju kao alat upravljanja znanjem (sustav utemeljen na znanju) kao novi pristup za prijenos tehnologije u pilot slučajevima (ne-tehnička).

Kako bi se istražile dimenzije koje obilježavaju projekte regeneracije, njihovi preduvjeti i ključni čimbenici uspjeha ili neuspjeha, moguće je koristiti sustavan analitički okvir koji se temelji na tzv. modelu šesterokuta (Nijkamp, Oirschot i Oosterman, 1993; Fusco Girard et al. 2003a; Fusco Girard et al., 2003b). Model šesterokuta jasno pokazuje različite dimenzije koje obilježavaju proces regeneracije u odnosu na perspektivu održivosti te njihove međusobne povezanosti. U modelu postoje dvije osnovne skupine dimenzija: tehnička i ne-tehnička. Tehnička dimenzija uključuje: očvrsje (*hardware*), ekološku (*ecoware*) i financijsku (*finware*) dimenziju⁶³, odnosno one dimenzije koje zahtijevaju izravno uključivanje stručnog znanja i koje mogu odrediti konkretne utjecaje i učinke na fizičke transformacije u pravom smislu riječi. Druga skupina dimenzija obuhvaća programsku podršku (*software*), građansku (*civicware*) i organizacijsku (*orgware*) dimenziju koje su usko povezane s uključivanjem zajedničkog znanja, promoviranjem osjećaja individualne i kolektivne odgovornosti (zajednice i institucija), sve do provedbe participativnih procesa. Obje skupine dimenzija su međusobno komplementarne, pri čemu je druga skupina dimenzija – *ne-tehnička* - ključna u procesu transformacije te je u funkciji podrške prvoj skupini dimenzija - *tehničkoj*. Osnovna namjera modela prikazanog na Slici 3.1 je da posluži uključenicima u proces prenamjene u lakšem donošenju ključnih odluka.

⁶³ Npr. ekološka dimenzija uključuje slijedeće ključne koncepte ili pitanja: prirodni okoliš, krajobraz, onečišćenje, obnova okoliša (tlo, materijali, otpad), obnovljivi izvori i energetska učinkovitost, analiza rizika, ljudsko zdravlje.

Slika 3.1: Model šesterokuta

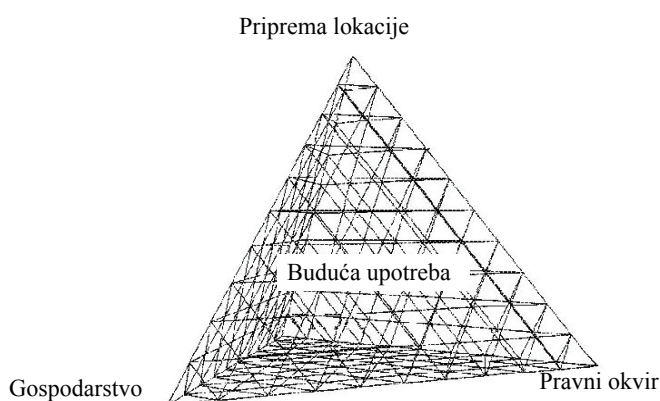


Izvor: Fundacion LABEIN et al., 2005, str.193., prilagodila autorica

3.3.2. Model tetraedra

Iako postoje značajne razlike u pristupima koje koriste zemlje koje su sudjelovale u radu CLARINET-a⁶⁴, analiza koju je provela Radna grupa 1, pokazala je da postoji nekoliko čimbenika koji su svima zajednički, a o njima će ovisiti potencijalni uspjeh ili neuspjeh projekta prenamjene, a to su *priprema lokacije*, *buduća upotreba*, *ekonomska opravdanost* i *pravni okvir*. Navedeni čimbenici su međusobno povezani i ne mogu se odvojeno promatrati, te zahtijevaju koordinirano upravljanje tijekom čitavog procesa. Kako bi se lakše vizualizirao model, predstavljen je u trodimenzionalnom obliku kojim su prikazane mnogobrojne isprepletenosti, a model se naziva **Model tetraedra** (Ferber i Grimski, 2001). Svaki od četiri ugla tetraedra u izravnoj je i jednakoj vezi s bilo kojom drugom točkom, kao što je prikazano na slici 3.2. Dužina svake strane i površina svakog pojedinog područja su jednake čime se naglašava jednaka važnost bilo koje od navedenih točaka.

Slika 3.2: Model tetraedra



Izvor: Ferber i Grimski, 2001, str.146.

Slika također ilustrira složenu konceptualnu prirodu prenamjene brownfield-a, pri čemu se kombiniraju višebrojni zadaci, mnogobrojni dionici i discipline koje moraju nužno surađivati kako bi rezultat u konačnici bio uspješan. Vrednovanje mnogih projekata pokazalo je da su uspjeh ili neuspjeh većinom

⁶⁴ Više o radnoj grupi CLARINET vidi u poglavlju 2.

rezultat neodgovarajuće ravnoteže četiriju identificiranih čimbenika koji predstavljaju načela modela. Ovaj konceptualni okvir pomaže u predviđanju uspjeha ili neuspjeha postupka, no u praksi još uvijek nedostaju alati za praktičnu provedbu projekata prenamjene, pa je predmetom daljnjeg istraživanja.

3.3.3. Zaključak

U ovom je poglavlju nabrojano niz mogućih modela no naravno on nije ujedno i iscrpljujući. Odabir modela ovisi od slučaja do slučaja. Koji će se u konačnici izabrati ovisi o mnogim preduvjetima kao što su postojanje vizije razvoja, usvojenih strateških razvojnih dokumenata, postojanju političke podrške, financijskim mogućnostima, pravnoj regulativi, podršci javnosti kao i jasno definiranim prioritetnim redoslijedom prenamjene. Kako se u modelima spominju različiti čimbenici koji utječu na prenamjenu, u poglavlju koje slijedi bit će detaljno objašnjene determinante prenamjene. Skup informacija iz drugog poglavlja vezanog uz teoretski okvir, trećeg poglavlja vezanog uz modele, te četvrtog koji se odnosi na čimbenike prenamjene, podloga su za izradu integriranog modela prenamjene koji će biti predstavljen u petom poglavlju rada.

4. POGLAVLJE – DETERMINANTE MODELA USPJEŠNE PRENAMJENE NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA

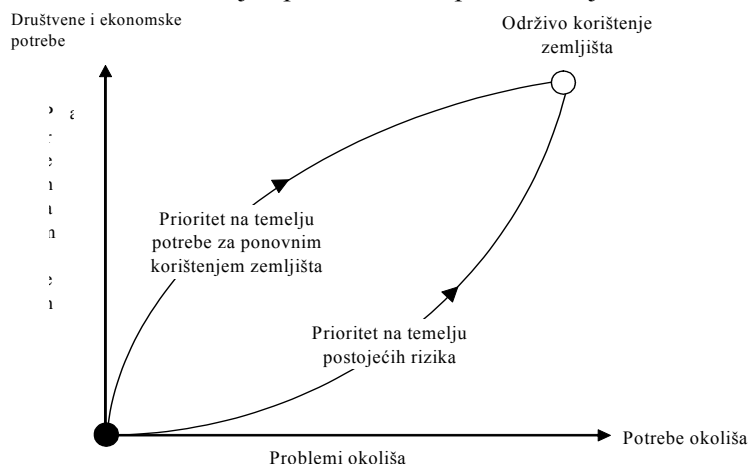
4.1. Institucionalni i zakonodavni okvir - osnova za planiranje i provedbu postupaka prenamjene

Healey et al (Healey et al., 1995) drži da novi institucionalni pristupi, danas prisutni u disciplinama kao što su ekonomija, ekonomska geografija, sociologija i istraživanje razvojnih politika, predstavljaju značajne intelektualne izazove koncepcijama ljudskih odnosa i ponašanja. Te su koncepcije kako navode Healey et al. (Healey et al., 1995): *ekonomski redukcionizam* (pretpostavka da ljudskim odnosima dominiraju ekonomska promišljanja), *instrumentalna racionalnost* (pretpostavka da je ljudsko ponašanje određeno razumnom računicom atomistički začetih pojedinačnih interesa) i *strukturni redukcionizam* (pretpostavka da je ljudsko ponašanje određeno uskim skupom strukturalnih snaga kao što su konflikt rad - kapital, moć elita i kulture). Nova se institucionalna ekonomija, npr. suprotstavlja jednostavnom neoklasičnom poimanju da se sredstva alociraju pod utjecajem tržišnih procesa s obzirom da tržišta ujedno odražavaju i pomažu operacionalizirati institucionalnu strukturu društva (Samuels, 1995). Potreban je veliki broj eksplanatornih varijabli, uključujući kulturalne utjecaje i raspodjelu moći, da bi se objasnili tržišni ishodi jer je "tržišna ekonomija sama za sebe sustav društvene kontrole" (Samuels, 1995: 573). U okviru nove institucionalne ekonomije, institucije su uobičajeno predstavljene kao "pravila igre" za razliku od "igrača" ili organizacija (North, 1990). Ta su pravila, norme i regulative stvorila društva kako bi omogućila da pravilno funkcioniraju, pa stoga institucije odražavaju prevladavajuću moć i interese. U tom kontekstu, tržište nekretnina može se stvarati putem mreže pravila, konvencija i odnosa, koji kolektivno predstavljaju sustav kroz koji se nekretnina koristi i predmet je trgovanja. Ono što je pravno i kulturno izvedivo zaslužuje jednaku pažnju kao i ono što je tehnički izvedivo (Keogh i D'Arcy, 1999). Kako Samuels (Samuels, 1995: 578) objašnjava, nova institucionalna ekonomija "djeluje uvelike u okviru neoklasicizma i dijeli njegovu racionalnost, maksimizaciju i tržišnu ili sličnu tržištu orijentaciju i shodno tome nastoji iznaći, iako manje formalizirano, konvencionalno određena, optimalna, ravnotežna rješenja problema" (za razliku od pristupa u staroj institucionalnoj ekonomiji koji potječu od Veblena (Veblen, 1899) i Commons (Commons, 1934) i propituje temelje neoklasicizma i s time povezanu tezu maksimizacije profita.

Nizozemski znanstvenici Van der Krabben i Lambooy (Van der Krabben i Lambooy, 1993), predlažu teoretski okvir kako bi objasnili djelovanje nizozemskog tržišta nekretnina, kritizirali tradicionalne urbane ekonomske teorije za prekomjerno naglašavanje potražnje strane urbanog sustava i za pretpostavku da se ponuda spremno prilagođava potražnji. Tvrdi da se procesi razvoja nekretnina ne trebaju promatrati samo kao neometano djelovanje regulirano tržištem već kao područje teoretskog problema. Drže da institucionalna analiza osigurava najbolji način da se objasne procesi urbanog prostornog restrukturiranja i dinamike urbane promjene. To bi usmjerilo pažnju na proučavanje kako su tržišne odluke uvjetovane institucionalnim aranžmanima, regulativom i moći.

Davies (Davies, 2001) objašnjava tro-razinsku tipologiju, pri čemu se svaka razina odnosi na različite stupnjeve suradnje i (među)-odnosa među različitim razinama javnog i privatnog sektora. Upravljanje koje provodi uprava (*engl.* governance by government) očituje se kroz državu kao primarnu agenciju koja pruža usluge, s malo ili bez imalo interakcije između uprave i poslovne sfere. Upravljanje kroz partnerstvo (*engl.* governance by partnership) ogleda se kroz stvaranje lokalnih partnerstava između uprave i poslovnog miljea ali kao čiste mehanizme provedbe politike uprave. Treća razina, opisuje se kao upravljanje putem režima, pri čemu uprava i privatni sektor rade zajedno u dugoročnim, sinergijskim mrežama koje se razvijaju spontano, prije negoli kao odgovor na razvojno-političku inicijativu. Takva tipologija, time podrazumijeva da su normativno "bolji" načini upravljanja na vrhu ljestvice s režimima. Prva razina, upravljanje koje provodi uprava, može se promatrati kao tradicionalni, fordistički pristup ispunjenju ciljeva politike. Stoga je pojam upravljanja postao upitan. Razumijevanje upravljačkih mehanizama koji tvore uspješnu urbanu regeneraciju suštinsko je za postizanje ciljeva održivog razvoja (Couch i Denneman, 2000; Rydin et al., 2003; Thurstain-Goodwin, 2001) i ponovno oživljavanje društvene zajednice (Atkinson, 2002; Cameron, 2003). Usko definirano, upravljanje se odnosi na postupak obnašanja vlasti; međutim, termin, vuče za sobom niz puno složenijih značenja koji se odnose na mnoštvo suprotstavljenih teorija koje nastoje objasniti kako se zapravo taj postupak odvija (Newman, 2001). Autori Giger i Tötzer (Giger i Tötzer, 2005) napravili su dubinsku analizu slučajeva revitalizacije u šest europskih gradova – Barceloni, Berlinu, Gothenburgu, Lisabonu, Liverpool-u i Štajerskoj. Analiza je pokazala da su se u svim navedenim slučajevima značajna sredstva uložila u upravljačke pristupe i instrumente kako bi se omogućila uspješna i održiva prenamjena lokacije. U navedenim je slučajevima također naglašena potreba za holističkim konceptom koji istovremeno dotiče društvena, gospodarska i pitanja okoliša s ciljem privlačenja novih poduzeća, obučavanja lokalne radne snage i unaprjeđenja prostora i okoliša. Regionalna kolaboracija, suradnja među svim dionicima i fleksibilnost tijekom procesa revitalizacije su samo neki od ključnih čimbenika uspjeha prenamjene lokacije u pojedinim navedenim slučajevima. Razvojne politike su tradicionalno usmjerene na probleme onečišćenog zemljišta kroz dvije glavne perspektive. Prva je perspektiva zaštite – koja se odnosi na učinak onečišćenja na ljudsko zdravlje i kvalitetu okoliša. Druga perspektiva je prostorno planerska – upravljanje učinkom onečišćenog zemljišta na način kako je zemljište korišteno, npr. regeneracija industrijskih područja, ili povećanje poljoprivredne upotrebe ili pak za stvaranje prirodnog područja. Ove različite perspektive utječu na različite pravne režime koji se koriste u različitim zemljama: neke zemlje koriste legislativu vezanu za okoliš kao primarno sredstvo zaštite od učinaka onečišćenja zemljišta na njegovo korištenje i okoliš, dok drugi koriste prostorno-plansku legislativu (Umweltbundesamt, 2002a). Glavni trend u razvojnoj politici je uzimanje u obzir ova dva aspekta istovremeno (Slika 4.1). To postaje sve očitije u razvoju sve jače izraženog holističkog pristupa upravljanju urbanim razvojem, što povratno stvara poveznicu s ekonomskim pitanjima, kao što su promjene u vrijednosti zemljišta i korištenje tržišta u smjeru unaprjeđenja okoliša.

Slika 4.1: Trend razvojne politike u europskim zemljama



Izvor: Umweltbundesamt, 2002a, str.19., prevela autorica

Kako je prikazano na Slici 4.1 različiti pokretači rješavanja problema onečišćenog zemljišta u konačnici su usmjereni na obnovu kapaciteta za ponovno korištenje zemljišta. Primjeri usmjeravanja razvojne politike obuhvaćaju razne aspekte:

- izrada nacionalnih brownfield strategija;
- uvođenje različitih poticaja (oslobađanje plaćanja obaveza, pokrivanje raznih troškova, poticanje ulaganja u brownfield, a ne greenfield, uvođenje fiksne stope poreza na brownfield itd.);
- prilagođavanje postupka lokalnog planiranja (dopuštanje korištenja brownfield-a koje rezultira povećanjem profitabilnosti i opravdanosti ulaganja) i davanje subvencija za sanaciju; te
- davanje informacija o mogućim rješenjima kao i stručnjacima koji su ih sposobni pronaći.

Definiranje onečišćenog zemljišta kao općeg tereta za društvo umjesto sektorskog okolišnog ili prostorno planskog problema pomoći će u pronalaženju održivih rješenja. Uzimajući sve zajedno u obzir dobiva se šira perspektiva održivog razvoja, posebno potreba da se sagleda trajanje bilo koje intervencije i budućih posljedica bilo kojeg rješenja u odnosu na okolišne, ekonomske, društvene i kulturne dimenzije. Kako bi se politike uspješno provodile nužan je odgovarajući zakonodavni okvir. Taj se okvir uglavnom odnosi na različite vrste ograničenja, zahtjeva i dopuštenih aktivnosti u području zaštite okoliša i upotrebe zemljišta, a može se sažeto podijeliti na dvije vrste kontrola, kada je riječ o prenamjeni brownfield-a, kako je navedeno u Tablici 4.1:

Tablica 4.1: Osnovna podjela kontrola u zakonskom okviru vezanom za prenamjenu neiskorištenih nekretnina

Kontrola okoliša	Kontrola razvoja
Zahtjevi kvalitete tla	Politike prostornog planiranja
Kontrole onečišćene lokacije	Zahtjevi urbanog dizajna
Zakonodavstvo vezano uz vodu	Kodeksi u graditeljstvu
Zakonodavstvo vezano uz otpad	Kodeksi u rudarstvu
Kontrole emisije (ili onečišćenja iznad standarda dozvoljenih propisima)	

Izvor: Umweltbundesamt, 2002b, *EU CLARINET – Sustainable Management of Contaminated Sites – An Overview*, str.61

U različitim europskim zemljama ovi kodeksi mogu poprimiti različite oblike, pa je otežano analizirati što se regulira i na koji način. Neke zemlje imaju mogućnost stvaranja neovisnih agencija za prenamjenu neiskorištenih nekretnina što može osnažiti napore usmjerene na urbanu regeneraciju. Takve agencije djeluju gotovo jednako brzo i učinkovito kao i privatni sektor, zbog jasnog fokusa djelovanja, podržavajuće birokratske strukture te upravljanja utemeljenog na rezultatima. U cilju ublažavanja učinaka prelijevanja i ostvarivanja ekonomije obujma, ove se agencije mogu osnovati na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini.

Tako u Češkoj Republici postoji CzechInvest, investicijska i razvojna agencija koju je 1992. osnovalo češko Ministarstvo Industrije i Trgovine, s ciljem privlačenja stranih investicija i podrške razvoju češkog privatnog sektora. Kao jedan od načina privlačenja ulagača, agencija CzechInvest prikuplja, upravlja i (besplatno) daje na raspolaganje informacije o lokacijama (uključujući brownfield-e) prikladne za ulaganje. Nudi pomoć pri pripremi, financiranju i marketingu lokacije, a u pojedinim slučajevima je u potpunosti financijski pokrila troškove rušenja i sanacije. Bazu podataka svih identificiranih brownfield-a održava agencija, uključujući i relevantne informacije prikupljene za svaku pojedinu lokaciju. Treuhand je agencija koju je 1990. osnovala Vlada Istočne Njemačke kojoj je osnovni cilj bio privatizacija otprilike 8,500 poduzeća Istočne Njemačke u državnom vlasništvu. Veliki broj privatizacija koje je provela agencija Treuhand zapravo predstavlja prenamjenu brownfield-a odnosno podršku novom razvoju na napuštenim ili nedovoljno iskorištenim industrijskim lokacijama. Kako bi brownfield-e učinila ekonomskim privlačnijima, agencija je ponudila niz poticaja ulagačima. Troškovi analize lokacije i sanacije u nekim je ugovorima agencija pokrila u visini i do 60%, dok je u drugima agencija bila spremna pokriti i do 90% troškova čišćenja okoliša. Drugi poticaj koji je koristila agencija bio je svojevrsno oslobođanje od odgovornosti koje je ponudila ulagačima koji su predviđali moguće komplikacije povezane s tužbama, bilo građanskima bilo od strane radnika. Ovo oslobođenje je u osnovi rasteretilo ulagače bilo kakvih odgovornosti vezanih za okoliš. Do 1994., agencija Treuhand je zaključila svoje poslovanje, iako je zadržala dosta nekretnina i pokoju pravnu odgovornost, koje su u konačnici prenesene trima agencijama koje su nakon toga uslijedile. English Partnerships (od 2008. godine dio Agencije za domove i zajednice) je nacionalna agencija za regeneraciju s ciljem promoviranja održivog razvoja u Engleskoj, u svjetlu smanjenja dostupnog zemljišta za razvoj. Kao takva,

agencija je djelovala kao specijalizirani vladin savjetnik za prenamjenu neiskorištenih nekretnina (pripremala prijedlog Nacionalne Brownfield Strategije u 2007.) te je podržala lokalne vlasti u razvoju lokalnih brownfield strategija i vještina. Održavala je nacionalnu bazu brownfields-a, te je bila aktivno uključena u stjecanju i pripremi brownfield zemljišta (analiza lokacije, rušenje, sanacija, opskrba infrastrukturom) za prenamjenu. Zemljište je uglavnom bilo prodano privatnom ulagaču. English Partnerships je također usko surađivala s lokalnim vlastima i agencijama, uobičajeno prenoseći nekretnine u vlasništvu tim istim tijelima.

Institucionalne bi strukture trebale služiti ubrzavanju prilagodbe tržišta promjenama u potražnji, a navedene agencije upravo u tom smjeru i djeluju. Trenutačno postoje razlike u javnim politikama ponovnog korištenja brownfields-a u različitim zemljama, što je pod utjecajem razlika u opsegu (ili percepciji) problema i različitim pravnim i administrativnim strukturama za provedbu aktivnosti. Isto tako politike ovise o pokretačima ponovnog korištenja zemljišta. Ukoliko postoji stvarna potreba da se stimulira gospodarski rast u područjima koja zaostaju ili da se pronađe zemljište za potrebe stanovanja ili neke druge upotrebe, poticat će se prenamjena brownfield-a. Tamo gdje je zemljište jeftino, a troškovi čišćenja brownfields-a visoki, gospodarstvo nije u mogućnosti uvijek poduprijeti ponovno korištenje. Bilo da se radi o različitim pristupima razvojne politike, zajednički je problem integracija prostornog planiranja i zahtjeva okoliša unutar gospodarskog okvira svake zemlje. Prostorni planeri moraju se koncentrirati na balansiranje velikog broja čimbenika u odnosu na korištenje zemljišta. Ukoliko je npr. onečišćenje jedan od čimbenika i pri tome vrlo složeno, prostornim je planerima otežana identifikacija svih mogućih učinaka onečišćenja i optimalnog rješenja za ponovno korištenje. Za ulagača koji namjerava ponovno koristiti brownfield lokaciju, problem je jednostavan i zajednički u svim zemljama – koji su poticaji i koja su ograničenja ekonomski opravdanoj prenamjeni?

4.1.1. Primjer institucionalnog i zakonodavnog okvira - Grad Belfast

U okviru razvojnih politika u Irskoj, nekoliko je osnovnih koje se izravno ili neizravno odnose na pitanja povezana s brownfield-ima, a to su:

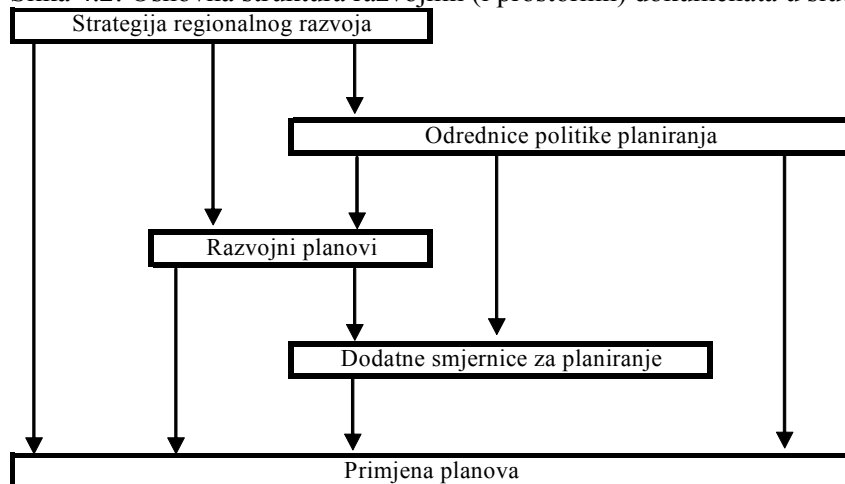
- ⇒ Nacionalna prostorna strategija 2002-2020, Smjernice planiranja stambenih naselja (1999) kojima se promoviraju više gustoće i prenamjena brownfield lokacija;
- ⇒ Zakon o planiranju i razvoju (2000), Zakon o urbanoj obnovi, Zakon o Agenciji za zaštitu okoliša (1992), Zakon o gospodarenju otpadom (1996), Zakon o kontroli građenja (1990); te možda najznačajniji, Zakon o napuštenim lokacijama⁶⁵ (1990, 1991) koji obvezuje lokalne vlasti u urbanim područjima voditi registar napuštenih lokacija koji sadržava informacije o lokaciji nekretnine, imenu i adresi vlasnika i detalje bilo koje akcije koju je lokalna vlast poduzela u vezi s lokacijom.

Grad Belfast nalazi se na rijeci Lagan. Vijeće Grada Belfasta broji 51 vijećnika, a operativno djeluje kroz sedam odjela. Odjel za okoliš za Sjevernu Irsku zadužen je za pružanje usluga planiranja. Kroz

⁶⁵ engl. the Derelict Sites Act

Strategiju prostornog razvoja, prenose se nacionalne smjernice na regionalnu razinu na kojoj se identificiraju ciljevi i strategije. Na lokalnoj razini izrađuju se Planovi razvoja ili područja kojima se osigurava kontekst za pojedinačne odluke koje su primjenjuju na specifičnim lokacijama ili čak pojedinačnim objektima⁶⁶. Osnovna struktura razvojnih planova (i prostornih) u slučaju prenamjene Belfast prikazana je na Slici 4.2.

Slika 4.2: Osnovna struktura razvojnih (i prostornih) dokumenata u slučaju prenamjene Belfast



Izvor: BERI Network, 2007.

Prije više od 20 godina donesen je Konceptualni plan rijeke Lagan kojim se nastojala poboljšati kvaliteta rijeke Lagan i prenamijeniti zemljište uzduž obala rijeke kako bi se taj dio grada preporodio. Za potrebe tog pothvata utemeljeno je partnerstvo koje se zasniva na formalno-pravnom sporazumu između Vijeća Grada Belfasta i korporacije Laganside, koju je osnovala Vlada 1989. Osnovni je zadatak partnera bio rješavanje socijalnih i gospodarskih problema prenamjenom dijela zemljišta urbane jezgre koja se prostire duž obje obale rijeke Lagan te zajednička izrada prostornog plana. Zemljište na tom području u potpunosti je bilo (i ostalo) u javnom vlasništvu te s velikim tržišnim potencijalom koji je tijekom provedbe projekta porastao zbog poboljšanja povezanosti sa središtem grada. Područje prenamjene prošireno je kako bi se uključila i povijesna četvrt s katedralom kao jednim od najstarijih dijelova Belfasta, koji leži blizu gradskog centra. Koristeći javno ulaganje kao katalizator kojim se osigurava privatni razvojni kapital, cilj je korporacije Laganside-a bio otvaranje vrata novim investicijama, novim poslovima, novim domovima te širokom rasponu rekreativnih i društvenih mogućnosti. Korporacija Laganside je bila odgovorna za sveobuhvatnu regeneraciju tog područja – potaknula je i potpomogla brzu i relativno veliku promjenu, koja je imala direktan utjecaj na okolne zajednice ali i na čitav grad i širu provinciju. Brzo se prepoznala potreba za Strategijom Zajednice koja će postaviti temelje promjenama te omogućiti lokalnim ljudima da utječu i iskoriste prilike kao rezultate razvojnih pothvata. Iako se korporacija primarno bavila prostornom regeneracijom, integriranim pristupom pre-

⁶⁶ Za Grad Belfast tako postoji Plan metropolitenskog područja Belfasta u okviru kojeg su sadržane politike izravno ili neizravno povezane s prenamjenom brownfield-a: Strategija naseljavanja metropolitenskog područja Belfasta, Strategija stanovanja metropolitenskog područja Belfasta, te Politika prenamjene lokacija s razvojnim prilikama.

poznata je važnost ekonomskih, društvenih i regionalnih kohezijskih aspekata regeneracije. Kako bi se pomogle aktivnosti usmjerene na zadovoljavanje potreba i povećanja koristi lokalne zajednice Laganside, pripremljena su dva programa bespovratnih potpora:

- *Program bespovratnih potpora za projekte Zajednice Laganside* (projekti kao npr. ocjena potreba, studije izvedivosti, inicijative zapošljivosti, projekti unaprjeđenja okoliša i društva, itd.); te
- *Program bespovratnih potpora za aktivnosti Zajednice Laganside* (za raznovrsne aktivnosti u području Laganside).

Nastojanja Laganside-a bila su usmjerena na razvoj područja poštujući pritom načela jednakosti, ljudskih prava, kulturne raznolikosti, ciljajući na društvene potrebe i partnerstvo te tako kreirajući okolinu u kojoj lokalna zajednica Laganside može imati bolju kvalitetu života i ostvariti svoj puni potencijal. Strategija Zajednice se temeljila na ovim načelima i korporacijskom planu Laganside 2004-2007. Danas, kao rezultat, Belfast je ponovo otkrio svoj vodeni pojas, a riječna obala je postala središte poslovanja, odmora i kulturne aktivnosti. Rijeka Lagan se danas smatra najvrednijom imovinom, poželjnim mjesto za posao, življenje i igru (preko 900 milijuna £ ulaganja, 14,200 poslova, 213,000m² uredskog prostora, 83,000m² prostora za maloprodaju/odmor, 700 dovršenih stambenih jedinica). Ključno je u navedenom primjeru da je ponajprije uspostavljeno partnerstvo, i to javno-javnog karaktera: s jedne strane je partner Vladina agencija, a s druge Grad Belfast. Kako je obuhvat pothvata bio izrazito opsežan, potreba za potpunom obnovom područja rijeke Lagan nužna u što kraćem roku, a raspoloživa sredstva Grada nedostatna za pokriće troškova prenamjene, u proces se uključila i Vlada te na taj način inicijativom odozgo nadolje potaknula prenamjenu⁶⁷. Uspješnost inicijative ovisila je o njenom prihvatanju na lokalnoj razini, što se formaliziralo Sporazumom o partnerstvu. Na taj način, stvoreni su preduvjeti za provedbu Programa bespovratnih potpora u koje su se svi zainteresirani imali prilike uključiti te kroz projekte i ideje doprinijeti oblikovanju sredine u kojoj žive, rade i provode svoje slobodno vrijeme.

4.2. Vlasništvo i imovinsko-pravni odnosi

Vlasništvo se u ovom radu smatra jednom od determinanti uspješnosti postupka prenamjene neiskorištene nekretnine. Ono može biti ograničavajući faktor, a može se reći da kao takvo postoji ukoliko razvoj nije moguće nastaviti jer potrebna vlasnička prava nije moguće brzo steći kroz normalne tržišne procese (Adams et al., 2001). Raspravu o vlasništvu nad zemljištem potrebno je započeti definiranjem termina. U strogom pravnom smislu ne odnosi se na zemlju već na vlasnička prava vezana uz zemljište. To je zapravo skup prava (Denman i Prodano, 1972), čije je vlasništvo moguće razdijeliti na pojedinačne parcele između različitih pojedinaca i organizacija, a razvoj je moguć tek kada je skup prava u

⁶⁷ Početno ulaganje javnog sektora u iznosu od 10 milijuna funti i procijenjeno ulaganje privatnog sektora u iznosu od 100 milijuna funti, bilo je u obliku razvoja mješovite upotrebe prostora. Od 10 milijuna funti troškova sanacije i infrastrukture, sredstva Europskog fonda za obnovu i razvoj iznosila su 7 milijuna funti, a Vijeća Grada Belfasta 3 milijuna funti. Uloženi novac Grad Belfast je povratio te ostvaruje dobit koja se ulaže u nove projekte regeneracije i druge inicijative.

rukama jednog vlasnika. Pitanjem i problemima povezanim s vlasništvom kao ograničavajućim faktorom prenamjene bavi se niz autora i to iz različitih perspektiva (Edwards, 1977; Nabarro i Smart, 1978; Chisholm i Kivell, 1987; Cameron, Monk i Pearce, 1988; Civic Trust, 1999). Spomenimo ponajprije znamenitog Hernanda de Sota, peruanskog istraživača koji u svom dugogodišnjem istraživanju objedinjenom u knjizi "Tajna kapitala" pokušava odgovoriti na pitanje "Zašto je kapitalizam uspješan na zapadu, a neuspješan u svim ostalim dijelovima svijeta?". Da bi odgovorio na ovo pitanje, autor istražuje pojam vlasništva i oblike imovinsko-pravnih odnosa u nekoliko zemalja: Peruu, Filipinima, Egiptu i na Haitiju. Istraživanjem se dolazi do nekoliko iznimno važnih otkrića:

1. u svim zemljama naveden je problem neriješenih imovinsko-pravnih odnosa koji uvelike usporavaju postupke ishođenja potrebnih dozvola (npr. isprave kojima se dokazuje vlasništvo, lokacijske i građevinske dozvole i sl.), pa stoga postupci u nemalom broju slučajeva traju godinama (u nekim zemljama to traje i duže od 10 godina!);
2. postupci se sastoje od niza koraka⁶⁸, a dio njih je potpuno nepotreban;
3. dugogodišnji korisnici nekretnina (zemljišta, objekata...) nisu u mogućnosti postati vlasnici u punom smislu riječi, a kapital koji zapravo drže u rukama je zaključan te se ne može koristiti kao zalog/hipoteka pri ostvarivanju prava na različite oblike kreditnog zaduženja (npr. za pokretanje poduzetničkih pothvata);
4. nemogućnost pristupanja tržištu kredita, onemogućuje pokretanje poduzetničkih inicijativa, što ciklično dovodi do jačanja neformalne ekonomije i sivog tržišta;
5. "zaključani kapital"⁶⁹ čija procijenjena vrijednost iznosi oko 9,34 trilijuna dolara⁷⁰ bi mogao biti upotrijebljen za poticanje rasta i razvoja koji se upravo u tim i drugim nerazvijenim zemljama još uvijek ne događa.

Važnost de Sotovih zaključaka ogleda se u skretanju pažnje na nerazvijene i siromašne zemlje (čiji se broj povećava, iako je ukupno svjetsko bogatstvo u materijalnom smislu sve veće!) i njihovu potencijalnu snagu za rast i razvoj ukoliko bi se uredili vlasnički odnosi i imovinsko-pravna dokumentacija relevantnih aktera, kao prvi potreban korak ka tom cilju. Niz je autora koji istražuju važnost vlasništva kao ograničavajućeg čimbenika u okviru postupka urbane prenamjene. Breheny i Ross (Breheny i Ross, 1998), pored onečišćenja i dostupnosti, vide rascjepkanost zemljišta, koje je često u višestrukom vlasništvu i teško je utvrditi čijem, kao glavni ograničavajući faktor u razvoju urbanih lokacija jer vlasnici očekuju visoke prinose u budućnosti pa ga stoga nisu voljni prodati (stoga je potrebna komasacija zemljišta). Adams et al., (Adams et al., 2001) navode da to ograničenje proizlazi iz slijedećeg:

- posebnosti zemlje kao robe (zbog općenito nepokretljivosti zemlje, prodavači mogu biti u monopolističkom položaju u odnosu na kupce (D'Arcy i Keogh, 1999);
- nesavršene prirode tržišta zemlje;

⁶⁸ Npr. postupak dobivanja odobrenja za izgradnju kuće u Peruu sastoji se od 5 faza, od kojih se samo prva sastoji od 207 koraka! (De Soto, 2004)

⁶⁹ Nekretnine u posjedu, ali ne i u vlasništvu siromašnih u Trećem svijetu i bivšim komunističkim zemljama.

⁷⁰ De Soto, 2004, str.42.

- karakteristika ponašanja vlasnika zemlje; te
- institucionalnog konteksta vlasništva zemlje, razmjene i razvoja.

U skladu s tim autori dijele ograničenja vlasništva između onih koji se tiču manjkavosti ili ograničenja razmjera vlasničkih prava u potencijalnom razvoju zemlje i onih koji su specifično povezani sa strategijama, interesima i aktivnostima onih koji ta prava posjeduju. Takva ograničenja ometaju (na bilo koji način blokiraju nesmetano unaprjeđivanje stanja lokacije) provođenje planova korištenja, stavljanja u promet na tržište, razvoja ili kupovine⁷¹. Pored navedenog ograničenja u prenamjeni brownfielda, uključuju i stanje infrastrukture te pitanja upravljanja. Adams et al. (Adams et al., 2001) predlažu slijedeću klasifikaciju vlasništva kao ograničenja u razvojnom procesu:

- Vlasništvo nepoznato ili nejasno/nečisto (npr. nepotpuni/nedostajući vlasnički listovi, sporovi);
- Vlasnička prava podijeljena (npr. leasing i licence⁷², hipoteke, restriktivni sporazumi...);
- Komasacija zemljišta potrebnog za razvoj (npr. višestruko vlasništvo⁷³, pojas ucjenjivanja⁷⁴);
- Vlasnik spreman prodati ali ne pod uvjetima prihvatljivim potencijalnim kupcima (npr. ograničavajući uvjeti ili rokovi za prodaju, nerealna očekivanja cijena); te
- Vlasnik nije spreman prodati (zadržavanje zbog nastavka iste djelatnosti, kontrole ili zaštite, razvoja ili prodaje koji će uslijediti, neodređeni razlog zadržavanja).

U provedenom istraživanju kvalitativnog karaktera na 80 lokacija u četiri britanska grada, vlasništvo se javlja kao ograničenje u gotovo dvije trećine slučajeva kao značajna ili vrlo značajna⁷⁵ smetnja provođenju planova korištenja, stavljanja u promet na tržište, daljnjeg razvoja ili kupovine, a otprilike trećina je uzrokovala manje smetnje. Ograničenja vezana uz vlasništvo mogu imati ozbiljne učinke tamo gdje postoji snažan pritisak na korištenje zemljišta, pri čemu je ponuda alternativnog greenfield zemljišta za razvoj u odnosu na potražnju najviše ograničena sustavom planiranja⁷⁶. Neki vlasnici zadržavaju zemljište godinama (npr. zbog niskih troškova, otpisanih povijesnih troškova i sl.) i nemaju nikakve posebne namjere vezane za daljnji njihov razvoj. Takva se vrsta zanemarivanja različito opisuje: "birokratska zaboravnost" (Cantell, 1977), "apatija" (Civic Trust, 1988) i "korporativna inercija" (Adams, Russell i Taylor-Russel, 1994), pa se njihovom pokretanju treba pristupiti proaktivnijim upravljanjem nekretninama. U institucionalnom smislu, nepoznato ili nečisto vlasništvo odražava suštinski privatne i neformalne sustave upisivanja prava vlasništva, što se od zemlje do zemlje razlikuje

⁷¹ Autori su proveli istraživanje na 80 velikih lokacija prenamjene u razdoblju od 1991.-1995. u četiri britanska grada. U istraživanju Civic Trust-a (Civic Trust, 1999) zadržavanje vlasništva se navodi kao dominantan razlog zbog kojeg je dio lokacija ostao nerazvijen na kraju razdoblja ili je razvijen za neke druge svrhe, a ne stanovanje.

⁷² U navedenom istraživanju ujedno i najučestaliji oblik smetnji, ali ipak ograničenog utjecaja na potencijalnu lokaciju prenamjene zbog njihove kratkoročne prirode.

⁷³ Višestruko se vlasništvo u istraživanju provedenom za potrebe navedenog rada pokazalo teško rješivim ukoliko nema osnova za unosni komercijalni razvoj i/ili ne postoje za to predviđene državne intervencije.

⁷⁴ Mali dio zemljišta koji nije moguće koristiti za samostalni razvoj već je od suštinske važnosti za uspješan razvoj susjednog zemljišta. Uobičajeno ima kontrolu nad jedinim prihvatljivim pristupom od potencijalne lokacije razvoja do javne ceste.

⁷⁵ Napomena autora rada: riječ značajan koja se koristi u radu nije prevedena u strogo statističkom smislu, već se odnosi na uobičajeno značenje «značajne količine učinka ili važnosti» (Oxford English Dictionary).

⁷⁶ Npr. područje jugoistočne Engleske na kojem je sustav planiranja takav da maksimalno štiti greenfield površine.

(Adams et al., 2001).⁷⁷ U radu Healey i Barrett-a (Healey i Barrett, 1990) navodi se da je institucionalni kontekst za vlasničko ponašanje korisno istraživati u odnosu na resurse kojima vlasnici imaju pristup (kao npr. sredstva privatnog investitora ili zajmovi vlade), pravila za koja oni vjeruju da utječu na njihovo ponašanje (kao npr. zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, postupci obavezne kupovine) te idejama koje oni predlažu u razvoju svojih strategija. Stoga je potrebno razmatrati van uskog raspona razvojnih ograničenja potvrđenih neoklasičnim modelima (poput onih koji se pripisuju ograničenjima planiranja, monopolskom vlasništvu javnog sektora te trošku i dostupnosti kredita) kroz istraživanje šireg raspona potencijalnih utjecaja na strategije vlasništva, uključujući metode vrednovanja i obrasce privatnog zakupa zemljišta (Healey, 1991). Objašnjenje složenosti vlasništva kao ograničavajućeg faktora nije moguće pronaći u jedinstvenoj teorijskoj tradiciji, već je nužno ispreplesti perspektive neoklasične ekonomije i institucionalne analize. Naime, krajnji se ishod može protumačiti kao kratkoročni prekid procesa normalnog funkcioniranja tržišta ali i kao postojanje institucionalnih barijera koje onemogućuju nesmetano zadovoljavanje potreba društva za zemljom (Adams et al., 2001).

4.2.1. Oblik vlasništva i regulirani imovinsko-pravni odnosi kao nužni preduvjeti zainteresiranih potencijalnih ulagača u neiskorištene nekretnine

Brojni su tekstovi na temu nesavršenog tržišta zemlje i nekretnina (Adams, 1994; Balchin, Kieve i Bull, 1995; Evans, 1995; Harvey, 1996). Zbog heterogenosti već razvijenog zemljišta te nerijetko u serijama povezanih podtržišta, transakcijski troškovi ograničavaju jednostavnost ulaska i izlaska s tržišta te otežavaju likvidnosti (Adams et al., 2001). U prilog tezi nesavršenosti tržišta ide i činjenica da je potpuna informacija skupa ili vremenski zahtjevna, pa tržišni akteri djeluju s djelomičnim informacijama što stvara problem pri određivanju cijene zemljišta na tržištu (Keogh i D'Arcy, 1999). Posljedica nesavršenosti tržišta je da se tržišni signali prenose sporo potencijalnim prodavačima, a u nekim slučajevima nisu nikada ni preneseni (Adams et al., 2001). Dok su statične teorije određivanja cijene zemljišta od Thunen-a do Alonsa utemeljene na renti koju su korisnici spremni nuditi za blizinu središnjim lokacijama, dinamične teorije bi trebale odražavati razliku između potražnje korisnika i ulagača te potvrditi da se cijene koje su zapravo plaćene za zemljište mogu mijenjati neovisno o promjenama u trenutnim isključnim rentama (Evans, 1983). Posljednji u nizu vlasnika od kojih se kupuje zemljište ima najjači položaj u pregovaranju s ulagačem koji je prethodno otkupio od svih ostalih vlasnika. Razvoj koji je poremećen višestrukim vlasništvom dobar je primjer izgubljene mogućnosti u ekonomiji blagostanja. (Adams et al., 2001). U bihevijoralnoj literaturi, strategije, interesi i aktivnosti vlasnika zemljišta smatraju se važnima, a vlasnici se zemljišta dijele na aktivne i pasivne. Aktivni

⁷⁷ Npr. u Engleskoj i Wales-u je obavezno upisivanje vlasništva tek od 1990.-te godine pa je time zemljište na čitavom području obuhvaćeno. U Škotskoj je od 1617. godine, javna informacija o vlasništvu nad zemljom dostupna u tzv. "Register of Sasines", odnosno Katastar zemljišta Škotske. Ovo je jedan od najstarijih živućih registara vlasničkih listova na svijetu.

razvijaju vlastito zemljište, ulaze u zajedničke razvojne pothvate, dok pasivni ne poduzimaju nikakve posebne aktivnosti razvoja zemljišta. Osim podjele na aktivne i pasivne, postoje i industrijski vlasnici zemljišta koji posjeduju zemljište kao uvjet proizvodnje, koje nisu voljni prodati za bolje korištenje jer bi to moglo omesti trenutnu proizvodnju ili ugroziti buduće širenje. Financijski su vlasnici zemljišta (uglavnom kompanije za nekretnine, mirovinski fondovi i osiguravajuća društva) motivirani ulagačkim potencijalom zemljišta i nekretnine. S obzirom da takvi vlasnici nastoje maksimizirati ukupne povrate, najmanje je izgledno da bi oni trajno zadržali zemljište s razvojnim potencijalom, osim ukoliko sami ne planiraju na njoj razvojni pothvat (Adams et al., 2001). Pravilo optimalne prenamjene pretpostavlja da ponude koje nude vlasnici zemljišta, a koje ima potencijal za prenamjenu, uzimaju u obzir troškove prenamjene i po svojoj prilici profita investitora također (Harvey, 1996). To pravilo u neoklasičnoj teoriji, koja predviđa nesmetanu konverziju zemljišta u svrhu najboljeg korištenja, pretpostavlja, da kada jednom cijena zemljišta u novoj upotrebi premaši cijenu zemljišta trenutne upotrebe za troškove rušenja, racionalni će vlasnik (prema utilitarističkom konceptu) spremno prihvatiti prodaju za prenamjenu (Rosenthal i Helsley, 1993). Naravno, ovdje se postavlja pitanje ponašanja vlasnika i uvjeta u kojima se ono smatra racionalnim, jer vlasnik ne mora nužno postupiti prema toj računici već njegovo ponašanje ovisi i o rizicima i veličini ulaganja u postojeću nekretninu. Na tom tragu je i Form (Form, 1954) koji u svojim ranim radovima tvrdi da su operacije na tržištu zemlje pod utjecajem društvenih, ekonomskih i kulturnih odnosa između nekretnina, velikih poduzeća/poslovanja, vlade i stanovnika, pri čemu se preferencije vlasnika moraju uzeti u obzir. U recentnim radovima moderne ekonomske misli, fokus je na pitanju razmjera do kojeg se pojedinačne preferencije određenih vlasnika zemljišta mogu uklopiti u modele ponude zemlje/zemljišta (Adams et al., 2001). Osobne preferencije mogu se objasniti neoklasičnom lokacijskom teorijom stanovanja koja se temelji na ponašanju maksimiziranja korisnosti kućanstava prije negoli maksimiziranja profita firmi (Adams et al., 2001). Adams et al. (Adams et al., 2000) u drugom istraživanju također zaključuju da se ni na ponašanje vlasnika brownfield-a uvođenjem poreza na zapušteno zemljište, ne može utjecati u kratkom roku. Zapravo, osobne preferencije se mogu razumjeti kao dio "psiho prihoda" ili pozitivnog osjećaja koji zemljište ili nekretnina mogu stvoriti (Baum i Crosby, 1988). U nastavku se nalazi Tablica 4.2, Tipovi lokacija s obzirom na tržišni potencijal i vrstu vlasništva.

Tablica 4.2: Tipovi lokacija s obzirom na tržišni potencijal i vrstu vlasništva

		Tržišni potencijal	
		Visok	Nizak
		Tip 1	Tip 2
Vlasništvo	Privatno (uglavnom)	Regeneracija na takvim lokacijama se više-manje događa spontano. Uloga uprave za planiranje je da inicira projekt koji će kasnije preuzeti privatni akteri, te da osigura "kvalitetu" projekta.	Ova kategorija predstavlja najproblematičnije projekte regeneracije: regeneracija se neće dogoditi spontano, a javni sektor ima samo ograničene mogućnosti pokretanja procesa.
	Javno (uglavnom)	Tip 3 Uprava za planiranje je u povoljnom položaju s mogućnošću iniciranja i provedbe projekta regeneracije. Može odlučiti da li želi provesti projekt regeneracije samostalno ili putem privatnih aktera, a dobrim dijelom može nametnuti i standarde kvalitete.	Tip 4 U ovoj situaciji regeneracija brownfield-a se neće dogoditi spontano. Međutim, ukoliko uprava za planiranje pridaje veliku važnost projektu i spremna je osloboditi sredstva za provedbu istoga, može preuzeti inicijativu te bez većih poteškoća dalje nastaviti s provedbom projekta.

Izvor: BERI Network, 2007.

Tablica prikazuje četiri vrste odnosa tržišnog potencijala i vrste vlasništva, na temelju kojih se definiraju četiri tipa lokacije. Na temelju navedenih odnosa proizlazi da će moć upravljačkog tijela za planiranje nekog prostora ovisiti o vlasništvu nad pojedinom nekretninom, a to će ujedno odrediti paletu i opseg mogućih aktivnosti koje se mogu provoditi u cilju kvalitetne prenamjene neke lokacije. Lokacije s različitim početnim situacijama u smislu strukture vlasništva i tržišnog potencijala, zahtijevati će različite pristupe, različite aktere i različite odgovarajuće alate potrebne u postupku prenamjene.

4.2.2. Problem javnog i privatnog vlasništva i interesa

Kvaliteta odluka i njihova šira ili uža društvena relevantnost suštinski zavisi od kvalitete planske komunikacije i interakcije, pa su stoga njene karakteristike jednako važne za konstituiranje javnog interesa (Petovar i Vujošević, 2008: 25). Brojne interpretacije pitanja javnog odnosno općeg interesa mogu se svrstati u okviru triju dominirajućih političko-filozofskih koncepcija općeg (javnog) dobra i borbe "između paradigmi" (prema: Ulrich, 1994: 171 – 177):

- ❖ Habermasove koncepcije legitimnih potreba i individualnih interesa koji se mogu "poopćiti" (*"generalizability of individual interests"*);
- ❖ Marksove koncepcije klasnog interesa, prema kojoj se razni pojedinačni interesi mogu generalizirati u najviše dvije grupe, međusobno konfliktnih socioekonomskih (klasnih) interesa;
- ❖ Suvremenog liberalističkog (pluralističkog) modela, prema kojem su svi razni pojedinačni interesi legitimni i opravdani sami po sebi (osim, naravno, onih duboko destruktivnih).

O otvorenosti i složenosti ovog pitanja pisala je i Held (Held, 1970: 29-30), koja ističe da je značenje pojma "javni interes" promjenljivo te da zavisi od konkretnog socio-političkog konteksta u kojem se interes nastoji ostvariti i od postupka pomoću kojeg se to pokušava postići. Ona teorije javnog interesa svrstava u tri velike grupe:

- ❖ Teorije "prevage" (engl. *preponderance*), koje javni interes poistovjećuju sa sumom individualnih interesa (alternativno, s interesima koji pretežu), mjereno na temelju određenog kriterija sumiranja ili korisnosti (npr. većinsko odlučivanje, rezultat nadmetanja između interesnih grupa i dr.).
- ❖ Teorije zajedničkog (engl. *common*) interesa, koje javne interese poistovjećuju s onim interesima koji su zajednički za sve članove zajednice (npr. sustav vlasti, skup pravila pri sporovima itd.).
- ❖ Unitarne teorije (engl. *unitary theories*), po kojima javni interes predstavlja određen skup uređenih i međusobno usklađenih vrijednosti, a pojedinačni zahtjevi smatraju se neodgovarajućima/nelegitimnima.

Petovar i Vujošević u svom se radu bave pitanjem javnog interesa i oblika vlasništva koji također utječu na postupak prenamjene te navode da je tijekom nekoliko desetljeća nakon Drugog svjetskog rata javni interes služio kao glavna legitimizacijska osnova za planiranje, kako u europskim pluralističkim demokratskim državama s tržišnom ekonomijom, tako i u politički monističkim planskim ekonomijama u Istočnoj Europi (Petovar i Vujošević, 2008: 24). "Proizvodnja" mnogih javnih dobara u suvremenom svijetu multiakterska je aktivnost, a u nju su uključeni država i njene službe, civilni sektor, privatni poduzetnici i drugi akteri. Partnerski odnos, kao i javnost i transparentnost donošenja odluka su glavni načini da se unaprijedi javno dobro i zaštite (legitimni) interesi pojedinačnih aktera u prostoru, koji su kompatibilni i usklađeni s konceptom javnog dobra (Edwards i Zadek, 2003; Barrett, 2003). Pitanje javnog interesa je zapravo u uskoj vezi s participacijom građana. Do danas se sa sigurnošću ne može zapravo definirati što je to javni interes i na koji se način on ostvaruje. O ovom složenom pitanju koje se kroz različite tradicije planiranja proteže već desetljećima i u konačnici utječe na oblikovanje prostora, kritički pristupaju Petovar i Vujošević (Petovar i Vujošević, 2008). Naime, određivanje javnog interesa utječe između ostalog na odabir ključnih dionika, a o njihovoj reprezentativnosti, kao i funkciji i položaju koji imaju u datom trenutku, ovisit će i moć odlučivanja u participativnom procesu pa slijedom navedenog određivanje javnog interesa može imati presudni značaj u razvojnom smislu.

4.3. Lokacija kao čimbenik odabira neiskorištene nekretnine u svrhu prenamjene

Autori Cianflone, Di Marco i Di Toppa, (Cianflone, Di Marco i Di Toppa, 2005) u svom radu govore o metodama, tehnikama i postupcima podrške programima za prenamjenu onečišćenih lokacija na odabranom slučaju, konkretno Italije koje koristi Talijanska nacionalna agencija za zaštitu okoliša i tehničke usluge (skraćeno APAT)⁷⁸. APAT metoda temelji se na modelu održivog razvoja, a osnovna svrha metode je da može biti koristan analitički instrument za lokalnu odnosno regionalnu vlast u planiranju strategija regeneracije. Usvajanjem mehanizama koji olakšavaju učinkovitu participaciju svih važnih dionika, osobito lokalnih zajednica u procesu donošenja odluka, metoda polazi od osnovne analize koja uključuje sanaciju i obnovu onečišćene lokacije u održivi razvojni model područja Italije. Moguće ju je koristiti samo na lokacijama s obilježjima brownfield-a kao što su utvrđene razine oneči-

⁷⁸ APAT - Agency for environment protection and technical services in Italy

šćenosti, rizik po okoliš, stupanj hitnosti rješavanja i sl. Kada se odrede lokacije koje će biti obuhvaćene predlaže se analiza koja se temelji na slijedećim tematskim cjelinama:

- a. Makroteritorijalna analiza – njome se identificiraju teritorijalno-pejzažne vrijednosti u kontekstu okoliša onečišćenog područja te postavljaju moguće prenamjene (poljoprivredne djelatnosti, industrijske aktivnosti ili stambeni objekti);
- b. Mikroteritorijalna informacija – definira se na lokalnoj razini i sadrži podatke o lokalnoj ponudi i potražnji dotične lokacije;
- c. Ekološke i okolišne osobine – njima se identificira kvaliteta vrijednosti dotične lokacije (niska, srednja, visoka) u ekološkim i okolišnim terminima te se usklađuje s prethodnim informacijama;
- d. Društvena i gospodarska analiza – omogućuje usporedbu usklađenosti između potražnje za dobrima i uslugama lokalne zajednice i ponude koja nastaje obnovom onečišćene lokacije;
- e. Analiza dionika – njome se identificiraju ključni dionici i njihove uloge u postupku prenamjene.

Nakon provedene analize, lokacije se grupiraju u homogene grupe te im se dodjeljuju atributivna obilježja što omogućuje izradu plana održive prenamjene i njegovo vrednovanje koristeći mutli-kriterijalnu analizu. Rezultati sveobuhvatne analize su klasificirane lokacije prema mogućnostima za prenamjenu i utvrđeni poredak prema redu prvenstva intervencije. Nakon toga slijedi utvrđivanje dostupnih sredstava za provedbu programa i aktivnosti sanacije. Osnovna prednost metode je što je njome moguće odrediti skup mogućih rješenja za svaku pojedinu onečišćenu lokaciju te plan intervencija za više njih i time stvoriti osnovu podlogu s informacijama koje omogućuju učinkovitu participaciju svih važnih dionika kao i realizaciju prenamjene.

U svojim sintetskim prikazima (1992., 1998., 2000.) Saskia Sassen je iznijela definicijski argument o važnosti lokalnog mjesta u novom globalizmu. Mjesto je, kako ona tvrdi, od središnje važnosti za cirkulaciju ljudi i kapitala koji sačinjava globalizaciju, a usredotočenost na urbana mjesta u globalizirajućem svijetu donosi sa sobom priznanje rapidno smanjenog značaja nacionalne ekonomije, istovremeno ustrajući na tome da se globalizacija događa kroz specifične društvene i ekonomske sklopove koji su ukorijenjeni u specifičnim mjestima (Smith, 2002). Kada se govori o regeneraciji brownfield-a ona je nužno povezana s čimbenicima lokacije. Tamo gdje postoji veliki tržišni potencijal, jednostavnije je privući ulaganje u brownfield, negoli u suprotnom slučaju. Osim očitih pozitivnih atributa nekih projekata (npr. infrastruktura koja je u dobrom stanju, prekrasna riva i sl.), na većim područjima regeneracije dobra će lokacija ići u korist projekta. U okviru pozamašnjih napora urbane obnove, atraktivni će atributi olakšati privatno ulaganje u lokaciju koja je dio većeg područja prenamjene, zbog sigurnosti koje pruža ulagaču. Dostupnost lokacije od krucijalne je važnosti za njenu privlačnost, jer uvelike određuje stupanj zainteresiranosti koji joj privatni sektor može pripisati. Tako će odluka o lokaciji poduzeća ovisiti o ključnim elementima kao što su blizina vrlo brzih vlakova, međunarodne zračne luke, autoceste, lokalnih vlakova kao i metro mreža. Osim navedenih elemenata važno je razmotriti dostupnost radne snage kao i njihova razina obučenosti, kako radnici dolaze do lokacije te da li na dotičnoj lokaciji žele raditi. Za izbor neke lokacije kompanije će također zanimati kakvu podršku mo-

gu dobiti od vlasti zaduženih za planiranje na lokalnoj razini ukoliko svoje poslovanje žele tu smjestiti te imaju li podršku zajednice da zadrži/privuče kompaniju, ukoliko "zdravlje kompanije" ispunjava njihove zahtjeve. Stoga urbana regeneracija zahtijeva osposobljen kapacitet grada da udovolji potražnji firmi u njihovoj odluci o lokaciji. Stručnost i kompetencije na lokalnoj razini koje nastoje pomiriti dinamiku razvojne aktivnosti sa sposobnosti da se poveže s ciljevima lokalnog gospodarskog i društvenog razvoja, igra ključnu ulogu u tome. U kombinaciji s učinkovitom strategijom urbanog marketinga, takav institucionalni kapacitet od ključne je važnosti u odluci nekog poduzeća o odabiru lokacije (BERI Network, 2007).

4.4. Identifikacija rizika u postupku prenamjene neiskorištenih nekretnina

Kao jedan od važnih čimbenika prenamjene navode se rizici. U ovom dijelu rada detaljnije su objašnjeni s obzirom na vrstu, a posebno se navode i osnovni elementi zakonodavnog okvira vezanog uz rizike onečišćenih lokacija. Investitori često okreću leđa brownfield lokacijama prvenstveno zbog rizika koje takve lokacije sa sobom nose. Rizici razvoja na brownfield lokacijama su u usporedbi s greenfield lokacijama puno veći (PALGO Centar, 2008a). Upravo zbog niza dodatnih rizika, većina investitora radije započinje projekt na lokaciji koja nije opterećena dodatnim rizicima, a to je najčešće greenfield opcija. Rizici brownfield projekata su razmjerno veći, pa se i ocjeni cjelokupnog rizika u tom slučaju pristupa s puno više opreza. Postoji niz rizika koji uobičajeno postoje kada je riječ o greenfield projektima, a tom popisu u slučaju brownfield projekata treba dodati i one karakteristične za takve projekte. Svaka iduća skupina rizika obuhvaća i rizike prethodne skupine, stoga se njihova raznovrsnost i brojnost povećava kako projekt poprima obilježja JPP. Radi lakšeg pregleda mogućih rizika, dodatnih projektnih rizika pri razvoju na brownfield lokacijama te onih vezanih uz projekte JPP korisno ih je podijeliti u tri osnovne skupine⁷⁹:

1. Rizici uobičajenih poslovnih projekata:

- Pravni rizici, rizici prihoda, rizici dobavljača, rizik faktora vremena, rizik tržišta nekretnina, rizik koncepta projekta, rizici financijskog tržišta, rizik stupnja iskustva ulagača.

2. Rizici (dodatni) projekata pri razvoju na brownfield lokacijama:

- Rizik ekološkog onečišćenja, dodatni rizici cjelokupnog okoliša, rizici složenih imovinsko-pravnih odnosa, rizik povećanja cijene financiranja projekta, rizici odgovornosti za ekološko onečišćenje;
- Vremenski rizik vezan uz promjene prioriteta, rizik povećanja utroška vremena za realizaciju, rizici povećane kompleksnosti koordinacije projekta i njegove realizacije.

3. Rizici projekata javno-privatnog partnerstva na brownfield lokacijama

- Politički rizik i rizik izmjene regulative, fiskalni rizici.

⁷⁹ Izvor: PALGO Centar, 2008a, modificirano

Tržišna vrijednost nekretnine tijesno je povezana s lokacijom i s planiranom namjenom iste. Ukoliko se radi o atraktivnim i komercijalnim lokacijama, uklanjanje ekološkog onečišćenja ne predstavlja nužno problem jer je potencijal buduće vrijednosti te lokacije veći od ekološke sanacije. Ekološki problem najčešće se odražava na kupoprodajnu cijenu, a kako će se taj problem riješiti ovisi o ugovornim stranama. Ukoliko se pak radi o neprivlačnoj lokaciji, a tržište je slabo, vrijednost nekretnine je znatno niža, pri čemu troškovi ekološke sanacije mogu prelaziti vrijednost predmetne nekretnine. U takvim situacijama potrebno je razvijati mehanizme poticaja – oslobađanja od plaćanja raznih davanja, poreza ili druge instrumente kojima će se nekretnina staviti iznova u funkciju. Ovisno o ekološkom opterećenju kao i o važećim standardima koji se sanacijom trebaju zadovoljiti, ovisit će i trošak uklanjanja ekološkog opterećenja. Povećava se u ovisnosti o prisutnosti štetnih materija, razdoblju njihove neutralizacije, a troškovi sanacije redovito rastu kada je riječ o središtima naseljenih mjesta. Čišćenje se obavlja na temelju analize koja procjenjuje rizike kojima bi moglo biti izloženo stanovništvo, živa bića ili prirodni resursi. Nadalje, ovisno o budućoj namjeni, određuje se i stupanj očišćenosti koji je potrebno dostići da bi se nekretnina počela koristiti u nove svrhe. S napretkom tehnologije i promjenama zakonske regulative, mijenja se i cijena ovog postupka. U okviru rizika ekološkog opterećenja, ubraja se i onečišćenje podzemnih voda iznad zakonom dozvoljenih standarda. Kako o kvaliteti tla i podzemnih slojeva ovisi između ostalog i ekonomija izgradnje, od posebne su važnosti informacije o potencijalnim izvorima zagađenja podzemnih voda i kretanjima ovakvog zagađenja – na i pod zemljom, pa rizičnost pothvata raste ako je ugroženo zdravlje ljudi ili životinja, ili kada su ugrožena izvorišta vode za piće, te ovisno o geološkom sastavu zemljišta, odnosno propusnosti tla i razmjerima potencijalnih havarija koji se odražavaju na tlu različite propusnosti.⁸⁰ Dugoročno gledano, veoma je važno da planovi (prostorni i urbanistički) postanu instrumenti koji potpomažu odstranjivanje neprihvatljivih, prvenstveno ekoloških rizika u prostoru. Da bi plan to dosegao, razmišljanja o cjelokupnim postojećim i potencijalnim ekološkim oštećenjima morat će postati sastavni dio ograničenja prostora i strateških razmišljanja o njegovoj potencijalnoj upotrebi (PALGO Centar, 2008b). Takav pristup može npr. krenuti od analize "rizičnosti" prethodnih i sadašnjih aktivnosti u prostoru, prvenstveno onih vezanih za proizvodne djelatnosti. Tamo gdje je s prostornog ili drugog stajališta neophodno na potencijalno ili stvarno oštećenom prostoru planirati nove stambene funkcije, potrebno je voditi računa o rizicima kroz planiranje odgovarajućih mjera. Iskorak u ovom smislu u Republici Hrvatskoj predstavlja uvođenje obaveznih postupaka Ocjene utjecaja na okoliš (engl. Environmental Impact Assessment) kao i Strateške procjene okoliša (engl. Strategic Environmental Assessment)⁸¹. Kroz ove postupke, dijelom je moguće odgovoriti na pitanja vezana uz rizike – barem u dijelu vezanom za njihov utjecaj na okoliš te time stvoriti pretpostavke za pokretanje postupka prenamjene. Razumijevanje prioriteta i podložnost raznovrsnim pritiscima usmjerenima na pokretanje postupka prenamjene pojedine nekretnine, ovise o

⁸⁰ Postoje i rizici u plavnim područjima. U područjima dvadesetogodišnjih velikih voda ne bi se smjela stavljati rizična postrojenja kako bi se izbjegao rizik oštećenja istih u slučaju da takav događaj nastupi.

⁸¹ Zakon o zaštiti okoliša (*Narodne novine*, br. 82/1994, 128/1999, 110/2007).

trenutnim razvojnim okolnostima i potrebama dotične JLS, kompetenciji zaposlenih na položajima odgovornosti, kao i dostupnosti raspoloživih sredstava.

Na napuštenim lokacijama prethodno korištenim na razne načine mogu se naći različite štetne materije, a onečišćeni mogu biti zemljište, podzemne vode, te objekti. Do samog onečišćenja zemljišta i podzemnih voda može doći uslijed havarija, sustavno (ujedno i spontano), uglavnom nesavjesnim rukovanjem štetnim materijama, lošim načinom skladištenja i sl. (PALGO Centar, 2008c).⁸²

Najčešće prisutne štetne materije u starim konstrukcijama su: azbest (izolacija zidova, krovova), premazi (olovne boje za zaštitu metala), impregnacija podova uljima, te unutrašnja obrada zidova. Na napuštenim industrijskim lokacijama i danas se mogu pronaći uskladištene štetne materije, razni rezervoari (podzemni i nadzemni), transformatori s uljnim punjenjem te stare kanalizacije i druge instalacije (PALGO Centar, 2008b). Svi navedeni objekti mogu biti izvorom onečišćenja zemljišta i podzemnih voda. Stvaranjem gomila, popunjavanjem depresija i jama, nasipi i skladišta mogu predstavljati opasnost u prvom redu za podzemne vode, a kao najopasniji otpadi smatraju se oni koji potječu iz metalurgije, kemijske industrije, kao rezultat oplemenjivanja rude, razne vrste pepela, ostaci rušenja objekata i sl., a neki od njih mogu biti i radioaktivni otpad. Iako načelno vlada mišljenje da su manji proizvodni objekti i radionice⁸³ manji zagađivači, to nije uvijek slučaj. Naime, manji proizvodni objekti češće imaju slabiju disciplinu u rukovanju otpadom, pa sukladno tome propisani standardi nisu zadovoljeni. Kod velikih pak pogona, situacija je pod jačom kontrolom, a problematične ostaju kontaminirane lokacije na kojima se nalaze proizvodna postrojenja koja datiraju s početka industrijske revolucije, kada se brizi za okoliš posvećivalo manje pažnje, a rukovanje otpadom nije bilo određeno čvrstim zakonodavnim okvirom. Stvaranjem regulative usmjerene na zaštitu okoliša (na europskoj razini, a onda i nacionalnoj pojedinih zemalja članica i pristupnica), učinjen je ogroman napor da se spriječi nastajanje šteta kao posljedice prestanka aktivnosti industrijskih kompleksa, a pritom je uspostavljen i bolji sustav kontrole postojećih aktivnih industrija. U nekim slučajevima sama priroda može savladati onečišćenje, no to uobičajeno dugo traje te uz potpomaganje procesa dodavanjem odgovarajućih bakterija koje potpomažu procese raspadanja. Stoga je, prvenstveno u razvijenim i visoko urbaniziranim sredinama, nerealno čekati da proces čišćenja odradi priroda sama pa je neophodno djelovati (PALGO Centar, 2008b).⁸⁴ U nastojanju da se očisti onečišćeno urbano područje, od osobite je važnosti osigurati da ispitivanja i ocjene rizika koji se provode budu i ekonomski opravdani i da istovremeno daju pouzdanu informaciju na kojoj će se temeljiti planiranje buduće upotrebe i potrebne sanacije. U planiranju ispitivanja onečišćene lokacije na samom početku potrebno je ustanoviti koji je primarni cilj ispitivanja (npr. utvrditi veličinu lokacije na kojoj je zagađenje veće od utvrđenog ili da li postojeće onečišćenje predstavlja rizik u unutrašnjim prostorima planiranih stambenih jedinica) te odgovarajući konceptualni model lokacije, koji se onda mora temeljiti na prethodno utvrđenim ciljevima. Nažalost, često planiranje i odluke koje se tiču budućeg izgleda lokacije odu predaleko prije

⁸² U nekim regulativama (npr. u Srbiji) ne postoji termin prirodnog samoočišćenja.

⁸³ Npr. autoservisi, auto otpadi, radionice za obradu metala, benzinske crpke, kemijske čistionice i sl.

⁸⁴ U nekim regulativama (npr. u Srbiji) ne postoji termin prirodnog samoočišćenja.

nego se dovoljno ispita razmjer onečišćenja te ocijene mogući rizici povezani s različitim vrstama korištenja zemljišta.

4.4.1. Mjerenje rizika prenamjene neiskorištenih nekretnina

Prema EUGRIS-u (Portal Europske unije za informacije o podzemnim vodama i tlu),⁸⁵ kao referentnom izvoru informacija, "Procjena rizika kvalitativno ili kvantitativno vrednuje rizik koje trenutno ili potencijalno postojanje onečišćivača⁸⁶ može nanijeti ljudskom zdravlju i okolišu. Provodi se zbog provjere ima li ekološkog rizika ili ne, radi identificiranja potrebe daljnjeg prikupljanja podataka, usmjeravanja na opasnosti specifičnog onečišćivača ili utjecaja rizika na specifično mjesto, radi razvijanja evakuacijskih planova, mjera zaštite itd. Tri su osnovne sastavnice procjene i upravljanja rizicima onečišćenog zemljišta: *izvor onečišćenja* (npr. tlo onečišćeno iznad zakonom dozvoljenih standarda/onečišćeno metalima, curenje tekućine), *receptor* (objekt pod utjecajem onečišćenja) i *put* (smjer kojim receptor može doći u kontakt s onečišćujućim supstancama). Procjena rizika u kontekstu upravljanja onečišćenim zemljištem može se primijeniti u slučajevima procjene grupe lokacija kako bi se odredili prioriteti za poduzimanje aktivnosti ili daljnje istraživanje, tj. odabir lokacije ili određivanje reda prvenstva, procjene rizika pojedinog mjesta, za uspostavu kriterija čišćenja ili vrijednosti djelovanja za pojedinu lokaciju, za stvaranje ravnoteže između rizika i koristi, za razmatranje dugoročnih pravnih i financijskih obveza za trenutne i buduće vlasnike zemljišta itd. Stručnjaci CLARINET-a u svom Izvješću,⁸⁷ problemima onečišćenog tla i podzemnih voda pristupaju iz dvije perspektive. Jedna perspektiva se odnosi na onečišćena tla koja nanose rizik ljudskom zdravlju ili ekološkim sustavima i općenito se smatraju problemima okoliša. S druge strane, zapušteno zemljište koje ne uzrokuje direktan rizik može se smatrati prostorno-planerskim problemom. Kako bi se pronašla rješenja koja odgovaraju potrebama društva te pripremile politike koje će biti usmjerene na uspješnu prenamjenu neiskorištenih nekretnina, potrebno je pristupiti integriranoj procjeni rizika za koje su potrebna znanja iz različitih znanstvenih disciplina. Razvojem takvih znanja upravlja se kroz nacionalne programe istraživanja i razvoja te kroz Okvirne programe istraživanja i razvoja na razini EU.

Na samom početku svog djelovanja stručnjaci NICOLE-a (Mreže za onečišćeno zemljište u Europi) usmjerili su se na upravljanje rizicima onečišćenog zemljišta kao prioritetne aktivnosti. U tom smislu razvijeni su alati za procjenu rizika onečišćenog zemljišta na ljudsko zdravlje i vodu. Posebna radna grupa sastavljena od članova NICOLE-a usmjerila se na pravna pitanja i pitanja vezana za politiku te otišla korak dalje u identifikaciji rizika. U tom smislu posebnu pažnju posvetili su Procjeni ekološkog rizika koja tek u posljednje vrijeme dobiva sve veću važnost pored procjene ostalih rizika.

⁸⁵ <http://www.eugris.info/FurtherDescription.asp?e=31&Ca=2&Cy=0&T=Risk%20assessment> (pristupljeno 24.02.2008.)

⁸⁶ U Hrvatskoj je prema Zakonu o zaštiti okoliša (*Narodne novine*, br. 110/2007) *Onečišćivač* svaka fizička i pravna osoba, koja posrednim ili neposrednim djelovanjem, ili propuštanjem djelovanja uzrokuje onečišćivanje okoliša.

⁸⁷ Umweltbundesamt, 2002, *Brownfields and Redevelopment of Urban Areas*, EU CLARINET Rreport from the Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies, Umweltbundesamt: Vienna, str.12.

Kao nezaobilazan dio postupka prenamjene, o rizicima, problemima mjerenja, njihovim učincima kao i modelima pišu mnogi autori. Cornelis i Provoost (Cornelis i Provoost, 2005) pišu o razlikama u pravnim okvirima i smjernicama za vrijednosti pri mjerenju rizika na koje nailazimo u različitim zemljama, a koje utječu na odluke o ispitivanju i čišćenju onečišćene lokacije. Möhlendick i Scheu (Möhlendick i Scheu, 2005) govore o integrativnom pristupu mjerenju rizika koji je moguće primijeniti na lokacije različitih vrsta onečišćenosti prilikom čega se moraju uzeti u obzir vrijeme, točnost, minimizacija rezidualnog rizika, dobra vizualizacija i zadovoljavajuće sniženje troškova⁸⁸. O optimalnoj raspodjeli rizika na različite sudionike – vlasnika, investitora, lokalne vlasti te društvo kao cjelinu – međuovisnostima ovih sudionika s različitim interesima, moćima i utjecajem koji određuju razinu rizika i odgovornost, pišu Winter et al. u svom radu "Optimal Risk Transfer versus Real Practice in the Rehabilitation of Brownfield Sites in Germany" (Winter et al., 2005). U američkoj praksi najčešće se o brownfields-ima govori kao o industrijskim lokacijama koje su napuštene te o rizicima koje imaju za okoliš. Buck, McDonald i Taira (Buck, McDonald i Taira, 2002) predlažu konceptualne lokacijske modele u kombinaciji s izabranim detaljno razrađenim modelom okoliša. Espinoza i Luccioni (Espinoza i Luccioni, 2002) predlažu tehnike zaštite od rizika i uporabe odgovarajuće tehnike vrednovanja projekta. Kao alat eliminacije rizika, Greenberg i Cervino predlažu fiksnu cijenu čišćenja onečišćene lokacije (Greenberg i Cervino, 2002). Feldman u svom radu predstavlja plan upravljanja lokacijom kao podloge za odgovarajuće mjere upravljanja rizikom u cilju zaštite zdravlja ljudi i okoliša (Feldman, 2004).

Prema EUGRIS-ovom portalu, alat ocjene rizika može biti bilo koja metodologija, model ili programski paket kojim se kvalitativno ili kvantitativno određuje rizik uzrokovan onečišćivalom⁸⁹ u svrhu vrednovanja povezanog niza *izvor – receptor – put (smjer)*, spomenutog u prethodnim redovima. Postoji nekoliko alata ocjene rizika koji su razvijeni na tržištu i mnogi koji su posebno razvijeni za podršku pristupu onečišćenom zemljištu pojedine države ili regije.⁹⁰

Nekih 80% svih odluka o sanaciji onečišćenih lokacija potječu od ocjene rizika podzemnih voda (Hajaš i Kuraž, 2005). Ocjena rizika temelji se na procjeni poroznosti tla i njegove desorpcije, kao i na prognozi količine prodiranja potencijalnog onečišćenja u podzemnu vodu te vremenu mogućeg prodiranja. Utvrđivanje društveno prihvatljivog stupnja ekološkog rizika i hazarda za zdravlje postali su polazna načela za uklanjanje opterećenja u okolišu. Ocjena ovih rizika i hazarda upućuje na domet utjecaja ovog onečišćenja na individualne grupe populacija ili sastavnice okoliša (Hajaš i Kuraž, 2005). Za modeliranje rizika podzemne ili površinske vode, moguće je koristiti rezultate testova ispi-

⁸⁸ Postoji i tzv. NORISC Strategija revitalizacije kojom se odabiru optimalne kombinacije "opcija lokacije" iz skupa onečišćenih lokacija i skupa opcija sanacije raspoloživih za takve lokacije. Odabir se temelji na ekonomskoj kalkulaciji koja je povezana s društvenim koristima (izbjegnutim rizicima) i finansijskim koristima (promjene u vrijednosti zemljišta) koje se postižu relevantnim kombinacijama opcija lokacije i troškovima povezanih opcija sanacije. Modul revitalizacije na temelju unesenih podataka u mogućnosti je između većeg broja lokacija odabrati onu s najboljim opcijama. (Möhlendick i Scheu, 2005)

⁸⁹ Napomena: u hrvatskom zakonodavstvu vezanom za okoliš, ne koristi se riječ zagađenje, pa se stoga engleska riječ *pollutant* prevodi kao onečišćivalo iako bi prikladniji bio termin *zagađivač/zagađivalo*.

⁹⁰ Većina informacija vezanih za ovu temu proizašla je iz publikacije Executive Summary Report, Risk Assessment Comparison Study pripremljenu za NICOLE/ISG (Industrial Subgroup), (Arcadis Geraghty & Miller International, 2004)

ranja vodom ili koncentracije tla. Trenutni trendovi u ocjeni rizika uglavnom su usmjereni na ocjenu utjecaja na ljudsko zdravlje prije nego na zahtjeve okoliša, no mogu istovremeno obuhvaćati i oboje. U područjima za koje se sumnja na opterećenja u okolišu, hazard po zdravlje rezultat je opasnih tvari koje čovjek prima izravno (kroz usta, udisanjem ili kontaktom s tlom) ili neizravno (kao rezultat korištenja onečišćenih biljaka i vode) i koje dovode do unutarnje izloženosti ljudskog organizma. UMS model (okoliš – ljudsko zdravlje – onečišćivalo)⁹¹ je alat za ocjenu rizika onečišćenog tla na receptore ljudskog zdravlja, razvijen u svrhu procjene i ocjene hazarda po ljudsko zdravlje. Devet različitih scenarija upotrebe zemljišta definirani su modelom. Svaki scenarij u sebi sadrži ugrađeni odabir receptora, a onečišćivala su odabrana iz kemijske baze podataka. Model izračunava indeks rizika, koji se zauzvrat koristi za izračun vrijednosti rizika. Scenarij ili kombinacija scenarija s najmanjom vrijednosti ukupnog rizika je najpoželjnija, a modulom je moguće izračunati ukupnu vrijednost rizika za pojedinačne scenarije izloženosti lokacije nakon otprilike 100 godina. Model rješava sve moguće prihvatljive izloženosti; drugim riječima, čini plan dostupnih lokacija i predstavlja ove odabire putem scenarija izloženosti (uključujući mogućnosti prenamjene u igralište, javnu zelenu površinu, vrt, stambenu jedinicu, trgovački objekt, športski teren, industrijsko područje itd.) za pet grupa koje mogu biti pod utjecajem (uključujući novorođenčad, bebe, djecu, mlade i odrasle). Svaki scenarij se sastoji od određene specifične upotrebe i specifikacija dotičnog područja, uspoređuje stupanj onečišćenja te početnu baznu odluku o kvantitativnoj ocjeni izloženosti. Brojne europske zemlje ne promoviraju upotrebu specifičnog alata ocjene rizika ali usprkos tome imaju propisane pristupe ili su odredile razine dubinske analize. Ostale zemlje u Europi su u postupku razvoja pristupa i vlastitih modela ocjene rizika. Razlike u rezultatima modela mogu biti velikih razmjera, a nedovoljno razumijevanje razlika može narušiti kredibilitet ocjene rizika.

4.4.2. Zakonodavni okvir vezan za rizike onečišćenih lokacija

4.4.2.1. EU i ostala relevantna regulativa

U razvijenim zemljama, prvi korak ka prenamjeni brownfields-a su najčešće rigorozni zakoni o zaštiti tla. Iako je prošao kroz mnogobrojne izmjene i dopune zbog inicijalno postavljenih strogih standarda vezanih za zaštitu okoliša, najvažniji zakon u podizanju javne svijesti o prenamjeni brownfield-a u SAD-u je Zakon pod nazivom CERCLA⁹², također poznat i kao Zakon o Superfondu. U Njemačkoj je Zakon o zaštiti tla postavio temelj za uspješnu prenamjenu brownfield-s i inspirirao izradu sličnih zakona o zaštiti tla u drugim europskim zemljama. EU okvirna direktiva za tlo (trenutno u obliku prijedloga) će se još trebati prevesti u legislativu zemalja članica te će služiti kao smjernica za zemlje

⁹¹ <http://www.eugris.info/FurtherDescription.asp?e=40&Ca=2&Cy=0&T=Tools%20and%20procedures> (pristupljeno 26.01.2010.)

⁹² *engl.* The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act

pristupnice. Između ostalog ova direktiva daje stroge upute za inventuru, ocjenu i sanaciju lokacija s onečišćenjem koje može stvarati značajnu prijetnju ljudskom zdravlju i/ili okolišu.

Snažna brownfield legislativa je prirodni slijedeći korak, ukoliko je problem brownfield-a postao prijetnja. Takvo bi zakonodavstvo trebalo postaviti jasne nacionalne ciljeve i standarde koje će javni i privatni akteri/dionici i subjekti poštovati. Standardi trebaju specificirati "koliko čisto je doista čisto" (odnosno postaviti jasne smjernice za sanaciju ovisno o tipovima onečišćenja i krajnje upotrebe), a potrebno je razlikovati između brownfield-a koji nanose izravnu štetu po zdravlje i one na kojima je onečišćenje pod kontrolom. Stoga, zakonodavstvo za brownfield-e koje je pretjerano obrambenog karaktera (npr. standardima "čišće od čistoga") vrlo će vjerojatno kočiti privatne ulagače i preopteretiti će proračune lokalnih jedinica zainteresiranih za prenamjenu brownfield-a. Slično, zahtijevanje jednakih standarda sanacije za nove projekte stanogradnje i industrijskog projekta može biti kontraproduktivno, pri čemu bi u prvom slučaju čišćenje trebalo biti detaljnije negoli u drugom. Nacionalne brownfield strategije su često izrađene na temelju jakog brownfield zakonodavstva, dodajući jasne buduće ciljeve prenamjene i sanacije. Strategija prenamjene brownfields-a može pomoći u ponovnoj ocjeni troška i vrijednosti u javnoj percepciji tako da vidljive koristi za okoliš i zajednicu mogu nadomjestiti nastale troškove. Drugim riječima, sustav će zahtijevati mjerenje ne-financijskih aspekata prenamjene i uključiti ih u financijske ocjene. Primjeri brownfield strategija mogu se naći u SAD-u (Američka Agencija za zaštitu okoliša - USEPA ima samostalni brownfield program), u Njemačkoj (koja ima Strategiju održivosti koja također navodi prenamjenu brownfield-a), u Engleskoj (Nacionalna brownfield strategija), Kanada (prijedlog strategije pripremio je Nacionalni okrugli stol za okoliš i gospodarstvo), te u Češkoj (prijedlog Nacionalne strategije regeneracije brownfield-a pripremila je Agencija CzechInvest). Kako bi lokalne uprave igrale ključnu ulogu u prenamjeni brownfield-a, središnje vlasti moraju stvoriti administrativni okvir koji potiče lokalne jedinice da preuzmu inicijativu. Na primjer, zapuštene ili nedovoljno iskorištene industrijske objekte koji su i dalje u vlasništvu države treba prenijeti, dati u zakup ili dati u vlasništvo jurisdikcija u kojima su locirani. Slično, treba postojati jasan zakonodavni okvir za uspješna javno-privatna partnerstva kako bi se ona ostvarila. Posebno za lokacije kategorije B, prenamjena nije moguća bez aktivne participacije javnog sektora. Ovo se može prevesti u jednostavnu i jasno razgraničenu participaciju (npr. lokalna vlast može kupiti zemljište, obaviti ocjenu lokacije i sanaciju, osigurati potrebu infrastrukturu, a potom prodati lokaciju privatnom ulagaču) ili ponuditi financijske i fiskalne inicijative koje mogu poduprijeti dugoročnu suradnju (npr. riznica Velike Britanije izradila je "Zelenu knjigu" s mjerilima za ocjenu javnih projekata koji ne mogu biti vrednovani u novčanim terminima). U EU, javne inicijative i subvencije privatnom sektoru su ograničene. Državna pomoć je dozvoljena samo u jako siromašnim područjima, za projekte zajedničkog europskog interesa, za očuvanje nasljedstva i promociju kulture (npr. industrijsko nasljeđe) i za druga područja koja imaju značaj za Europsku komisiju. S druge strane, u SAD-u, stvoreno je nekoliko kreativnih javno-privatnih aranžmana kako bi se potaknuo ovaj model prenamjene. Neki od ovih aranžmana, provode se na federalnoj razini, a neki na lokalnoj. Za zemlje članice EU, stoga je važno

da započnu dijalog s EU, a koji se odnosi na interpretaciju ove politike i prihvatljivih praksi. Važno je da lokalne vlasti u EU imaju veći raspon paketa inicijativa koje mogu koristiti za poticanje prenamjene brownfield-a. Pored navedenog, fleksibilniji zakoni o stečaju mogu spriječiti dugačka razdoblja praznog hoda u kojima se nekretnina drži u stečaju i postoje neizvjesnosti vezane uz vlasništvo. Ovo je važno osobito onda kada je vrijeme presudno za razvojni proces. U mnogim zemljama, nejasni zakoni o stečaju usporavaju prenamjenu onečišćenih lokacija, čak i u situacijama gdje je zagađenje prijetnja ljudskom zdravlju i okolišu.

4.4.2.2. Hrvatska regulativa

S obzirom na sanaciju brownfield lokacija, vrijedno je spomenuti najrelevantnije EU strateške dokumente koji se primjenjuju u Hrvatskoj, kao i nacionalne razvojne dokumente. Najvažniji dokumenti navedeni su u nastavku:

1. Međunarodni program suradnje za ocjenu i praćenje učinaka onečišćenja zraka na šume⁹³;
2. Međunarodni programi suradnje Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu⁹⁴;
3. Tematska Strategija za zaštitu tla⁹⁵, Tematska Strategija za zaštitu tla, Sažetak ocjene utjecaja⁹⁶, Tematska Strategija za zaštitu tla, Ocjena utjecaja tematske strategije na zaštitu tla⁹⁷;
4. Prijedlog Direktive Europskog Parlamenta i Vijeća za uspostavu okvira zaštite tla i dopuna Direktivi 2004/35/EC⁹⁸;
5. Nacionalna strategija zaštite okoliša⁹⁹, Nacionalni plan djelovanja na okoliš¹⁰⁰, Strategija upravljanja mineralnim resursima (prijedlog) (MELE, 2008).

Što se tiče propisa u ovom području, postoji podugačak popis zakona koji potvrđuju različite konvencije i protokole povezane s onečišćenjem tla te nacionalni zakoni, uredbe i pravilnici koji definiraju aktivnosti u ovom regulatornom području¹⁰¹. U pogledu troškova čišćenja koji se temelje na Zakonu o zaštiti okoliša¹⁰², slijedi se načelo "krivac plaća" (*engl.* polluter pays). Pored ovog načela, ne postoje drugi propisi koji se izravno odnose na potencijalno onečišćene i onečišćene lokacije¹⁰³.

Kao što se iz navedenih činjenica može zaključiti, identificiranje, mjerenje i upravljanje rizicima povezanih s prenamjenom neiskorištenih nekretnina nezaobilazan je dio procesa i o njemu se mora voditi

⁹³ International Co-operative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests pokrenut je 1985.

⁹⁴ *engl.* The International Cooperative Programmes of the United Nations Economic Commission for Europe. Više o tome vidi na <http://www.icp-forests.org/> (pristupljeno 16.12.2009.)

⁹⁵ Europska komisija, 2006b, *Thematic Strategy for Soil Protection*, COM(2006)231 final, Bruxelles: Europska komisija.

⁹⁶ Europska komisija, 2006c, *Thematic Strategy for Soil Protection - Summary of the Impact Assessment*, SEC(2006)1165, Bruxelles: Europska komisija.

to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

⁹⁷ Europska komisija, 2006a, *Impact Assessment of the Thematic Strategy on Soil Protection*, SEC(2006)620, Bruxelles: Europska komisija.

⁹⁸ Europska komisija, 2004b, Proposal for a Directive Establishing a Framework for the Protection of Soil and Amending Directive 2004/35/EC, Bruxelles: Europska komisija.

⁹⁹ *Narodne novine*, br. 46/2002.

¹⁰⁰ *Narodne novine*, br. 46/2002.

¹⁰¹ Cjeloviti popis propisa može se pronaći u publikaciji "Hrvatski program praćenja tla" (AZO, 2009, str.129.-130).

¹⁰² Troškovi uključuju sve one troškove koji nastaju s obzirom na onečišćenje okoliša, uključujući procjenu troškova uništavanja, potrebne mjere i sanaciju šteta u okolišu (*Narodne novine* br. 82/1994, 128/1999, 110/2007).

¹⁰³ Hrvatski Zakon o zaštiti tla još uvijek nije na snazi, stoga se primjenjuju odredbe Zakona o zaštiti okoliša. AZO nema podatke o broju/postotku stanovnika pod utjecajem brownfields-a.

računa od samog početka konceptualizacije ideje o prenamjeni. Predstavlja jedan od ključnih elemenata u postupku, može imati obilježja ograničenja procesa ali isto tako može mu se pristupiti kao poticaju da aktivnosti prenamjene što prije započnu.

4.5. Uloga vode i vodstva u strateškim razvojnim procesima

4.5.1. Odrednice strateškog razvojnog planiranja te važnost određivanja vizije razvoja

Svakodnevni čovjekov život obilježen je planiranjem – planiramo koliko ćemo vremena provesti u snu, koju hranu ćemo dnevno unijeti u naš organizam, kako ćemo upotrijebiti slobodno vrijeme, da li smo namaknuli dovoljno sredstava da osiguramo osnovne životne potrebe itd. Stoga ne čudi da je planiranje osnova za učinkovito upravljanje puno složenijim sustavima kao što su škole, bolnice, poduzeća, gradovi, ministarstva te konačno država (Đokić, Rašić Bakarić, Šišinački, 2010: 19). U želji da se složenim sustavima kao što su jedinice lokalne samouprave (posebice gradovi) te županijama i konačno državom, bolje i kvalitetnije upravlja, potrebno je imati osmišljenu razvojnu politiku. Ona predstavlja okvir budućeg razvoja nekog teritorijalno-administrativnog entiteta i nije ju moguće provoditi bez prethodno pripremljenog plana odnosno programa razvoja. S obzirom da obuhvaća raznovrsna područja - od gospodarstva, socijalnih pitanja, izazova prostornog uređenja i zaštite okoliša, rada institucija - bez prethodno osmišljenog plana ili programa provedbe, politika se neće provoditi, a aktivnosti koje će se sporadično i nekontrolirano odvijati će do željenog cilja dovesti igrom slučajnosti. Promišljen i mudar nositelj razvojne politike, će upravo činiti sve kako bi u što je moguće većoj mjeri održao kontrolu nad ishodima koje aktivnosti razvojne politike sa sobom nose. Razvojno planiranje, koje potječe zapravo iz kulture prostornog planiranja postoji i temelji se na tri osnovne tradicije planiranja (Healey, 1997): ekonomsko planiranje, prostorno planiranje i planiranje (i analiza) razvojnih politika.

Unazad dva desetljeća riječ plan zamijenila je riječ strategija. Iako u sebi zapravo sadrži obilježja planiranja, postala je česti sinonim za strateški dokument osobito na nacionalnoj razini. Prema istraživanju Starca, (2003) od 1990-te naovamo napisano je preko 100 različitih strategija na nacionalnoj razini, koje se uglavnom ne provode. To je ujedno i osnovni razlog zašto je oslabilo povjerenje da ima smisla pripremati jedan strateški dokument kojemu prethodi analiza, priprema sadržaja dokumenta, rasprava o dokumentu i konačno njegovo usvajanje što je proces koji nemali broj puta traje i godina-ma, a u tom razdoblju okolnosti su se s obzirom na početnu situaciju već izmijenile. Dosadašnje iskustvo u praksi i „na terenu“ pokazuje da se razvojem ipak treba upravljati. Stoga razvoj zahtijeva upotrebu formalnog okvira u kojem će se njime upravljati. Kako bi razvoj usmjerili u nekom određenom pravcu i njime što lakše upravljali, potrebno je razvoj planirati, odnosno programirati. Naime, zapadnoeuropska (a svakako i anglosaksonska te drugih razvijenih zemalja) praksa poznaje proces programiranja i/ili planiranja. U nastojanju da što vjernije prikaže buduće pravce kretanja razvoja neke države, na nacionalnoj razini uglavnom se priprema Nacionalna razvojna politika u okviru koje se izrađuju

različite sektorske politike, regionalna te prostorna politika. Sektorske se politike mogu podijeliti na tri osnovne grupe politika: **Ekonomska politika** (npr. Makroekonomska politika, Trgovinska politika, Politika zapošljavanja i tržište rada itd.), **Socijalna politika** (npr. Politika obrazovanja i znanosti, Politika zdravstva, Demografska politika itd.), te **Politika okoliša** (npr. Politika zaštite okoliša, Politika upravljanja prirodnim resursima, Politika upravljanja komunalnom infrastrukturom itd.). **Prostorna politika** (npr. Politika prostornog uređenja) kojoj je cilj osmišljavanje buduće upotrebe prostora – od najniže do najviše razine. Kako bi se sektorske politike smjestile što bolje u neki teritorijalno-administrativni prostor, na nacionalnoj razini se priprema **Regionalna politika** (npr. Politika razvoja regija, Politika lokalnog razvoja – ruralni, urbani itd.). Svakako prethodno nabrojanim politikama treba dodati i **institucionalnu dimenziju** koja predstavlja temelj planiranja i provedbe razvojnih politika, a ostvaruje se kroz Politiku javne uprave (koncipirane kroz skup programa i njihove skupove projekata), bez koje gore spomenute politike ne bi bile uspješno provedene¹⁰⁴. Politikom (bez obzira kojom od prethodno navedenih), bi se trebala dati vizija daljnjeg razvoja. Svrha je razvojnih dokumenata na nižim razinama da provedbom u njima navedenih aktivnosti streme ka ostvarenju te vizije. Isto kao što se vizija određuje na višoj strateškoj razini planiranja, jednako tako bi se trebala jasno odrediti i na nižima. Smisao hijerarhije razvojnih dokumenata (od nadnacionalnih propisa, protokola, direktiva i sl., preko regionalnih operativnih programa/županijskih razvojnih strategija do strateških razvojnih dokumenata na lokalnoj razini npr. programi ukupnog razvoja ili programi održivog razvitka otoka), je da budu međusobno usklađeni. Drugim riječima, niži razvojni dokument bi trebao biti usklađen s višim, a viši bi pri izradi i provedbi trebao u sebi sadržavati relevantne inpute s regionalne/županijske/lokalne razine. Strateško planiranje razvoja na lokalnoj razini participativnim načinom, omogućuje stvaranje vizije razvoja neke lokalne zajednice. Izrada se strateškog razvojnog dokumenta sastoji od nekoliko faza: utvrđivanja radnog tima, prikupljanja potrebnih podataka, izrade (SWOT) analize, provedbe participativnih radionica, pripreme samog dokumenta, uključujući i plan aktivnosti/operativni plan. Kako bi prenamjena neiskorištenih nekretnina bila dio šire strategije razvoja na županijskoj/lokalnoj razini, potrebno ju je ugraditi u dokument tijekom procesa njegove izrade. Kroz proces izrade razvojnog dokumenta, moguće je, na temelju inputa šireg kruga dionika doći do zajedničke vizije razvoja, što je ujedno i osnova za stvaranje vlasništva nad procesom i dokumentom ali i pretpostavka njegove provedbe. Sukladno načelu podijeljene odgovornosti i zajedničke vizije, svi važni dionici moraju dobiti glas u procesu strateškog planiranja. Svrha je vizije da opiše idealno stanje koje se želi ostvariti u budućnosti, svojevrsna inspirirajuća perspektiva ali i šire od toga - kako se ljudi usredotočuju, vizualiziraju i zaokružuju pojedine situacije. Ona uobičajeno ambiciozno, inspirativno, međutim ipak i optimistično izražava “viši cilj”- usmjerenje kojemu se teži, odnosno poželjnu sliku budućnosti. Viziju treba razlikovati od misije koja je dogovorena izjava institucije kojom se objašnjava glavni razlog postojanja te institucije (ona opisuje svrhu i djelovanje institucije). Ključne pretpostavke za definiranje

¹⁰⁴ Više o tome vidi u Sumpor, M., Koordinacija razvojnih politika prema integrativnoj politici regionalnog razvoja - doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Split, 2005., (neobjavljeno)

vizije su: razumijevanje problema (fundamentalno je zajedničko razumijevanje problema), informiranost o svim postojećim podacima (trendovi, alternativne budućnosti, politički kontekst, potencijalne prepreke) i perspektive dionika, ključne u određivanju strateškog smjera. Jasna i sveobuhvatna vizija nužan je korak ka ostvarenju razvojnih ciljeva, a time i provedbe postupaka prenamjene brownfield-a.

4.5.2. Utjecaj odabira vođe na uspješnost postupaka prenamjene neiskorištenih nekretnina

Vodstvo je pitanje oko kojeg znanstvenici iz područja društvenih znanosti često imaju podvojena mišljenja ali je ključno u kritičnim situacijama i kada ljudi odabiru smjer u okviru spektra mogućih prilika. "Dobar vođa" treba kontekst (ili više njih odjedanput) koji ga stimulira i disciplinira, dobre "sljedbenike"/suradnike i sposobnost korištenja dobrih okolnosti (Gasper, 2007). Gasper istražuje rad Mahbuba ul Haq-a, u vezi čimbenika koji utječu na inicijative za društvenu pravdu kroz nove ideje:

- ❖ Ideje o vrijednostima mogu biti među ključnim idejama – vođe mogu izraziti i utjeloviti inspirativne vrijednosti;
- ❖ Ideje o vrijednostima mogu imati mali utjecaj ukoliko nisu utjelovljene u praktičnim okvirima, metodologijama i preporukama;
- ❖ Ideje imaju stvarni učinak kada daju način viđenja, viziju;
- ❖ Ideje malo dobra čine ukoliko se ne prenose na mjesta i načine prihvatljive značajnijim publikama.

Pod pojmom vođa ne podrazumijeva se samo vođa u političkom ili organizacijskom smislu, već se odnosi na kreativne mislioce, vizionare i poučavatelje. Različite primjere dobrih vođa u oba smisla, moguće je pronaći među nizom praktičara razvojne politike kao i razvojnih teoretičara. Vođe utječu na odluke koje donose grupe i organizacije, a tiču se daljnjeg smjera djelovanja te da li će se i koliko posljedično u određenom smjeru pomaknuti. Neke od prepoznatih vještina vođe (*engl.* leadership skills), koje su se tijekom godina razvile prvotno u privatnom sektoru, a potom postale dijelom obveznog obrazovanja odnose se na vještinu stvaranja strateške vizije, rješavanje sukoba i sl. (Gasper, 2007). Goleman, Boyzatis i Mckee, (Goleman, Boyzatis i Mckee, 2005) smatraju da je fundamentalni zadatak vođa da stvore dobar osjećaj u onima koje vode, s napomenom da "...pristup mora biti zasnovan na ljudskim pravima..." (UNDP, 2005: 19)¹⁰⁵. Za taj zadatak isti autori smatraju da vođe moraju posjedovati vještine samo-osviještenosti, samo-upravljanja, društvene osviještenosti i upravljanja odnosima. Vodstvo u složenim sustavima postoji na različitim razinama i mogu ga prakticirati različite osobe. No, liderstvo je neuhvatljivo i teško je o njemu generalizirati. Ukoliko ne bi bilo misteriozno tada se ne bi govorilo o liderstvu već o profesiji zasnovanoj na pravilima. Ono što vrijedi u jednom slučaju, ne vrijedi u drugom i može dovesti do katastrofalnih posljedica. Važno je istaknuti da vodstvo ovisi o situaciji i slaganju osobe, uključujući usklađenost "vođe" i "sljedbenika" (Gasper, 2007).

¹⁰⁵ Prvo od sedam načela oblikovanja programa liderstva, koje promovira UNDP.

Sukladno području/sektoru za koji se izrađuje strateški plan, određuju se važni dionici pri čemu je potrebno uključiti sve one na koje će plan utjecati, jasno razlučiti tko će na operativnoj razini voditi proces, tko ima savjetodavnu ulogu tj. osigurava šire viđenje te tko će donositi odluke i strateški usmjeravati proces. Stoga je uobičajeno utvrditi razine na kojima je određena skupina odgovorna za donošenje odluka:

- Skupina koja donosi odluke (osobe na višim pozicijama koje su u mogućnosti donositi odluke i usmjeravati proces) – *ta skupina ne sudjeluje u operativnom poslu izrade strateškog plana*;
- Središnja skupina zadužena za operativno vođenje procesa je mala (npr. međuresor-na/međusektorska) skupina s dostatnom razinom mogućnosti donošenja odluka kako bi proces mogao nesmetano teći prema naprijed – *ne donosi strateške odluke*;
- Širi krug partnera i identificiranih dionika (poslovni sektor, socijalni partneri, nevladine organizacije itd.) s kojima se provode konzultacije – *oni doprinose kvaliteti odluka*.

Vođa (sam, ali najčešće s odabranim timom) mora:

- ⇒ imenovati osobu/osobe koje će moderirati i voditi proces - te osobe preuzimaju odgovornost za formiranje npr. radnih skupina, efikasno vođenje i upravljanje radom cijele radne skupine, pravovremeno prikupljanje i širenje potrebnih informacija, izradu nacrtu strateškog dokumenta itd.,
- ⇒ (pro)aktivno sudjelovati u donošenju odluka i jasno definirati ciljeve procesa te
- ⇒ osobito voditi računa da sredstva potrebna za provedbu planiranih aktivnosti budu osigurana.

Od odgovorne se osobe očekuje da bude stručna za određenu tematiku, ima odgovarajuću poziciju, ima vještine upravljanja i vođenja, vrlo dobre komunikacijske sposobnosti i što je posebno važno, bude visoko motivirana za taj posao. Primjer izrade Dugoročnog plana Općeg ureda za računovodstvo, SAD pokazao je da je:

- ❖ Entuzijazam direktora imao katalitički učinak na proces (iako postoje razna razmišljanja oko snaga i slabosti procesa, nije postojala dvojba oko uključenosti direktora);
- ❖ Direktor bio uključen u definiranje misije, vizije, tema, ciljeva i ključnih vrijednosti koji su važni elementi strategije;
- ❖ Direktor bio u stalnim konzultacijama s Kongresom te prepoznao da je strateški plan dobar alat za transformaciju organizacijske kulture.

Dixon (Dixon, 2007) je proveo istraživanje u kojem se analiziraju dva slučaja prenamjene u Britaniji, a koji su utjecali na razvoj industrije nekretnina. Partnerski oblici (kao zajednički pothvati) vitalni su u podupiranju oblikovanja održivih zajednica, na obje lokacije. Takve održive zajednice zahtijevaju "viziju i vodstvo", kao i samostalnu lokaciju koju je potrebno regenerirati od samog početka. Investitor je najčešće percipiran kao onaj koji preuzima najveći rizik ali ne i jedini. Agencija English Partnerships i lokalne vlasti također su bili ključni partneri u obnovi brownfield-a. Investitori međutim zahtijevaju dostatne povrate kako bi se uključili u ostvarivanje agende održivog razvoja. U obje podregije, *Thames Gateway* i *Greater Manchester*, u okviru Plana održivih zajednica, ključni primjeri takvih

shema postoje ali istraživanje naglašava da postoji potreba za uspostavljanjem ravnoteže između snažnog vodstva i kolaborativnog djelovanja kako bi se postigao uspjeh.

4.6. Participacija kao determinanta prenamjene neiskorištenih nekretnina

Potreba podrške najšire javnosti za revitalizaciju brownfield-a je neosporna. Govorimo li o široj javnosti, mislimo na sva fizička i pravna lica koja žive ili djeluju na teritoriju jedne općine/grada. Svi oni će biti pod utjecajem ponovnog korištenja ili pak daljnjeg propadanja brownfield-a. Termin javnost koristi se kada se govori o fizičkim licima. Regeneracija brownfield-a je vrlo široko područje, a rješenja problema u ovom području su raznorodna. Zato se događa da šira javnost o ovoj problematici ne zna dovoljno i reagira samo u slučajevima kada je izravno pogođena. Primjer mobilizacije javnosti može biti spontano udruživanje građana protiv izdavanja određene urbanističke ili građevinske dozvole. Ovakva udruživanja najčešće nastaju zbog osjećaja direktne ugroženosti dijela javnosti, a protesti su rezultat toga što se javnost vrlo malo uključuje u procese pripreme urbanističkih planova ili u izradu strateških planova razvoja, čime gubi mogućnost da formulira budući način korištenja svog prostora. Što se javnost koja je pod utjecajem projekta mobilizira kasnije, to je vjerojatnost veća da će se postaviti na suprotstavljenu stranu i time doprinijeti stvaranju nepovjerenja i negativizma s obje strane. Od osobite je važnosti da JLP(R)S koje utvrde da imaju postotak brownfield-a na svom području u odnosu na izgrađeno građevinsko područje, od samog početka pripreme strategije revitalizacije, zadobiju zanimanje najšire javnosti i njeno uključivanje i angažman tijekom cijelog procesa oživljavanja brownfield-a. Za ponovno korištenje brownfield-a neophodna je dugotrajna podrška i to po mogućnosti aktivne i informirane javnosti koja će svoje predstavnike i službenike podržati u trenucima kada bi političke promjene mogle ugroziti ozbiljne dugogodišnje napore za revitalizaciju. Revitalizacija brownfield-a, posebno onih na komercijalnim lokacijama u centrima velikih gradova, sa sobom nosi i urbanu gentifikaciju¹⁰⁶ i stoga može s aspekta lokalne zajednice djelovati kao neprilična i bezosjećajna. Zbog toga kod većih i komercijalnih projekata ali i kod projekata s većim utjecajem na stanovništvo, treba pribaviti podršku dijela javnosti koja će biti pod utjecajem projekta kako bi se stvorio osjećaj vlasništva i prihvaćanja projekta kao "našeg". Kako participacija kao determinanta ima osobito važno značenje u procesi prenamjene, u poglavlju koje slijedi podrobnije je opisan ovaj čimbenik i njegova svojstva.

¹⁰⁶ Prema Merriam – Webster rječniku, gentifikacija je postupak obnove i ponovne izgradnje, popraćen dotokom ljudi srednjeg ili imućnog sloja u područja koja zaostaju, najčešće izmještanjem siromašnijih stanovnika (<http://www.merriam-webster.com/dictionary/gentrification> pristupljeno 22.2.2010.). Solnit (Solnit, 2000: 13-14) za gentifikaciju kaže da je to „...transformacija grada tjeranjem siromašnih i radničke klase“.

5. POJAM I ZNAČENJE PARTICIPACIJE

Ranih 60-tih godina kao odgovor na krizu u urbanim jezgrama (*engl.* inner cities) javlja se zastupničko planiranje (*engl.* advocative planning) koje u službi jačanja dimenzije jednakosti i društvene pravde demokratskog poretka, omogućava da se u javnom djelovanju i procesu demokratskog odlučivanja čuje i glas slabijih i bez privilegija. Nedugo nakon toga počinju se objavljivati i prvi radovi o participaciji. Krajem sedamdesetih godina (1969. godine) izlazi članak Sherry Arnstein "Ljestve građanske participacije" (Arnstein, 1969) davno prije nego je Svjetska banka¹⁰⁷ pokazala interes za ovu temu. Ovaj tekst nastoji povezati koncept građanske participacije s uzrokom značajne socijalne reforme potaknute studentskim prosvjedima u Francuskoj 1968. tvrdeći da "...participacija bez preraspodjele moći...ostaje status quo" (Arnstein, 1969:2). Autorica je stvorila tipologiju od osam stupnjeva participacije složenih "u obliku ljestava, gdje svaka prečka odgovara razmjeru moći građana u određivanju krajnjeg proizvoda" (Arnstein, 1969:2). Otprilike u istom razdoblju, krajem 60-tih i prvom polovinom 70-tih godina, Friedmann je usmjerio svoj istraživački rad na "transaktivno planiranje" kao jednu od grana sveobuhvatnog planiranja. Kao i zastupničko planiranje, transaktivno se planiranje bavilo pitanjem položaja najugroženijih grupa i insistiralo je na potrebi šire i intenzivnije participacije (Petovar i Vujošević, 2008: 38). Kvaliteta participativnog procesa, kao i razina i opseg participacije, ovisi o nekoliko važnih elemenata, a to su stupanj razvijenosti demokracije, sustav vrijednosti na kojem počiva društveni poredak i tradicijama planiranja u nekoj državi. Stoga je za očekivati da se u razvijenim demokratskim društvima participativni procesi potiču i da participacija ključnih dionika ima snažnu ulogu u stvaranju razvojnih pretpostavki i implementacije razvojnih dokumenata. Tek posljednjih nekoliko godina participativni način odlučivanja (koji uključuje prethodno identificirane interesne grupe u tijeku planiranja, a potom i u tijeku provedbe razvojnih dokumenata) u pravom smislu riječi postaje jedna od metoda kojom, pored ostalih interesnih grupa, građani također imaju mogućnost neposredno sudjelovati u odlučivanju o razvoju njihove lokalne zajednice (Đokić i Šišinački, 2004). Prema dosadašnjim spoznajama te iskustvu u radu s jedinicama lokalne samouprave na području Republike Hrvatske, korištenje participativne metodologije u smislu definiranja budućeg razvoja, tek je na početku, a njen puni zamah očekuje se u godinama koje slijede. Pitanje participacije i njene praktične primjene tema je velikog broja autora. Bass, Dalal-Clayton i Pretty (Bass, Dalal-Clayton i Pretty, 1995) osobito se u svom radu bave pitanjem participacije u strategijama razvoja. Kroz rad pokušavaju odgovoriti na pitanje njenog značaja u procesu izrade i njenog utjecaja na provedbu razvojnih dokumenata. Blackstock, Kelly i Horsey (Blackstock, Kelly i Horsey, 2007) u svom radu nastoje razviti i primijeniti okvir za vrednovanje participativnog pristupa u pitanjima vezanim za održivost. Participaciju je kroz formalno-pravni okvir moguće, a zasigurno i potrebno provoditi odozgo nadalje kako bi se osigurao minimalni stupanj uključivanja dionika. S jačanjem koncepta održivog razvoja i stavljanjem naglaska

¹⁰⁷ Svjetska banka je 1987. objavila publikaciju *Community Participation in Development Projects* (World Bank, 1987) u kojoj se spominje participacija javnosti u razvojnim projektima.

na ulogu lokalne zajednice u cjelokupnom razvoju, javlja se i jača potreba poticanja participacije odozdo nagore. U svom radu "Basic Guidelines for the Elaboration of Strategic Development Programs at the Local Level", Dräger et al. (Dräger et al., 2003) objašnjavaju korake u izradi strateških razvojnih dokumenata na lokalnoj razini te koga je, u kojem trenutku i na koji način potrebno uključiti u ovaj proces. Pritom autori također navode metode za implementaciju pojedinih koraka, uključujući i osnovne prednosti i nedostatke pojedinih metoda, kao i problem reprezentativnosti pojedine skupine. Autori Kordej-De Villa, Stubbs i Sumpor (Kordej-De Villa, Stubbs i Sumpor, 2009) u knjizi Participativno upravljanje za održivi razvoj, nastoje odgovoriti na brojna pitanja i nedoumice koje nastaju tijekom korištenja participacije u funkciji održivog razvoja. Složni su u stavu da je ona nužna kada je riječ o planiranju budućeg razvoja neke lokalne zajednice, no da se isto tako ona ne događa sama od sebe, već da je participativne procese potrebno potaknuti kako bi se ostvarili očekivani rezultati. Autori također definiraju participaciju kao puno i aktivno sudjelovanje građana u pitanjima koja na njih utječu. Postoji i niz autora koji se bave participacijom ključnih dionika u prenamjeni neiskorištenih nekretnina. Brachman (Brachman, 2003) u duhu navedenog analizira tri studije slučaja uloge organizacija utemeljenih na zajednici (*engl.* Community-based Organizations) u prenamjeni neiskorištenih nekretnina i drugih napuštenih objekata. U radu su analizirana ograničenja, strategije i ključni čimbenici uspjeha. Postoje i autori (Laurian, 2007) koji kritiziraju rad organizacija kao što su Savjetodavni odbor zajednice (*engl.* Community Advisory Boards) čija je glavna uloga osiguranje javne participacije u odlučivanju o prenamjeni. Ova tijela su oblikovana da funkcioniraju kao kolaborativni i dogovorni participativni mehanizmi te imaju potencijal za osnaživanje demokratskog procesa odlučivanja, a osnivaju ih agencije (npr. amer. Agencija za zaštitu okoliša), međutim autorica u svom istraživanju otkriva da iako imaju institucionalno uporište, ova tijela zapravo ne doprinose značajno u jačanju participativnih procesa, a inputi javnosti ne utječu osobito na odluke agencija. Sličnu tematiku u svom su radu obradili Dewar i Dietrick (Dewar i Dietrick, 2004). Kako reciklirati grad, te koristiti i iznova dati svrhu nekom zemljištu uz pomoć organizacija kao što su Korporacije razvoja zajednice te koja je njihova uloga u prenamjeni neiskorištenih nekretnina, osnovna su pitanja rada. Marie Howland je autorica nekolicine tekstova na temu participacije u prenamjeni. Kroz tri studije slučaja u Baltimore-u (Howland, 2003) posebno se osvrće na ispitivanje povezanosti privatne inicijative i javne odgovornosti za prenamjenu industrijskih nekretnina.

Očito je da tema participacije (osobito građana!) otvara mnoga pitanja i diskusije, no da bi participativni procesi zaista zaživjeli i provodili se u praksi, potrebno je osigurati formalno-pravni okvir za njenu provedbu.

5.1. Participativni pristupi i njihova primjena u planiranju razvoja

Niz je razloga zbog kojih je važno uključivanje dionika u postupak odlučivanja i to već u fazi planiranja. U toj fazi, kao i u ostvarivanju plana Šimunović (Šimunović, 2002) navodi glavne sudionike u

procesu planiranja, a to su: nositelji razvojne politike (subjekti planiranja), izrađivači plana (profesionalni planeri), povremeni sudionici koji nisu profesionalni planeri (stručnjaci, znanstvenici i ključni dionici) te šira javnost (građani). Položaj pojedinih sudionika u procesu je vrlo različit, jer je cjelokupni proces planiranja u funkciji nositelja razvojne politike, koji odlučuju o ciljevima razvoja, kontroliraju izrađivanje plana, usvajaju plan i prate njegovo ostvarenje. Blackstock, Kelly i Horsey (Blackstock, Kelly i Horsey, 2007) navode tri različita razloga za uključivanje: *normativni*, *suštinski* i *instrumentalni*. *Normativno ponašanje* obilježeno je poticanjem društvenog i individualnog učenja koje u konačnici obogaćuje i društvo ali i pojedince. Povećavanjem transparentnosti u odlučivanju, dionici dobivaju više informacija, a time se jača demokracija i doprinosi jamčenju ljudskih prava. Ukoliko se radi o stvaranju znanja, koje dovodi do poboljšanja vrednovanja i odlučivanja, tada postoji suštinski razlog za participaciju. Lokalni dionici često posjeduju lokalno, tradicionalno te znanje specifično za neki određeni kontekst, a koje povećava razumijevanje problema, uključujući formuliranje i izbor alternativa, formuliranje dimenzija i kriterija vrednovanja te razumijevanje kompromisa kao i prirodu učinaka intervencije. *Instrumentalni razlog* u vezi je s poticanjem kolaborativnih odnosa koji podupiru provedbu i ublažavaju konflikte. Kroz uključivanje dionika zainteresiranih strana, njihove vrijednosti postaju jasnije. Participativni postupci stoga mogu voditi k intenziviranom dijalogu i sprječavanju konflikata ili postavljanju platforme za rješavanje konfliktnih situacija. S obzirom da javnost može dobiti priliku da utječe na dizajn projekta, participacija može pomoći u stvaranju osjećaja vlasništva. Posljednja u nizu koristi odnosi se na društveno učenje povezano s praksom samog javnog uključivanja: pozitivne percepcije, javno povjerenje i iskustvo koje služi za unaprjeđenje postupka u budućnosti, sveukupno predstavljaju vrijedne rezultate.

Veliki je broj prednosti koje participacija može imati. U nastavku se nalazi Tablica 5.1: Koristi učinkovite participacije za različite skupine koju predlaže United Nations Environmental Programme (United Nations Environmental Programme, 2002) u svom priručniku za Procjenu utjecaja na okoliš, uz napomenu da su navedene koristi usmjerene na skupine koje imaju ulogu u pitanjima vezanima za okoliš, no mogu se promatrati i šire, odnosno može se sagledavati i u kontekstu drugih razvojnih procesa u kojima je zastupljena participacija. Prema navodima iz tablice, može se zaključiti da je donositelj odluka zapravo taj koji predstavlja sponu između onoga koji predlaže promjene/zahvate u okolišu i onih na koje će ta promjena utjecati.

Tablica 5.1: Koristi učinkovite participacije za različite skupine

Predlagatelj	Donositelj odluka	Zajednica pod utjecajem
Podiže svijest o potencijalnim učincima na okoliš i na zajednicu koja je pod utjecajem	Postiže transparentnije i odgovornije odlučivanje	Stvara priliku za postavljanje pitanja i utjecanje na proces donošenja odluka
Legitimizira prijedloge i osigurava veće prihvaćanje i podršku	Osigurava veću pouzdanost da su sva legitimna pitanja uzeta u obzir	Stvara priliku za dobivanje više razumijevanja i znanja o učincima po okoliš i rizicima koji mogu nastati
Unaprjeđuje javno povjerenje	Demonstrira korektnost i transparentnost izbjegavajući optužbe da su odluke donesene "iza zatvorenih vrata"	Podiže svijest o načinu kako sustav odlučivanja funkcionira, tko donosi odluke i na kojoj osnovi
Pomaže pri dobivanju lokalnih informacija	Promovira dobre odnose s predlagateljem i ostalim stranama	Osnažuje ljude, opskrbljujući ih znanjem kako bi mogli utjecati na sustav odlučivanja i stvaranje snažnijeg osjećaja društvene odgovornosti
Izbjegava potencijalno skupe odgode koje mogu nastupiti kasnije u procesu jer se sukobi pravovremeno rješavaju	Izbjegava potencijalno skupe odgode koje mogu nastupiti kasnije u procesu jer se sukobi pravovremeno rješavaju	Osigurava da se svim relevantnim pitanjima i problemima pristupi prije donošenja odluke

Izvor: Institute of Environmental Management and Assessment, 1999.

Važnost participacije je prepoznata u postupku prenamjene neiskorištene nekretnine, a modeli koji se predlažu uglavnom uzimaju u obzir tu činjenicu, pri čemu se u pojedinim modelima razlikuje razina i opseg, a različito se tretiraju i faze u kojima se dionici uključuju.

5.2. Kolaborativno planiranje u funkciji jačanja participativnih procesa

Kolaborativno planiranje kao pristup uključivog dijaloga u svrhu oblikovanja prostora, ima obilježja postmodernističkih aspekata kao što su smanjena pouzdanost i predvidljivost složenog svijeta u kojem živimo, preusmjeravanje na nove načine upravljanja koji potvrđuju potrebu uključivanja višebrojnih dionika koji međusobnom interakcijom dovode do sinergijskih rezultata i stvaranja kreativnog okruženja za promjene u gospodarstvu. Ideja kolaborativnog planiranja utemeljena je u teoriji procesa izgrađivanja odnosa i usmjerava se na spone odnosa ili mreže u kojima živimo (Healey, 1997). U fokusu su ljudi koji žive u domaćinstvima, rade u organizacijama ili agencijama, sudjeluju u radu udruženja te su kroz različite vrste djelovanja povezani jedni s drugima. Pored ovih odnosa važni su i odnosi među institucijama putem kojih dolazi do razmjene znanja. U procesima kolaborativne izrade strategije (istovremeno predstavljaju i moćne alate koordinacije), sudionici su u kolektivnim naporima angažirani u oblikovanju institucija te kroz taj proces mijenjaju sebe i kontekst, grade novi sustav razmišljanja, nove kulture, nove organizacijske rutine i stilove te nove društvene mreže (Healey, 1997). Procesi kolaborativnog uključujućeg planiranja se najučinkovitije promoviraju kroz (Healey, 1997):

- ⇒ Naširoko utemeljena prava glasa i utjecaja;
- ⇒ Propise koji osiguravaju da sve strane koje imaju udjela u problemskom pitanju imaju priliku opovrgnuti odluke donesene u arenama vlasti jer njihov udjel nije odgovarajuće uzet u obzir;
- ⇒ Pravo na dobru kvalitetu informacija dostupnu svim stranama, radi boljeg razumijevanja;
- ⇒ Pravo dostupno svim stranama da se obrate vladinoj agenciji, formalnoj/neformalnoj, u slučaju pogreške u odnosu na obaveze i odgovornosti koje se primjenjuju prilikom upravljanja.

Kolaborativno planiranje kao ideja postigla je široko prihvaćanje među planerima i praktičarima. Tewdwr-Jones i Allmendinger potvrđuju da "...komunikativno/kolaborativno planiranje uživa entuzijastičan prijem..." (Tewdwr-Jones i Allmendinger, 2002: 207); Innes i Booher (Innes i Booher, 2003: 24) promatraju kako se "kolaborativno planiranje kreće prema naprijed i širi kao metoda", a Innes (Innes, 1995) odabire i izraz "izranjajuća paradigma" kako bi opisala ulogu kolaborativnog planiranja za teoriju planiranja. Nije moguće identificirati određenog autora koji je osmislio ovaj izraz, već se čini da je izrastao iz brojnih debata o poželjnosti, pravodobnosti i učinkovitosti različitih određenja planiranja krajem 20-tog stoljeća, no moguće je imenovati one koji su pomogli da se termin oplemeni, a koncept popularizira. U američkom kontekstu to su Innes, Booher, Forester, Friedman, Hoch, Fischer, a u Europi Albrechts, Swyngedouw, Hajer, Davoudi, Moulaert i vjerojatno među najznačajnijima Healey (Brand i Gaffikin, 2007). Učinkovitost komunikativnog/kolaborativnog planiranja neki vide kao važan smjer za teoriju planiranja sa "značajnim potencijalom za praksu koja će nastaviti dominirati akademskom debatom" (Tewdr-Jones i Allmendinger, 2002:216). Između ostalih, jedna od spoznaja uslijed koje dolazi do paradigmatških pomaka reflektiranim u suvremenim pristupima planiranju je i ta da dolazi do odmicanja od konkurentskih interesa u ostvarivanju koristi prema izgradnji kolaborativnog konsenzusa. Kroz takve prakse izgradnje konsenzusa mogu se razvijati i zajednički koristiti organizacijske ideje koje imaju obilježje trajnosti, mogu se koordinirati aktivnosti različitih dionika te na značajan način transformirati načini organiziranja i načini znanja, a to vodi prema izgradnji kulture i socijalnog kapitala. Na tragu te vrste planiranja, Albrechts (Albrechts, 2001) definira strateško (prostorno) planiranje u javnom sektoru kao proces koji između ostalog prepoznaje i okuplja glavne dionike (javni i privatni sektor), omogućuje široko i raznoliko uključivanje tijekom procesa i uključuje praćenje, povratne veze i reviziju. Planiranje razvojnih politika u europskom kontekstu gotovo je nezamislivo bez šireg sudjelovanja (tj. participacije) ključnih dionika u razvoju. Sudjelovanje može imati različite modalitete – od informacija i javne rasprave do institucionalizirane i formalne suradnje, pa se kolaboracija može smatrati i "temeljnim vezivnim elementom u djelovanju mreža uspostavljenih za provedbu politika" (Sumpor, 2005:189)¹⁰⁸. Brand i Gaffikin (Brand i Gaffikin, 2007) u svom radu ispituju koncept kolaborativnog planiranja, koliko je on povezan sa stvarnošću planiranja te procjenjuju njegovu učinkovitost u informiranju i objašnjavanju što planeri doista rade i što zaista mogu učiniti. U radu nastoje termin kolaborativnog planiranja ispitati kroz četiri dimenzije koje mogu objasniti i

¹⁰⁸ U kontekstu kolaborativnih modela izniman značaj pridaje se institucionalnim strukturama i odnosima moći (Sumpor, 2005).

ograničiti ambicije i nedosljednosti koje su konceptom obuhvaćene. Kroz prizmu ontologije, epistemologije, ideologije i metodologije nudi se prikaz o stvarnosti, znanju, vrijednostima i praksi koji zauzimaju središnja mjesta u tvrdnjama o kolaborativnom planiranju i pomažu razviti transparentne kriterije ocjene njegove učinkovitosti u opisivanju stvarne i potencijalne uloge planera (Brand i Gaffikin, 2007). Autori također testiraju prednosti i nedostatke kolaborativnog planiranja i to u slučaju Sjeverne Irske gdje se poprilično uložilo u participativne procese utemeljene na dogovoru i maksimalnom uključivanju dionika, kako bi se kompenzirale demokratske manjkavosti u osnovnom političkom sustavu. Iako je konzultativni proces kojim se izradila Strategija regionalnog razvoja, prema zagovornicima kolaborativnog planiranja zaslužio pohvale, ipak ovaj koncept ukazuje na niz problema vezanih uz njegovu moć prilagodbe nekolaborativnom svijetu u kojem treba djelovati. Stoga je taj koncept potrebno revidirati, a u okviru politike nastojati pomiriti globalnu konkurentnost i lokalnu demokratsku suradnju. U svijetu rastućeg neoliberalnog načina razmišljanja koji je sve više individualistički, društveno fragmentiran, konkurentski, drugim riječima nekolaborativan (Brand i Gaffikin, 2007), očito je da se javlja paradoks te još uvijek nedostaje platforma za približavanje ova dva ideološka smjera.

5.3. Participativna metodologija i njena primjena u planiranju razvoja

Više je aspekata koje je potrebno uzeti u obzir pri odabiru metoda participacije, a prije svega potrebno je odgovoriti na nekoliko ključnih pitanja koja su navedena u nastavku:

1. koji je cilj participacije;
2. koje su koristi koje dionici mogu očekivati uključivanjem u participativne procese;
3. kojoj vrsti znanja bi se trebalo pristupiti ili koju je potrebno stvoriti;
4. da li se traže stavovi pojedinaca ili kolektiva i koliko dug treba biti lanac reprezentativnosti;
5. da li se postiže učinkovita participacija: kojim dionicima postoji pristup;
6. interni kapacitet: koliko vremena, stručnosti, administrativnog i organizacijskog kapaciteta i sredstava je na raspolaganju za provedbu participacije?
7. kakva se želi postići interakcija između dionika uključenih u participativni proces te koji broj dionika je odgovarajući pri odabiru pojedine tehnike?

Kada je riječ o strateškom planiranju razvoja neke JLP(R)S, prema suvremenoj participativnoj metodologiji postoji niz koraka koje je potrebno slijediti u izradi strateškog dokumenta, kako bi rezultati procesa bili zadovoljavajući. Poželjno je da inicijativa za izradu strateškog dokumenta bude pokrenuta odozdo (tj. bottom-up), a proces strateškog planiranja uobičajeno započinje procjenom spremnosti budućih provoditelja te uspostavom radnog tijela zaduženog za izradu strateškog dokumenta (moguće je da članovi ovog tima budu zaduženi i za provedbu dokumenta!). U ovoj fazi potencijalne je dionike minimalno potrebno informirati o početku izrade, a možda i uključiti u neke od radnih timova. Potom slijedi analitička faza tijekom koje se prikupljaju podaci – kvantitativni i kvalitativni, koji služe za izradu tzv. SWOT analize (*engl.* S-strengths, W-weaknesses, O-opportunities, T-threats) kojom se na

deskriptivan način objašnjavaju koje su to unutrašnje snage i slabosti koje djeluju u lokalnoj/regionalnoj jedinici te koje su to vanjske prilike i prijetnje na koje lokalna/regionalna jedinica ne može utjecati ali je svjesna njihova postojanja. Na temelju SWOT analize izvodi se opći zaključak o stanju u pojedinom području. SWOT analizom utvrđuju se pozitivne i negativne strane (problemi i prednosti) unutarnjeg i vanjskog okruženja koja djeluju na nekom području. Kako bi se pobrojani problemi transformirali u razvojne ciljeve u dobro strukturiranom participativnom procesu poželjno je organizirati radionicu na koju se pozivaju svi zainteresirani dionici. To je ujedno jedan od ključnih trenutaka participativnog procesa. Kroz diskusiju i razgovor s ostalim dionicima, radionica služi kao platforma za razmjenu ideja, rješavanje potencijalnih sukoba koji mogu nastati u budućnosti, predlaganju rješenja i dobivanju povratnih informacija od strane različitih stručnjaka, a također se utvrđuju razvojna usmjerenja u nekom (dužem) roku. Odgovornost je organizatora takvog okupljanja identificirati sve potencijalne dionike i voditi računa o njihovoj reprezentativnosti, pravovremeno dostaviti informacije u razumljivom obliku, nastojati maksimalno smanjiti troškove sudjelovanja te omogućiti dionicima da kroz sudjelovanje ostvare svoje interese. Nakon završene radionice i utvrđenih razvojnih ciljeva, slijedi izrada kompletnog dokumenta koji bi trebao sadržavati i akcijski/operativni/provedbeni godišnji plan. Plan bi trebao uključivati i one aktivnosti, mjere i projekte koji su vezani za prenamjenu neiskorištenih nekretnina. Ukoliko nisu na vrijeme identificirani, mala je vjerojatnost da će nastupiti provedba istih, što može imati ozbiljne posljedice za razvoj odnosno odumiranje nekog područja. Kompletni dokument predmet je javne rasprave pa je ovo drugi važan moment kada se dionici mogu ponovo uključiti. Održavanje javne rasprave je uobičajeno dio zakonske regulative kada se usvajaju strateški razvojni dokumenti i slični dokumenti razvojnog karaktera (npr. prostorni planovi), no intenzitet i njena kvaliteta varira. U kojoj mjeri će se dionici uključiti, dijelom ovisi o tradiciji donošenja takvih dokumenata, stvarnoj potrebi i želji odgovornih za izradu da se dionici uključe, kao i općenito kulturi sudjelovanja i angažiranosti lokalne zajednice u aktivnostima razvojnog karaktera. Po završetku javne rasprave, prikupljeni komentari i prijedlozi se razmatraju, prihvaćaju ili odbijaju, a revidirani dokument usvajaju za njega odgovorna tijela. U idealnom slučaju usvajanje programa i proračuna bi trebalo biti istovremeno kako bi se osigurala nesmetana provedba mjera/aktivnosti/projekata navedenih u razvojnog dokumentu (što nažalost nije uvijek slučaj, a u izravnoj je vezi s problemima provedbe već u prvim njenim koracima). Nakon usvajanja dokumenta slijedi provedba s kojom je poželjno započeti već idućeg dana kako bi se osigurao kontinuitet provođenja zadataka navedenih u dokumentu. Ovo je kritičan trenutak, jer ako izostane provedba prvih dana/tjedana nakon usvajanja, vrlo je vjerojatno da razvojni dokument zapravo nikada ne zaživi u punom smislu. Usvajanje razvojnog dokumenta od strane odgovornog tijela gradske/općinske/regionalne samouprave, obavezuje političare ne samo trenutnog nego i budućeg mandata i instrument je provjere kvalitete njihova rada. U tome pomaže sustav nadzora i vrednovanja (interno uspostavljen), ažuriranja i savjetovanja izvana (ukoliko je potrebno). Kroz programski ciklus koji završava ovom fazom, stvaraju se podloge za novi ciklus, odnosno provjera izvršenja zadaća kao i stečeno iskustvo, predstavljaju inpute za novo programsko razdoblje.

5.4. Analiza dionika

Više je puta u radu zastupljeno mišljenje da je u razvojne procese kao i provedbu razvojnih politika potrebno uključiti dionike. U ovom se dijelu opisuje analiza dionika koja u prvom redu omogućuje identifikaciju svih izravno i neizravno uključenih u razvojne procese, pa tako i u prenamjenu neiskorištenih nekretnina u užem smislu. Prema Dalal-Clayton i Bass (Dalal-Clayton i Bass, 2002) *analiza dionika* može se shvatiti kao identifikacija, klasifikacija i raščlamba dionika kao i njihovih interesa, moći i odnosa te se provodi na što je moguće objektivniji način, primjeren danoj situaciji ili odluci koja se donosi. Analiza dionika analitička je faza u planiranju participacije dionika i treba osigurati da:

- ❖ svi dionici budu identificirani, zastupljenost dionika bude uravnotežena i da proces participacije omogući da se čuje glas onih koje se inače ne bi moglo čuti;
- ❖ su odabrane takve procedure participacije koje su u službi potreba informiranja i kapaciteta pojedinih dionika tako da njihova participacija vodi do najučinkovitijeg mogućeg rezultata;
- ❖ su predložene odgovarajuće razine uključivanja i uloga(uloge) koju svaki dionik može odigrati tijekom različitih faza evaluacije ili provedbe aktivnosti;
- ❖ potakne razmišljanje o interesima različitih dionika i kako njihovi interesi mogu utjecati na izvedbu (percipiranu izvedbu) poduzete aktivnosti; te
- ❖ doprinese oblikovanju participativnih procedura u cilju sprječavanja, rješavanja i/ili transformiranja konflikta interesa.

5.4.1. Koraci analize dionika

Analiza dionika u pravilu se sastoji od nekoliko koraka. Slijed koraka prilagođen prema Dalal-Clayton i Bass (Dalal-Clayton i Bass, 2002), sastoji se od slijedećih pet koraka:

1. Preliminarna identifikacija dionika povezanih s problemom;
2. Izrada tablice dionika temeljene na problemu, koja služi za klasifikaciju dionika sukladno njihovim interesima. Tablicom se razvrstavaju primarni i sekundarni dionici te vidljivi i skriveni interesi. Međutim, svaki dionik može imati nekoliko interesa u odnosu na različite probleme koji se nastoje riješiti poduzetom mjerom;
3. Razvoj matrice odnosa, mapiranjem važnosti svakog dionika spram rješavanja specifičnog problema i njihove relativne moći/utjecaja ukazujući pritom koji je prioritet potrebno odrediti kako bi se zadovoljili njihovi interesi;
4. Identifikacija rizika i pretpostavki koji utječu na dizajn i uspjeh evaluacije ili poduzete aktivnosti uključujući npr. očekivanja i utjecaj negativnih djelovanja pojedinih dionika;
5. Identifikacija odgovarajućih pristupa participaciji dionika (npr. partnerstvo u slučaju dionika koji imaju veliku važnost i jak utjecaj, konzultiranje ili informiranje onih koji imaju jak utjecaj ali malu važnost).

5.4.2. Identifikacija dionika

Nekoliko je korisnih načina *identifikacije dionika*, a moguće ih je i kombinirati. Dalal-Clayton i Bass (Dalal-Clayton i Bass, 2002) navode nekoliko mogućih načina:

- ⇒ Identifikacija koju provodi osoblje relevantnih agencija ili drugi pojedinci koji su dobro upoznati s tematikom.
- ⇒ Identifikacija kroz pisane dokumente i podatke o stanovništvu. Popis i podaci o stanovništvu mogu dati korisne informacije o brojevima i lokacijama ljudi prema godištu, spolu, religiji itd., ankete i izvješća.
- ⇒ Vlastiti odabir dionika putem oglašavanja na sastancima, u novinama, na lokalnom radiju ili drugim sredstvima širenja informacija može ohrabriti dionike da se uključe na vlastitu inicijativu. Oni koji su u udaljenijim područjima, putujući, siromašni ili slabije educirani te oni koji neprijateljski nastupaju prema drugim dionicima, vjerojatno se neće uključiti na ovaj način.
- ⇒ Identifikacija i potvrđivanje putem ostalih dionika. Rane diskusije s najprije identificiranim dionicima mogu otkriti njihove poglede na druge dionike koje oni smatraju najznačajnijima.

Banville et al. (Banville et al., 1998) navode sedam *metoda identifikacije dionika*, koje su izvorno predložili Mason i Mitroff (Mason i Mitroff, 1981). Prethodno navedenim metodama oni dodaju sljedeće:

- "položajna" metoda identificiranja dionika s obzirom na svojstvo položaja dionika;
- "organizacijska" metoda popisivanja onih koji imaju odnos s organizacijskom jedinicom;
- metoda "stava vodstva" kojom se identificiraju osobe koje oblikuju mišljenje ostalih dionika.

5.4.3. Grupiranje (kategorizacija) dionika

Nakon što su dionici identificirani, prema Dalal-Clayton i Bass (Dalal-Clayton i Bass, 2002) može se napraviti kategorizacija prema problemskom pitanju, odnosno grupiranje svih dionika koji imaju interes u određenom problemskom pitanju u jednu grupu. Ukoliko jedan dionik ima interesa u više od jednog problemskog pitanja sudjelovat će u odgovarajućim grupama. Ovaj je korak osobito važan tijekom opsežnih ili krovnih strateških procesa kao što su npr. izrada nacionalne ili lokalne strategije održivog razvoja, nacionalne politike turizma ili druge – s obzirom da se radi o velikom broju područja kojih se strategija dotiče, a unutar su neke zemlje, regije ili općine. Po završetku ovog koraka moguće je napraviti tipizaciju dionika na "primarne" i "sekundarne" (Dalal-Clayton i Bass, 2002). Ukoliko je vjerojatno da će dionik biti izložen utjecaju postojećeg problema ili njegovog rješenja, bilo u pozitivnom bilo u negativnom smislu, tada se on smatra primarnim dionikom. U slučaju da je dionik "posrednik" u procesu, tj. organizacija, vladino tijelo, nevladina organizacija, političari ili lokalni lideri koji sudjeluju u financiranju, provedbi, nadzoru ili zagovaranju, tada se radi o sekundarnim dionicima. Moguće je međutim da pojedini ključni pojedinci zbog specifičnog položaja imaju dvostruke uloge – u

svojstvu primarnog dionika s vlastitim interesima ali i u svojstvu sekundarnog predstavljajući formalne institucionalne interese. Uz navedeno postoji i takozvani *lanac dionika*. U lancu dionika postoje *izravni dionici*, odnosno pod neposrednim utjecajem potencijalnih učinaka mjere i *neizravni dionici* koji su posredno pod utjecajem mjere. Primjer izravnog dionika su kućanstva u kojima je zdravlje članova narušeno slabom kvalitetom lokalne pitke vode, dok bi primjer neizravnog dionika moglo biti udruženje poslodavaca s obzirom na činjenicu da su tvrtke pod utjecajem većeg postotka učestalosti ili odsustva svojih zaposlenika (članova lokalnih domaćinstava) uslijed zdravstvenih razloga. Lanac dionika je u tom slučaju sličan lancu efekata. Dodavanje prevelikog broja neizravnih dionika može postupak participacije učiniti skupim i vremenski zahtjevnim, pa čak i manje učinkovitim. Moguće je međutim kombinirati dva ili više ovakvih pristupa, kombinirajući i kriterije profiliranja i tako stvoriti multidimenzionalnu matricu dionika. *Profiliranje dionika* je tehnika primjene raznih drugih kriterija kako bi se postigla još bolja reprezentativnost pojedinih skupina dionika. Dalal-Clayton i Bass (Dalal-Clayton i Bass, 2002) predlažu slijedeće kriterije: osnovna demografija, lokacija, vlasništvo, funkcija, obuhvat i vremenski horizont. U želji da pojedina skupina dionika bude što bolje predstavljena, potrebno je izabrati odgovarajuće predstavnike. Na taj će način kroz uključivanje pojedinih osoba porasti mjera reprezentativnosti dionika (Dalal-Clayton i Bass, 2002). Prilikom odabira predstavnika pojedine skupine dionika potrebno je uzeti u obzir dvije dimenzije: *identitet* (da li pojedini dionik dijeli stavove ostatka skupine ili ima više identiteta) i *pouzdanost* (na koji način je dionik odabran, da li je redovito uključen(a) u konzultativne procese, u kojoj se mjeri identificira sa skupinom). O samoj reprezentativnosti dionika, kao i o njegovom identitetu u duhu prije navedenog, ovisit će i utjecaj na odluke tijekom procesa, a pravilnim odabirom ključnih dionika, rast će i kvaliteta participativnog postupka. Različite metodologije mogu koristiti kako bi se identificirali interesi dionika. Mayers (Mayers, 2005) predlaže nekolicinu kao npr.: spontani sustav kreacije ideja (*engl.* brainstorming), ciljane grupe, polustrukturirani intervjui, putem podataka u izvješćima ili drugim zabilješkama ili korištenjem vremenskih serija u cilju istraživanja učinaka specifičnih procesa. Osim razumijevanja interesa i ciljeva svakog pojedinog dionika, potrebno je također utvrditi resurse i moći koje dionicima stoje na raspolaganju (ili koji im nedostaju) kako bi mogli ostvariti svoje ciljeve i interese. Dionici također mogu biti izloženi vanjskim pritiscima usmjerenima na promjenu (prihvatanje ili odbacivanje pritiska), odnosno usmjerenima na promjenu njihova prostora za djelovanje, tj. na uklanjanje ograničenja (poput regulatornih, birokratskih ili onih resursnih) kako bi se promjene dogodile (Mayers, 2005). U kontekstu reprezentativnosti dionika spominje se i termin *neopredijeljenosti dionika* (Vredenburg i Hall, 2005) koji se odnosi na: dionike s kontradiktornim ciljevima ili interesima, dionike s "preklapajućim ulogama" i dionike koji ne žele ili nisu u stanju jasno izraziti svoje pozicije. Sukladno tome bilo kakva kategorizacija je zapravo privremenog karaktera jer ovisi o situaciji i specifičnom problemskom pitanju, a čini se da oni dionici koji posjeduju moć, legitimitet i hitnost su zapravo oni koje je potrebno uključiti (Vredenburg i Hall, 2005).

5.4.4. Analiza moći dionika

Za uspjeh participativnog procesa važna je suradnja dionika. Kako bi poboljšali izgleda za uspjeh, uobičajeno je da dionici sa zajedničkim interesima surađuju i time doprinesu stvaranju tzv. momentuma za strateški proces. Dionike koji imaju međusobnu konkurentsku interakciju koja može dovesti do sukoba, poželjno je razdvojiti. Sama analiza mora imati jasnu svrhu i proceduru, a važnost analize moći dionika je u ocjeni specifičnih moći dionika (ili njihova nedostatka), razumijevanju svakog pojedinog pitanja održivog razvoja (koji su dominantni, a koji marginalizirani dionici) te strukturiranju strateškog procesa (tko mora biti uključen kako bi se ublažili problemi i uvidjele prilike) (Dalal-Clayton i Bass, 2002). Analiza moći dionika je posebno korisna jer pomaže u situacijama donošenja odluka u kojima dionici imaju konkurentne interese, sredstva su ograničena, a potrebe dionika moraju biti u odgovarajućoj ravnoteži (Mayers, 2005). Također može poslužiti u identifikaciji onih koji imaju sposobnost utjecaja na politike, institucije i način, te može dovesti do povećanja vlasništva nad odlukama. Isti autor shvaća moć kao sposobnost utjecanja na politike ili institucije, koja potječe od kontrole odluka, a može imati pozitivne ili negativne efekte. Odnosi među dionicima mogu imati različite dimenzije. Kako je navedeno u Tablici 5,2, analizom odnosa među dionicima, prema Dalal-Clayton i Bass (Dalal-Clayton i Bass, 2002) moguće je analizirati slijedeće elemente:

Tablica 5.2: Analiza odnosa među dionicima

Objekt analize	Sadržaj analize objekta
Funkcija odnosa	Analizira se odnos u funkcionalnom smislu i nastoji se odgovoriti na pitanja poput da li se radi o pravnom/ugovornom odnosu; tržišnom; razmjeni informacija; osobnim međupovezanostima; izgradnji moći i sl.
Snaga odnosa	Ispituje se snaga odnosa među ključnim dionicima, a prije svega odnosi se na učestalost i intenzitet kontakta.
Formalnost odnosa	Utvrđuje se da li se radi o formalnim ili neformalnim odnosima i koji mehanizmi se koriste u pojedinoj vrsti odnosa.
Ovisnost među dionicima	Nastoji se utvrditi postoji li i kakve je prirode ovisnost među dionicima (npr. ovisnost poslovnog karaktera, ovisnost regulatornog tipa (sa ili bez poticaja i sankcija); tehnička ovisnost, društvena ovisnost (najčešće i najsloženija) i sl.).
Kvaliteta odnosa	Ovo se odnosi na percepciju odnosa svakog pojedinog dionika s drugim dionikom (dionicima) – svijest, važnost i vremenski horizont odnosa, dostupnost, korištenje komunikacijskih sredstava ili sposobnost kontrole odnosa. Analiza kvalitete odnosa može uključivati i cjelokupnu ocjenu (npr. dobar, prosječan, podložan konfliktu), a temelji se na zbližavanju relevantnih mišljenja dionika. Banville et al. (Banville et al., 1998) predlažu metodu mapa identificiranih problema kako bi se ucertala reprezentativnost dionika, njihove povezanosti i konflikti pri čemu znak (+) označava pozitivan odnos, znak (-) negativan odnos, a (0) predstavlja neutralan odnos. Za analizu intenziteta odnosa među dionicima može se koristiti i analiza društvene mreže.

Izvor: Dalal-Clayton i Bass, 2002, prilagodila autorica

Mayers također tvrdi da moć dionika može proizaći iz prirode organizacije dionika ili njihova položaja u odnosu na druge dionike, no može se shvatiti i kao sposobnost da se promijene različita pravila igre. Kako je prikazano u Tablici 5.3, Dalal-Clayton i Bass 2002 (Dalal-Clayton i Bass, 2002), na temelju prethodnog rada Filer i Sekhran (Filer i Sekhran, 1998), navode četiri tipa moći:

Tablica 5.3: Tipovi moći i njihova obilježja

Tip moći	Obilježje
Menadžerska moć	Sposobnost kontrole aktivnosti drugih dionika i sukladno tome određivanju količine i kvalitete njihovih ishoda
Izvršna moć	Sposobnost zadovoljavanja potreba i zahtjeva ostalih dionika povećavajući ovlasti pojedine osobe spram ostalih
Pregovaračka moć	Sposobnost izvlačenja resursa ili stjecanja povlastica od ostalih dionika, nekom kombinacijom sile ili uvjeravanja
Moć na osnovi položaja	Sposobnost zadobivanja simpatije i podrške ostalih dionika pod pretpostavkom zajedničkog interesa.

Izvor: Dalal-Clayton i Bass, 2002, na temelju prethodnog rada Filer i Sekhran (Filer i Sekhran, 1998), prilagodila autorica

Spominjani tipovi moći mogu se analizirati različitim kvalitativnim pristupima, korištenjem intervjua, studijama izvješća i dokumenata pravne prirode itd. Moć se može sagledavati kroz identifikaciju relativnog stupnja moći dionika, izvora te moći i sredstva kojim se ta moć ostvaruje (Dalal-Clayton i Bass, 2002). Pored moći i Dalal-Clayton i Bass i Mayers zalažu se za analiziranje potencijala dionika da utječu ili budu pod utjecajem strategija i povezanih politika, institucija i inicijativa. Potencijal počiva u konkretnim obilježjima specifičnima za kontekst i lokaciju – kao što su znanje i prava (Mayers, 2005). Informacije o moći i potencijalu dionika mogu pomoći u kreiranju lanaca moći jer se najčešće potencijal kojim dionik može utjecati na politiku, institucije i inicijative ne ostvaruje kroz samo jednu vezu već putem lanca (Dalal-Clayton i Bass, 2002). Strateška matrica moći i potencijala prema Mayersu (Mayers, 2005), kako je navedeno u Tablici 5.4, sadrži slijedeće elemente:

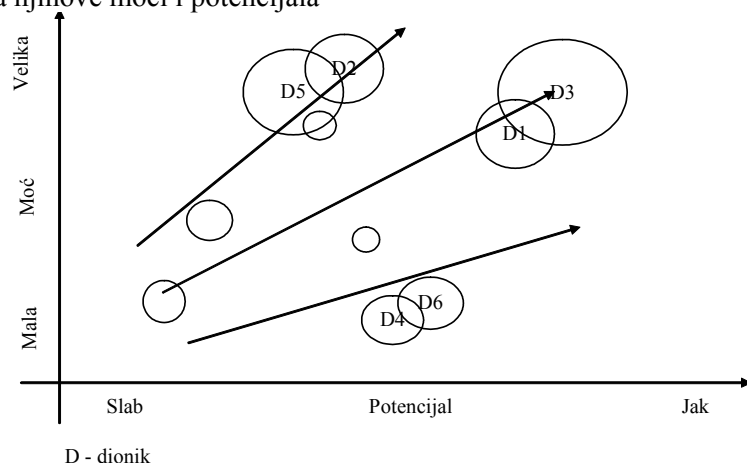
Tablica 5.4: Strateška matrica moći i potencijala

Matrica moći i potencijala		Potencijal dionika	
		Jak	Slab
Moć dionika	Velika	potrebno surađivati	potrebno ublažiti utjecaje potrebno se obraniti od štetnih utjecaja
	Mala	potrebno uključiti	potrebno držati pod nadzorom
		potrebno izgraditi kapacitet	moguće zanemariti
		potrebno jamčiti interese	

Izvor: Mayers, 2005, prilagodila autorica

Kombiniranjem dvaju grafičkih prikaza, na primjeru odlučivanja o nacionalnom planu šumarstva nastala je Slika 5.1 koja prikazuje veličinu, moć i potencijal skupina dionika u doprinosu održivom razvoju i pravci usmjeravanja njihove moći i potencijala, pri čemu veličina i položaj krugova označavaju trenutno stanje, dok su prikazani pravci oni u kojima bi dionike trebalo usmjeravati da razviju bilo veći potencijal bilo veću moć (Dalal-Clayton i Bass, 2002).

Slika 5.1: Veličina, moć i potencijal skupina dionika u doprinosu održivom razvoju i pravci usmjerenja njihove moći i potencijala



Izvor: Mayers et al., 2001., prilagodila autorica

U ovom slučaju posebna se pažnja pridaje onim dionicima koji imaju visok potencijal za održivi razvoj, no slabu moć (kao npr. ljudi bez vlasništva nad zemljištem). U situaciji poput ove, ukoliko se želi ostvariti napredak prema održivom razvoju, neki dionici moraju biti osnaženi kako bi mogli pozitivnije doprinijeti, dok je druge potrebno spriječiti u stvaranju mogućih destruktivnih utjecaja. Identifikacija dionika te analiziranje njihove moći i potencijala podloga su za određivanje reda njihova prvenstva. Petovar i Vujošević (Petovar i Vujošević, 2008: 31) u svom radu postavljaju također pitanja manipulativne i destruktivne vrste moći, koje se u planiranju svode na pitanja:

1. ako i koju moć koristiti te
2. koje oblike spoznajne podrške koristiti kako bi demokratski pripremljene i donijete odluke bile kvalitetne.

U nastojanju da se odgovori na pitanje moći pojedinih dionika, te njihove uloge u procesu odlučivanja, smatraju da je važna uloga participacije (Petovar i Vujošević, 2008). Putem participacije moguće je potencijalno destruktivne konflikte pretvoriti u konstruktivne kroz mehanizme udruživanja, suradnje, kompromisa i konsenzusa, a putem javne kontrole moći ograničiti ili spriječiti zloupotrebu moći (u tome važnu ulogu imaju međunarodne konvencije, protokoli, povelje i sl.). Habermasov (Habermas, 1982) ideal nesputane komunikacije temeljen na njegovom "modelu suradnje" počiva na četiri osnovna elementa: razumljivost, iskrenost, legitimnost i točnost. Jedna od kritika Habermasovog koncepta je da ne pomaže razrješavanju osnovne tendencije koja postoji kod planske participacije, a to je da se ona mora organizirati, što vjerojatno odmah prijeti njoj birokratizaciji (Petovar i Vujošević, 2008: 35). Radovi Sager-a (Sager, 2005) i Vujoševića (Vujošević, 2004) upućuju na to da se danas dominantne teorije planiranja (sveobuhvatno planiranje, pristup tzv. "nepovezane postupnosti", zastupničko planiranje) bave svojevrsnim promoviranjem demokracije, a time i javnih interesa.

Kao što je iz prethodnog teksta vidljivo, analiza dionika ima značajnu ulogu u provedbi participativnih procesa. Kao i mnoge druge i ova analiza ima i svoje nedostatke, a u nastavku su navedene neke¹⁰⁹:

- U stvarnom životu skupine dionika se preklapaju;
- Skupine dionika se mijenjaju tijekom vremena i za to im je potrebna sloboda;
- Očito postoje rizici da će kategorizacija dionika rezultirati na način da će neki dionici biti slabije predstavljeni ili pogrešno shvaćeni;
- Analiza dionika može pokazati razlike i sukobe za koje naizgled ne postoje osnovani razlozi;
- Postoji rizik da analiza dionika bude prejednostavna ili prekruta da bi se njome naveli svi relevantni parametri planiranih situacija i predvidjele dinamike između i unutar skupina dionika;
- Otvoreno utvrđivanje reda prvenstva pojedinih dionika može voditi k averziji.

Analiza dionika predstavlja važan korak u procesu uključivanja dionika. O koracima analize i odabiru primjerene metode u pojedinim koracima ovisit će reprezentativnost dionika što će utjecati i na stvaranje međusobnih odnosa i kreiranje moći. Isprepletenost međuodnosa, interesa i ograničenja, djelovat će na konačnu kvalitetu participativnog procesa, a za očekivati je i na provedbu razvojnog dokumenta.

5.5. Prednosti i nedostaci participacije

Smrzka (Smrzka, 2005) navodi slijedeće ključne elemente važne za uspjeh participacije¹¹⁰:

- *Suradnja ne znači nužno i participacija.* Naime, ovisno o tome gdje se lokacija nalazi (predgrađe ili središte grada), da li je okružena naseljem, kakvi su rizici u svezi s predmetnom nekretninom odnosno njezinom prenamjenom ovisit će i razina participacije.
- *Osnovni uvjeti razvojnog procesa moraju biti jasni od samog početka.* S obzirom da se u postupcima kooperativnog planiranja mogu osnivati nova tijela i organizacije, ona moraju biti utemeljena i inkorporirana u regularne zakonske postupke planiranja, pa su stoga pod snažnim utjecajem zakonskih i tehničkih osnovnih uvjeta.
- *Na samom početku procesa moraju biti jasno definirane uloge i interesi svih dionika.* Kako se u postupku prenamjene najčešće trebaju pomiriti različiti interesi, od samog početka trebaju biti poznati dionici, njihove uloge i namjere.
- *Postizanje dogovora o procedurama i zajedničkim ciljevima.* Ovaj dio procesa je važan na tri razine: na razini sadržaja, na organizacijskoj razini i na razini odnosa, jer se u toj fazi uspostavlja obostrano razumijevanje i povjerenje.
- *Potrebna je kritična masa entuzijazma među sudionicima u procesu.* Kooperativne procedure su puno ovisnije o racionalnoj i emocionalnoj podršci negoli uobičajeni administrativni postupci, a uspjeh kooperativnog razvojnog projekta ovisi o stvarnoj odanosti uključenih osoba.

¹⁰⁹ Popis je prilagođen na temelju Mayers, 2005 i Bass (citirano u Dalal-Clayton i Bass, 2002)

¹¹⁰ Rad je nastao na temelju prikupljenih iskustava u postupcima prenamjene koji su se odvijali posljednjih 20-ak godina u Beču s naglaskom na izučavanje metoda i pristupa te upravljanja znanjem koje su dionici u postupku stekli.

- *Pouzdan i vremenski raspored aktivnosti s miljo kazima važniji je od samog naizgled brzog postupka.* Dobro upravljanje projektom zahtijeva pravovremeno djelovanje što obuhvaća i vanjske događaje koji bi mogli utjecati na projekt te potrebu za analizom rizika.

No, unatoč mnogim dobrim osobinama koje participacija ima, ta medalja ima i svoju drugu stranu. Pretpostavka da je maksimalna participacija svih ljudi tijekom čitavog razdoblja potrebna i smatra se dobrom, povlači za sobom i stvaranje troškova (kako organizatorima tako i dionicima) i praktične poteškoće (poput prijevoza, zahtjeva za raspoloživim vremenom – neki će privremeno morati napustiti svoje svakodnevne aktivnosti, energijom i sl.). Postoji niz troškova participativnog procesa koji nastaju uglavnom zbog organizacijskih razloga (Dalal-Clayton i Bass, 2002), kao npr.: *troškovi komunikacije i omogućavanja pristupa informacijama, trošak podizanja očekivanja, troškovi specijalista s vještinama, transakcijski troškovi razvoja i održavanja institucionalnih mehanizama* za lokalnu participaciju, rješavanje sukoba, vremena utrošenog na sastanke, troškove hrane i smještaja, te *vremenski zahtjevi*. Ne-uključivanje javnosti zbog mogućih kasnijih odgoda može također dovesti do rasta troškova, a troškovi participacije predstavljaju neke od nedostataka participacije javnosti. Uključivanje javnosti u pitanja koja na njih utječu, nosi sa sobom rizike, poput stvaranja nerealnih očekivanja, manipulacije mišljenjima dionika ili pogrešna interpretacija inputa dionika, nerazumljivost teme (suviše tehnički jezik), postojanje sukoba interesa unutar lokalne zajednice, preuzimanje procesa od strane aktivista i uključivanje onih koji nerado istupaju prema van, kako ne bi bili zastupljeni samo riječiti i obrazovani.

5.6. Formalno-pravni okvir za provedbu participacije

Iako se o značaju participacije već nekoliko desetljeća govori i piše, njena stvarna provedba omogućena je tek kroz stvaranje formalno-pravnog okvira. Prvi pravi iskorak u tom smjeru napravljen je objavom publikacije Svjetske banke "Participation Sourcebook" (Svjetska banka, 1996) u čijem uvodniku se tada novi direktor Svjetske banke osobno zalaže da participativne tehnike i partnerstvo postanu način poslovanja te organizacije, a time participacija postaje "institucionalizirana unutar razvojnih projekata" (Kordej-De Villa, Stubbs i Sumpor, 2009: 150). U kontekstu dobrog upravljanja (*engl. good governance*), Europska komisija je 2001. godine pripremila Izvješće o "Upravljanju u Europi", istaknuvši pet načela dobrog upravljanja: *otvorenost, participacija, odgovornost, učinkovitost*¹¹¹ te *koherentnost*¹¹². Ova načela su ključna za uspostavu bolje demokratske upravljačke strukture. Ona potiču demokraciju i vladavinu prava i odnose se na sve razine upravljanja – od globalne, europske, nacionalne i regionalne do lokalne. Svako načelo je važno, a nemoguće ih je ostvarivati odvojeno.

¹¹¹Ovo načelo je u uskoj vezi s načelom supsidijarnosti. Načelo supsidijarnosti je definirano u Članku 5., stavak 3., Lisabonskog ugovora. Načelom supsidijarnosti osigurava se donošenje odluka na razini Zemalja članica i to na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Ukoliko Zemlja članica nije u mogućnosti učinkovito ostvariti ciljeve, Europska unija može intervenirati na sve tri razine vlasti, a u cilju postizanja ekonomije obujma. Više o tome: http://www.pravo.hr/_download/repository/Lisbon_official_consolidated_1504.pdf, http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_en.html (pristupljeno 28.08.2009.)

¹¹² Više o tome u Đokić, I., Rašić Bakarić, I., Šišinački, J., 2010., *Strateški programi lokalnog razvoja - hrvatska iskustva*, Zagreb: Jesenski i Turk, Ekonomski institut, Zagreb.

Kao odgovor na nedovoljno odgovorno ponašanje spram okoliša i primarno negativnim učincima na zdravlje ljudi, sve više jača potreba građana da sudjeluju u pitanjima značajnima za zaštitu okoliša, a posredno i učincima na zdravlje ljudi kao rezultata procesa koji se odvijaju u okolišu. Slijedom tih zahtjeva prije nešto više od 10-ak godina donesena je tzv. Arhuška konvencija koja predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša¹¹³. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša utvrđuje prava u vezi s okolišem. Predstavlja pouzdanu osnovu za uključivanje građana u politike okoliša, a njome se potvrđuje obveza sadašnje prema budućim generacijama. Arhuška konvencija je putokaz kako se održivi razvoj može postići jedino uključivanjem svih dionika u društvu te predstavlja vezu između odgovornosti tijela javne vlasti i zaštite okoliša jer je usmjerena na demokratsku suradnju javnosti s tijelima javne vlasti. Važnost same konvencije je u tome što postavlja temelje za novi postupak sudjelovanja javnosti u dogovaranju i provedbi međunarodnih sporazuma¹¹⁴. Sadržajno je postavljena na tri relativno odvojena ali povezana stupa, odnosno grupe pitanja:

- Približavanje informacija o životnom prostoru javnosti;
- Aktivno učešće javnosti u procesima odlučivanja koji se tiču životnog prostora; te
- Osiguranje pravne zaštite u predmetima zaštite životnog prostora.

Iz navedenog proizlazi značajan pritisak na lokalne, nacionalne i međunarodne vlasti da uključivanje građana smjeste u proces donošenja odluka, što zahtijeva uključivo i transparentno odlučivanje (Hosack et al., 2005). Europska komisija (EK) je usvojila više direktiva koje su u vezi s Arhuškom konvencijom. Direktive koje se odnose na prvi i drugi "stup" (dio) Arhuške konvencije koje su države članice EU morale prenijeti u svoja nacionalna zakonodavstva:

1. Direktiva 2003/4/EZ europskog parlamenta i vijeća od 28. siječnja 2003. o pristupu javnosti informacijama o okolišu i kojom se ukida direktiva vijeća 90/313/EEZ¹¹⁵;
2. Direktiva 2003/35/EZ europskog parlamenta i vijeća od 26. svibnja 2003. kojom je osigurano sudjelovanje javnosti kod izrade određenih planova i programa koji se odnose na okoliš te se njom izmjenjuju i dopunjuju odredbe o sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u direktivama vijeća: 85/337/EEZ i 96/61/EZ (Europska komisija, 2003)¹¹⁶;

Ostale direktive kojima je propisano sudjelovanje javnosti kod donošenja odluka u pitanjima okoliša:

1. Direktiva 2001/42/EZ od 27. lipnja 2001. o procjeni utjecaja provedbe određenih planova i programa koji se odnose na okoliš¹¹⁷;

¹¹³ Gospodarsko povjerenstvo za Europu Ujedinjenih naroda (*engl.* The United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE)) i Europska komisija su tijela koja su izradila te koja podupiru provedbu Arhuške konvencije. Konvencija se još naziva i „Europski životni prostor“, donesena je u lipnju 1998. a stupila je na snagu 30. listopada 2001. Ima 27 ugovornih strana i 40 potpisnica. Republika Hrvatska ratificirala je konvenciju 2007. godine. Tekst konvencije dostupan je na <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>.

¹¹⁴ Arhuškom konvencijom se zapravo uređuje komunikacija između državne uprave i građana.

¹¹⁵ Council Directive 2003/4/EC on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, *Official Journal*, L 41, 14/02/2003, str.26-32.

¹¹⁶ Council Directive 2003/35/EC providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission, *Official Journal* L 156, 25/06/2003, str.17-24.

¹¹⁷ Council Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, *Official Journal* L 197, 21/07/2001, str.30-37.

2. Direktiva 2000/60/EZ od 23. listopada 2000. kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice u području politike voda¹¹⁸.

Odredbe Arhuške konvencije, kao i odredbe navedenih direktiva prenijete su u hrvatsko zakonodavstvo kroz Zakon o zaštiti okoliša¹¹⁹ te kroz nekoliko provedbenih propisa. Navedeni dokumenti, predstavljaju okosnicu za uspostavu mogućeg institucionalnog i zakonodavnog okvira vezanog za prenamjenu neiskorištenih nekretnina u bilo kojoj državi, pa tako i u Republici Hrvatskoj, o čemu će više riječi biti u šestom poglavlju rada.

5.7. Slučajevi uspješne participacije u prenamjeni neiskorištenih nekretnina

Osnovni fokus ove doktorske disertacije usmjeren je na analiziranje utjecaja ključnih čimbenika na uspješnost prenamjene neiskorištene nekretnine. Niz je primjera u kojima su ovi elementi dovedeni u vezu, a u nastavku su pobliže opisani. Namjera je time pokazati kakva je bila uloga participacije u konkretnim slučajevima i zbog čega se u navedenim slučajevima smatra važnom za uspješnost postupka prenamjene.

5.7.1. Grad Bristol

Ured zamjenika premijera u Engleskoj utvrđuje nacionalne politike različitih aspekata planiranja i pravila koja se primjenjuju u njihovoj provedbi. Smjernice politike planiranja¹²⁰ kojima se definiraju Vladine politike različitih aspekata planiranja, postepeno zamjenjuju novi dokumenti pod nazivom Mišljenja o politici planiranja, a različite regije imaju mogućnost razvijati vlastita Mišljenja o politici planiranja. U kontekstu planiranja u Ujedinjenom Kraljevstvu, u nastavku je naveden okvir kojim su obuhvaćeni relevantni dokumenti za područje planiranja, a time i prenamjene neiskorištenih nekretnina, te politike koje se također odnose na isto područje¹²¹. Relevantni dokumenti su:

- ⇒ Dokumenti vezani za održivi razvoj: Strategija Ujedinjenog Kraljevstva (1994)¹²², Zakon o zaštiti okoliša (1990), Dio IIA zakonodavstva o onečišćenom zemljištu (2000);
- ⇒ Urban White Paper (2000) – *Naša mjesta i gradovi: budućnost*;
- ⇒ Nacionalna Strategija Brownfield-a koja sadržava ključne strateške elemente gospodarenja zemljištem koje je u vezi s brownfield-om, Plan održivih zajednica;
- ⇒ Ususret Nacionalnoj strategiji brownfield-a (rezultati istraživanja agencije English Partnerships);
- ⇒ Nacionalno izvješće o staništima u Ujedinjenom Kraljevstvu (2001);

¹¹⁸ Council Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, *Official Journal* L 327, 22/12/2000, str.1–73.

¹¹⁹ Zakon o zaštiti okoliša, *Narodne novine*, br. 110/2007.

¹²⁰ U Smjernicama za politiku planiranja u Engleskoj dana je i definicija brownfield-a.

¹²¹ Ovaj okvir je vrijedio u razdoblju u kojem se odvijala prenamjena u Bristolu, stoga vrijedi za navedeni primjer.

¹²² Vlada Ujedinjenog Kraljevstva i devolviranih uprava predstavila je 7. ožujka 2005. novi Strateški okvir pod nazivom Jedna budućnost – različiti putovi. Okvir obuhvaća Strategiju Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, Akcijski plan Skupštine Wales-a, Izvršnu strategiju Škotske, te Strategiju Sjeverne Irske.

- ⇒ Smjernice politike planiranja: Opća politika i načela, Stanovanje, Industrijska i mala poduzeća, razvoj trgovačke djelatnosti, Regionalno planiranje, Kontrola planiranja i onečišćavanja;
- ⇒ Smjernice greenfield stanovanja koje moraju biti usklađene sa Smjernicama – Stanovanje;
- ⇒ Zakon o planiranju i obveznoj kupnji iz 2004. godine u kojem su sadržana načela kontinuiranog uključivanja zajednice u izradi lokalnih razvojnih dokumenata, te odgovarajućeg uključivanja zajednice u postupak donošenja odluka u primjeni planova;
- ⇒ Mišljenja o uključivanju zajednice koja uređuju zahtjeve za uključivanjem u postupke i programe;
- ⇒ Regionalna prostorna strategija koja se donosi na regionalnoj razini (South West of England);
- ⇒ Okvir za lokalni razvoj na razini Gradskog vijeća kojim se obuhvaćaju dokumenti kao što su: osnovne strategije, akcijski planovi područja (npr. Strategija gradskog središta), dopunski planski dokumenti (npr. visoke zgrade) i druge specifične raspodjele lokacije.

Vijeće Grada Bristola jedinstvena je lokalna uprava, koja lokalnim uslugama i javnom infrastrukturom opslužuje nekih 380.000 stanovnika¹²³, a koji žive na području koje se prostire na 110 km². Bristol je jedan od najatraktivnijih gradova Engleske, udaljen dva sata od Londona, ima povijest dugu preko 800 godina, raznolikog je pejzaža i arhitektonskih stilova te dinamičan i kulturno bogat grad koji prolazi kroz razdoblje promjena. Vijeće Grada usvojilo je Korporativni plan za razdoblje 2004-2007 u kojem je sadržana i regeneracija, a koja za Vijeće grada predstavlja širok raspon odgovornosti. Usmjerava ju i koordinira Odsjek za planiranje unutar Odjela za planiranje, promet i održivi razvoj. U središtu grada Bristola nalazi se područje prenamjene Harbourside, koje je kroz jednu od najuspješnijih shema regeneracije riva u Ujedinjenom Kraljevstvu posljednjih godina u potpunosti transformirano. Područje Harbourside veličine je 22,7 ha i na njemu su se nekada nalazila skladišta uz pristanište, pogoni za proizvodnju plina i željezničke tračnice koje su vodile do centra područja povijesne luke. Glavni vlasnici zemljišta su Vijeće Grada Bristola, poduzeća British Gas Properties i British Rail Properties, Lloyds Bank, s nekolicinom ugovora o dugogodišnjem leasingu. Prestanak trgovačke aktivnosti u luci, rezultirao je mnogim socijalnim problemima koji se uglavnom odnose na: gubitak lokalnog zapošljavanja i tradicionalnih pomorskih obrta, potrebu za stvaranjem novih i raznolikih zajednica što zahtijeva raspon tipova stanovanja i ostalih zakupa prostora, osiguravanje korištenja vode i rubnog dijela obale za rekreativne aktivnosti, minimiziranje negativnih učinaka povećanog intenziteta upotrebe, te usklađivanje razvoja s infrastrukturom lokalnih usluga. Lokacija je bila onečišćena, s mnoštvom napuštenih objekata, niskih rezidualnih vrijednosti zemljišta te u posjedu institucionalnih vlasnika (vidi Slike 5.2 i 5.3). Prijašnji projekti koji su započeti i razvijali se tijekom 80-tih i 90-tih bili su više fokusirani na unutarnja ulaganja i stvaranje radnih mjesta negoli na principe održivog razvoja. Preostala zajednica sadržavala je stambene objekte iz 19.-og stoljeća uglavnom loše kvalitete. Rani pokušaji Gradskog vijeća da pretvori gradska pristaništa i provede agresivne i destruktivne strateške transportne planove, rezultirali su otporom prema planovima Vijeća, koji je pružila šira zajednica zainteresiranih

¹²³ Unutar šireg bristolskog područja komutacije živi preko milijun stanovnika.

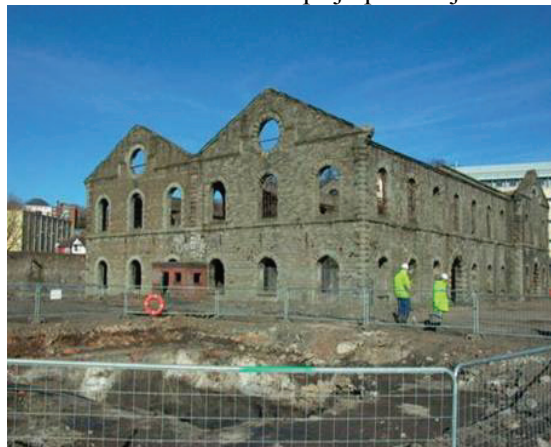
pojedinaца. Stoga se može zaključiti da je već bila naglašena briga zajednice, koja se sastojala od različitih skupina specifičnih za područje kao i općenito okolišno orijentiranih interesnih skupina kao npr. Bristol Civic Society, Bristol Visual Environmental Group, Clifton and Hotwells Improvement Society i sl.. Ovim skupinama priključile su se i kvazi-profesionalne/trgovačke interesne skupine poput City Docks Ventures. Ove skupine bile su među vodećim skupinama uključenima u postupak od samih početaka regeneracije luke i odigrale su značajnu ulogu u javnim konzultacijama.

Slika 5.2: Harbourside – prije prenamjene



Izvor: Vidi pozivnu bilješku 124!¹²⁴

Slika 5.3: Harbourside – prije prenamjene



Izvor: Vidi pozivnu bilješku 124!

Kada se 1993. godine krenulo s projektom Harbourside, prvi prioritet je bio usuglašavanje interesa oko zemljišta i uspostavljanje načina zajedničkog rada. U to je vrijeme, uprava zadužena za planiranje već imala iskustvo i dobar osjećaj za namjere lokalne zajednice, što se dalo do znanja i ostalima zainteresiranim u postupku. Jednom kada se uspostavio način rada s partnerima u regeneraciji te izradio prijedlog Okvira za lokalni razvoj, predstavljen je zajednici kako bi se postigao konsenzus u smislu planiranja. Petnaest godina partnerstva između gradskog vijeća, ključnih dionika, ulagača, predstavnika različitih poslovnih djelatnosti, operativaca i financijera koji svi zajedno tvore grupu *Bristol Harbourside Sponsors Group*, rezultiralo je definiranjem fokusa i željama za to područje. Potom je 1994. godine uspostavljen Harbourside Design Forum sa svrhom savjetovanja Gradskog vijeća u pitanjima urbanog dizajna i arhitekture. Stručnjaci ovog tijela razvili su skup alata za dizajn kako bi se osigurao dosljedan dizajn, imajući osobito u vidu dovoljno otvorenog prostora za javnu upotrebu. U Wapping Wharf-u, potpodručju unutar Harbourside-a (zajedno s područjem prenamjene Temple), uslijedio je niz projekata prenamjene različitih razina razvoja (na Wapping Wharf-u predložen je mješoviti razvoj, što obuhvaća stambene jedinice, hotel, lokalne trgovine i usluge, s novim muzejom Bristola na rivi), uzimajući u obzir agendu održivog razvoja kao vodećeg principa. Projektima koji su izrastali upravljalo se od početka do izgradnje kroz dizajnersko vođenje u formi Okvira za razvoj, davanjem informacija putem kratkih pisanih uputa za planiranje ključnih područja, uključivanjem povratnih mišljenja/stavova di-

¹²⁴ Slike za slučaj Bristol korištene u ovom radu dostupne su na slijedećoj poveznici: http://www.berinetwork.com/index.php?option=com_content&task=view&id=171&Itemid=291 (pristupljeno 18. kolovoza 2010.)

zajnerskog foruma, uključujući Strategiju gradskog središta te povratne informacije konzultativnih sastanaka. Općenito, projekt regeneracije dobio je veliku podršku, osobito u dijelu koji se odnosio na stvaranje javnih koristi u obliku rekreativnih i kulturnih sadržaja. Ipak postojala je manja skupina koja je imala primjedbe na intenzitet razvoja trgovačke djelatnosti potrebne da zadovolji te javne koristi, a predložene su manje izmjene lokalnog plana.

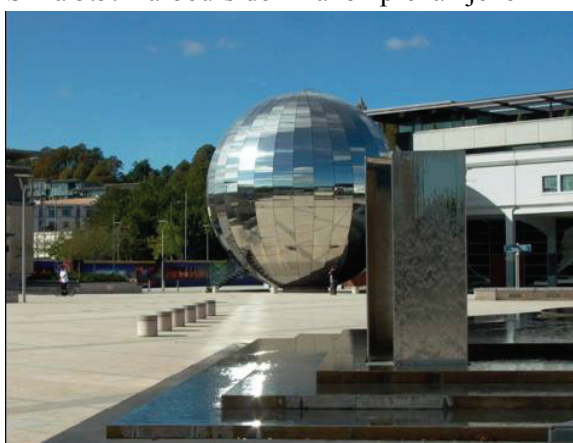
Prenamjena povijesnih gradskih pristaništa odvijala se tijekom dugog razdoblja – od 1975. godine naovamo. Za velike pothvate regeneracije, potreban je niz godina (a iz ovog primjera čini se i desetljeća) kako bi se uskladili interesi, želje i mogućnosti svih zainteresiranih te stvorilo povjerenje među partnerima u participativnom procesu. Na primjeru Bristola može se uočiti da postoji jedan široki formalno-pravni okvir koji nameće participaciju odozgo, a na lokalnoj razini je da pokrene procese i usmjeri ih k željenom smjeru i to po mogućnosti dugoročno održivom. Novo stvoreno područje s mješovitom upotrebom prostora, kreiralo je bogatu ponudu poslova i mogućnosti stanovanja u srcu grada, a regiju usmjerilo na rekreaciju i turizam. Danas je područje Harbourside-a simbol napredne ekonomije koja obuhvaća nove centre stanovanja i poslovanja, kulturne sadržaje, kafiće i restorane, turističke atrakcije i obilježja razvoja poput kompleksa "At-Bristol" (vidi Slike 5.4 i 5.5). Niz je osvojenih nagrada i priznanja za arhitektonska i druga dostignuća na području prenamjene koja se uklapaju u kontekst gradskog središta, što se smatra izravnim javnim koristima od prenamjene.

Slika 5.4: Harbourside – nakon prenamjene



Izvor: Vidi pozivnu bilješku 124!

Slika 5.5: Harbourside – nakon prenamjene



Izvor: Vidi pozivnu bilješku 124!

5.7.2. Grad Tilburg

Kao rezultat ozbiljnih onečišćenja u blizini Roterdama, 1980. godine zagađenje tla u Nizozemskoj postalo je glavno političko pitanje. Javna reakcija je bila snažna, a mnoštvo građana u strahu od mogućeg onečišćenja ispod njihovih domova. Nacionalno Ministarstvo stanovanja, prostornog planiranja i okoliša, 1983. godine donijelo je Privremeni Zakon o sanaciji tla, koji je rezultirao nacionalnim testiranjem tla. Trenutno, svaka provincija provodi godišnja ispitivanja sumnjivih onečišćenja tla. Uslijed

snažnih javnih prigovora/prosvjeda, u zakonodavstvo ranih 1980-tih uključeni su strogi standardi sanacije tla. Nekretnine su klasificirane sukladno trima razinama onečišćenja:

⇒ A - razina: Smatra se čistim s onečišćivalima koji su na ili ispod utvrđenih minimalnih razina

⇒ B - razina: Potrebno dodatno ispitivanje (sumnja da postoji izvjesno onečišćenje)

⇒ C - razina: Potrebno cjelovito čišćenje (postoji izvjesno onečišćenje).

Zakon o zaštiti tla stupio je na snagu 1995. godine te sada povezuje sve razine čišćenja s budućim korištenjem zemljišta. Standardi čišćenja razvijeni su navodeći maksimalno dopustive razine rizika koje se temelje na budućem korištenju zemljišta. Federalna Vlada svake godine predviđa određeni iznos za sanaciju tla, a stotine projekata diljem zemlje natječu se za ta sredstva (ministarstvo financira do 90% troškova sanacije za projekte kod kojih postoji onečišćenje iznad utvrđenih vrijednosti, a lokalne samouprave financiraju ostatak od 10%). Kao rezultat novog zakonodavstva o sanaciji tla, svaki plan sanacije je registriran pri središnjoj organizaciji tzv. "het Kadaster" koja vodi točne podatke o čestici svakog vlasnika i njezinim specifičnim ograničenjima. U svakoj se općini nalazi ispostava gdje se ta informacija može dobiti, a svaki kupac može kontaktirati katastar kako bi dobio informacije o planu čišćenja tla lokacije. Prodavač nekretnine mora obavijestiti potencijalnog kupca o onečišćenju lokacije, a kupac provodi vlastito ispitivanje nekretnine dubinskom analizom. Prema nizozemskom zakonu, svaki grad mora izraditi sveobuhvatan prostorni plan, kojeg mora usvojiti svaki okrug i regionalna uprava. Država ili provincija koordinira regionalne planove za središnju upravu. Provincija također mora usvojiti planove okruga za stanovanje svakog grada i utvrditi da li su sukladni nizozemskom zakonu. Ukoliko provincija odbije plan, revidira se na nacionalnoj razini. U Nizozemskoj se prostorno uređenje temelji na zakonu o prostornom planiranju. Postupak promjene prostornog plana lokacije je veoma složen i zahtjeva davanje ulaznih podataka svih članova zajednice, te usvajanje od strane Vijeća okruga. Prostorno planiranje nameće ograničenja nekim osnovnim upotrebama u specifičnom geografskom području. U Tilburgu¹²⁵ se za potrebe upravljanja procesom uključivanja dionika koristila radna strategija namijenjena za konkretno područje prenamjene. Za njezinu provedbu odgovorna su četiri odjela, svaki za svoj dio grada. Članovi pojedinog tima utvrđuju potrebe i želje u zajednicama, organizacijama i tvrtkama, u okviru ograničenja gradske politike. Profesionalno osoblje aktivno traži rješenja u razvoju i nadzoru područja za koja su odgovorni. Prednost ovakve radne metode je u tome što odgovorni imaju stalne mreže dionika od kojih pritječu ažurirane informacije koje se nastoje uskladiti s razvojnim prijedlozima. Dodatno, u Tilburgu postoji specijalna odredba koja uređuje područje participacije. U ovoj se odredbi navodi da dotična javnost ima pravo sudjelovati u svakom području politike jedinice lokalne samouprave. Kada se novi (prostorni) planovi izrađuju, (grado)načelnik i vijećnici odlučuju koji članovi javnosti će vrlo vjerojatno biti pod utjecajem i slijedom toga uključuju ih u sudjelovanje. Na temelju toga, dionici su pozvani da sudjeluju ukoliko to žele ili je vjerojatno da će biti pod utjecajem predloženog razvoja ili ukoliko imaju interes u tome. Ukoliko su

¹²⁵ U Poglavlju 3, primjer se Grada Tilburga već spominjao u okviru uspješne primjene modela javno-privatnog partnerstva u prenamjeni neiskorištenih nekretnina.

dionici predstavljeni kroz organizacije, (grado)načelnik i vijećnici preuzimaju aktivnu ulogu u radu s tim organizacijama kako bi se usuglasili oko najprikladnijih postupaka i procesa uključivanja. Informacije o prijedlozima i procedurama uključivanja koje (grado)načelnik i vijećnici daju pozvanim dionicima, moraju biti razumljive. Dotičnim dionicima se daje mogućnost da formuliraju dodatna pitanja, koja se razmatraju za daljnje uključivanje. Potom se priprema i usuglašava komunikacijski plan za planiranje većih projekta regeneracije brownfield-a. U planu su detalji kako komunikacija treba izgledati tijekom provedbe projekta. Minimalno svaka tri mjeseca plan se revidira kako bi se uključile nove teme. Plan također definira različite ciljne skupine, komunikacijsku strategiju, unutarnje i vanjske korisnike komunikacije i različite načine komuniciranja. Komunikacijski plan također daje informacije o detaljnom rasporedu kada, gdje i s kim se koristi komunikacija te služi kao dodatak službenoj odredbi javne participacije. Navedeni primjer bi se mogao tretirati kao instrument kojim se doprinosi transparentnim postupcima donošenja odluke. Kroz ovaj instrument u postupku planiranja, jedinica lokalne samouprave potiče komunikaciju odozgo na dolje – odozdo na gore, usuglašavanje oko razvojnih odrednica u njihovom samom nastajanju, heterogenost stajališta kao i inputa pojedinih dionika i interesnih skupina. Time se stvaraju preduvjeti, primarno za provedbu projekta, a u konačnici i za uspješnost cjelokupnog postupka.

5.8. Zaključak

Uključivanje zajednice jako je važan faktor u svim aspektima regeneracijskog procesa. Rano uključivanje svih dionika u proces planiranja osigurava prepoznavanje interesa zajednice u ranoj fazi i omogućuje sposobnost reagiranja na prijedloge kao i sigurnosti da će projekt biti prihvaćen među donositeljima odluka i širom publikom. Kao i u drugim razvojnim projektima, javne konzultacije su još više važne u kontekstu prenamjene brownfield-a jer je vrlo vjerojatno da će biti pod utjecajima kao što su povijest i tradicija, kombiniranim s postojećim lokalnim dionicima. U cilju uspješnosti procesa, cjelokupni pristup konzultacijama i angažiranju dionika mora započeti dovoljno rano, svi relevantni dionici moraju biti uključeni, postupak transparentan. Javna participacija mora se održavati kao dio kontinuiranog razvojnog procesa. Uspješne sheme regeneracije moraju odgovarati na potrebe lokalne zajednice zadržavajući pritom komercijalnu isplativost, koristi za zajednicu ne smiju se promatrati samo kroz izravne mjere poput broja novostvorenih radnih mjesta. Pružanje raznovrsnih usluga i ponuda zanimljivih sadržaja je jednako važna za uspjeh revitalizacije područja i jačanja lokalnog učinka.

Na području RH nalazi se veliki broj napuštenih/neiskorištenih nekretnina industrijske naravi, komercijalne, potom onih koje su služile za potrebe vojske ili drugih uslužnih djelatnosti. Vlasništvo ili pravo upravljanja za dio njih prebačeno je na niže razine upravljanja (županije, gradove, općine), a ostatak je u vlasništvu RH.¹²⁶ S obzirom da predstavljaju goleme prostorne resurse na području JLP(R)S i

¹²⁶ Prema podacima MORHA, SDUUDI-a, AZO-a i HFP-a na području RH još uvijek ne postoji točno utvrđen broj i površina objekata (uključujući zemljište i pripadajuću) infrastrukturu.

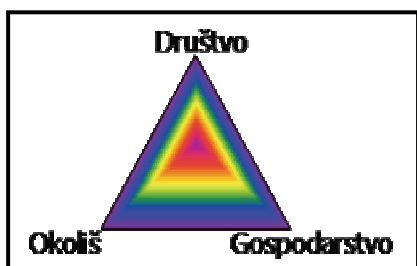
u bližoj (ili daljoj) budućnosti će biti predmetom projekata prenamjene, od iznimne je važnosti već sada dati smjernice kako da se iste što je moguće bolje (po mogućnosti *optimalno*) prenamijene. Primjeri iz prakse mogu poslužiti kako bi se dobile osnove informacije i stekao uvid u mogućnosti koje su jedinicama JLP(R)S na raspolaganju, kada se radi o prenamjeni. U poglavljima koje slijede, pobliže će se opisati hrvatski kontekst prenamjene neiskorištenih nekretnina, te primjeri prenamjene s prvim ocjenama uspješnosti prenamjene s obzirom na participaciju.

6. MODEL PRENAMJENE NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA

6.1. Pojam održivosti i održive prenamjene neiskorištenih nekretnina

Pojam održivosti već se uvriježio dugi niz godina. Prije više od 20 godina počeo se koristiti pojam održivog razvoja (United Nations Development Programme, 1987), a označava razvoj kojim se ne ugrožavaju potrebe budućih generacija. Takva definicija izrasta iz potrebe da se zadovolje opća stajališta ekonomista, znanstvenika koji se bave okolišem, sociologa i svih struka koje sudjeluju u kreiranju razvojnih scenarija. Do tog trenutka uobičajeno se govorilo o rastu te napretku koji je jedino moguć ukoliko postoji rast, pri čemu se mislilo uglavnom na ekonomski rast. Ekonomski rast uvjetovan industrijalizacijom u prošlom stoljeću omogućio je procvat nacionalnih ekonomija, pa tako i globalne, u materijalnom smislu. Brži i kvalitetniji pristup raznovrsnim dobrima i uslugama, tehnološki napredak i unaprijeđena komunikacija (barem u tehničkom smislu!), samo su neki od pokazatelja kojima se nastojalo mjeriti blagostanje neke nacije. No rasti ekonomski, ne znači nužno rasti i u nekom drugom smislu. Taj rast se uglavnom događao na štetu okoliša. I to nepovratno. Stoga, prve brige i nevolje u vezi s onečišćenjem okoliša kao rezultatom snažnih ekonomskih aktivnosti, nameću nove zahtjeve u planiranju razvoju. Uobičajena ekonomska paradigma rast = razvoj postaje neprihvatljiva. Stvara se potreba za pomakom u razmišljanju i polako se utemeljuje ideja o održivosti i održivom razvoju. Definicija kojom ovaj odlomak započinje, čini se jednostavnom i prihvatljivom većini koja se bavi pitanjem razvoja. Održivost u smislu definicije predstavlja usklađenost razvojnog djelovanja u ekonomskom, okolišnom i društvenom smislu. Postizanje ravnoteže među navedenim područjima, pretpostavka je održivog razvoja. Takvu je ravnotežu uobičajeno prikazati pomoću tzv. "trokuta održivosti", pri čemu se također jednako važnom smatra i institucionalna dimenzija, koja osigurava postizanje ravnotežnog položaja. "Trokut održivosti" prikazan je na Slici 6.1.

Slika 6.1: Trokut održivosti

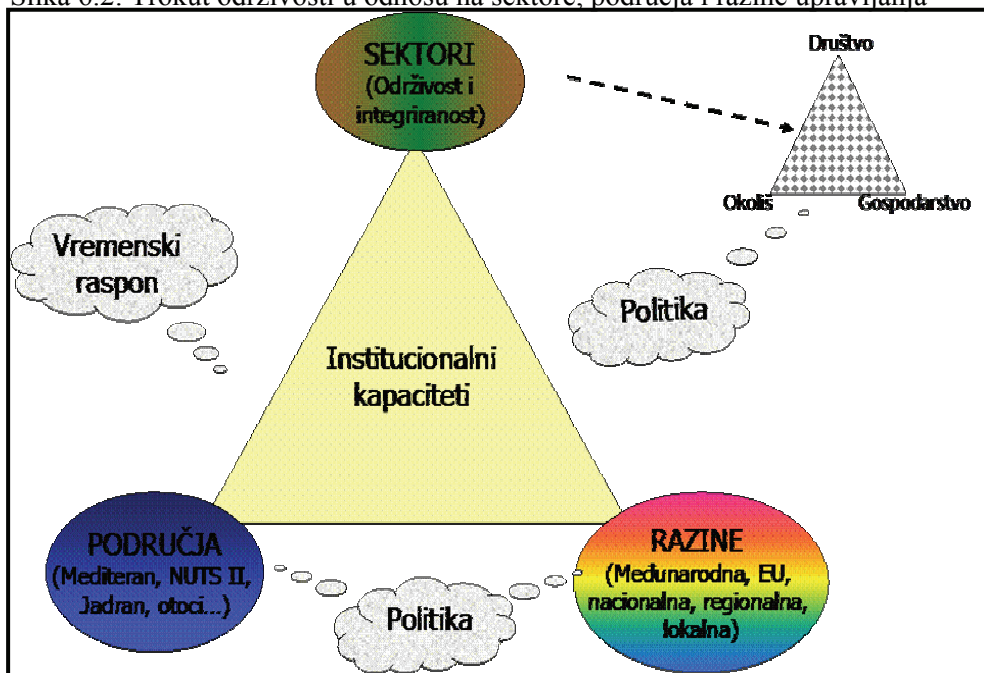


Izvor: <http://www.worldbank.org/depweb/english/sd.html> (pristupljeno, 07.09.2010.)

Ekonomski aspekti odnose se na usluge, potrebe kućanstava, rast industrije, rast poljoprivrede, te učinkovito korištenje radne snage. Društveni se aspekt odnosi na pravednost, participaciju, osnaživanje, socijalnu mobilnost, te očuvanje kulture, dok se aspekti okoliša odnose na biološku raznolikost, prirodne resurse, prihvatni kapacitet, integritet ekosustava te čisti zrak i vodu. No trokut se održivosti

može promatrati i kroz prizmu sektora u kojima se odvija, pri čemu gospodarstvo, društvo i okoliš, predstavljaju sektore, razine se odnose na one upravljačke, a područja se odnose na neki određeni prostor koji ima definirani obuhvat (administrativno-teritorijalni, statistički, prema odabranom kriteriju itd.). U tom slučaju, grafički bi prikaz izgledao, kao što je prikazano na Slici 6.2.

Slika 6.2: Trokut održivosti u odnosu na sektore, područja i razine upravljanja



Izvor: ICZM Projekt, 2009.

Isprepletenost djelovanja u različitim segmentima zahtijeva koordinaciju. U posljednjem grafičkom prikazu, institucionalni su kapaciteti postavljeni u središte. Institucionalna ekonomija nastoji objasniti sustav i djelovanje institucija koje su zadužene za razvoj, a institucionalni kapaciteti imaju izravan utjecaj na rad pojedinih i u pojedinim segmentima, te su zaduženi za koordinaciju elemenata uključenih u ovu shemu. Na istoj se slici pojavljuje i politika koja također ima utjecaj na pojedine segmente. Politika, predstavljena kroz one koji imaju moć donošenja odluka, utječe višestruko. U smislu upravljanja razvojem, zadaća je politike donošenje i provedba zakonodavstva na različitim razinama. Provedba zakona, odvija se pak u određenom području, pri čemu se ono ne mora nužno poklapati s utvrđenim administrativno-teritorijalnim prostornim obuhvatom te ih može i prelaziti. Stoga političke odluke moraju uzeti u obzir utjecaj koji neki zakonodavni akt može imati na niže razine upravljanja te na područja na koja se odnosi.¹²⁷ U razmatranju pitanja vezanih uz održivost i održivi razvoj, uzima se u obzir i vremenska dimenzija. Utjecaj aktivnosti koje se provode u pojedinim sektorima (politika koja ima utjecaj na aktivnosti i njihovu provedbu se u tom smislu nalazi neposredno uz trokut održivosti kao što je prikazano na Slici 6.2) može biti različitog vremenskog raspona. I dok se za aktivnosti provedene u gospodarstvu, (pozitivni) rezultati očekuju u kraćem vremenskom roku (3-5 godina), aktiv-

¹²⁷ Ovdje su osobito značajni propisi koji se odnose na područje prostora i okoliša.

nosti poduzete u sektoru društva će svoje prave učinke pokazati u srednjem roku (npr. potrebno je barem desetogodišnje i duže razdoblje kako bi bili vidljivi učinci mjera u školstvu ili obrazovnom sustavu). Moglo bi se reći da je okoliš po tom pitanju najosjetljiviji. Naime, da bi se utvrdili učinci mjera poduzetih u okolišu, potrebna su ponekad desetljeća. Upravo zbog različitih vremenskih dimenzija, uspostava ravnoteže i integriranosti elemenata trokuta (obaju!) predstavlja izazov za "scenariste" razvoja neke države. Održivost je postala popularan, iako višestran koncept u urbanim pitanjima i drugim područjima (Aguirre 2002; Faber, Jorna i Van Engelen 2005; Jordan 2008). Globalna planerska mreža navodi 10 načela novog urbanog planiranja (UN-Habitat, 2009): promocija održivog razvoja, postizanje integriranog planiranja, integriranje s proračunima, planiranje s partnerima, poštivanje načela supsidijarnosti, pravovremenu reakciju na potrebe tržišta, osiguravanje pristupa zemljištu, razvijanje odgovarajućih alata planiranja, djelovanje za dobrobit siromašnih i uključivost, te prepoznavanje kulturnih različitosti.

6.2. Prenamjena neiskorištenih nekretnina u funkciji strateškog planiranja i upravljanja razvojem na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini

Čovjek, od kada postoji, planira¹²⁸. U početku se planiranje odnosilo na rješavanje egzistencijalnih problema - potrebe za hranom i mjestom za spavanje. Stari narodi (Grci, Rimljani...) planirali su gradove, u najširem smislu upravljanja organizacijom prostora, zemljišta, vlasničkih odnosa te opskrbe građana uslugama¹²⁹. Planirali su mjesta u kojima su živjeli, ulice kojima su se kretali, trgove na kojima su slavili, piramide u kojima su sahranjivali. Pored toga brinuli su i o prostoru stanovanja, kulturno-umjetničkim i sportskim objektima i gospodarskoj djelatnosti nastojeći obuhvatiti sve aspekte života stanovništva. Stoga je pojam planiranja dobro poznat prosječno upućenom čitatelju koji naslućuje što on obuhvaća i kako je u današnjem vremenu gotovo nemoguće živjeti bez unaprijed pripremljenog, pa makar i ugrubo skiciranog plana (Đokić, Rašić Bakarić, Šišinački, 2010: 19). Planiranje razvoja je, čini se, ponovno u modi. Riječju planiranje obilježeno je vrijeme nakon II. svjetskog rata pa sve do 1990-tih. U tom razdoblju u zemljama središnje, istočne i jugoistočne Europe često su se mogli čuti termini poput centralno-planska privreda, centralno-planski privredni model, planska privreda i sl. Trebalo je proći desetak godina da se planerska terminologija vrati u svakodnevni govor bez negativnih konotacija dok se u međuvremenu ustalio „zamjenski“ termin strategija, pa se oba termina koriste u svakodnevnom stručnom i akademskom razgovoru i praksi¹³⁰. Istovremeno upravo planiranje, na koje zapravo često nailazimo u privatnom sektoru i segmentu planiranja poslovanja poduzeća je bio itekako prisutan termin u gospodarstvima zapadnog, kapitalističkog svijeta. Planiranje razvojnog procesa složeno je i uključuje niz komponenti (gospodarstvo, socijalna politika, zaštita okoliša, obrazova-

¹²⁸ Više o tome u Healey, 1997.

¹²⁹ Više o tome u Mumford, 1961.

¹³⁰ U praksi se pojmovi planiranja i programiranja često izjednačavaju. Obično se planiranje odnosi na izradu dokumenata više razine, s manje razrađenim aktivnostima, dok su programi u pravilu jako razrađeni (iako i sami mogu sadržavati planove), a trebali bi uključivati i financijsku komponentu (o planiranju (programiranju) vidi više u Sumpor, 2005).

nje itd.) te se primjenjuje u javnom i privatnom sektoru. Prednosti planiranja su u tome što ono omogućuje: *upravljanje (razvojnim) procesom, formalizaciju (razvojnog) procesa, kontrolu procesa i koordinaciju razvojnih aktivnosti, sudjelovanje većeg broja sudionika u procesu (dobivanje uvida u stvarne potrebe i probleme), te konstruktivan pristup rješavanju problema*. Kao posljedica sve većeg utjecaja vanjskog okruženja u procesu donošenja dugoročnih odluka javlja se strateško planiranje. Prvu temeljnu definiciju strategije dao je Alfred Chandler u knjizi *Strategija i struktura* (Chandler, 1962) te ju definira kao određivanje temeljnih dugoročnih ciljeva poduzeća i usvajanje pravaca akcije i alokacija resursa potrebnih za ostvarenje tih ciljeva. Međutim to je ujedno i pristup koji obuhvaća niz metoda i alata za izradu razvojnih dokumenata (strategije, programi, projekti), koji se koriste u upravljanju javnom upravom. Mogu biti za određeni gospodarski sektor ili područje javne politike ili sveobuhvatne za niz područja javnih politika – npr. "integrativne strategije" ili "programi ukupnog razvoja"¹³¹. Strateški planirati između ostaloga znači voditi računa o raspoloživim sredstvima te kako ih alocirati na efikasniji, koherentniji i transparentniji način, a u takvom dokumentu predstavljena je vizija razvoja te određen red prvenstva ostvarivanja pojedinih ciljeva - kratkoročnih i dugoročnih. Osim toga strateškim se planiranjem poboljšava usmjerenost institucije(a) na praćenje postignuća i procjenu rezultata, sukladno tome i mjerenje napretka, čime se stvara osnova za povećanje učinkovitosti i u konačnici produktivnosti. Radi boljeg uvida u proces upravljanja razvojem kao i kontrole nad samim procesom, uobičajeno je proces formalizirati, što je omogućeno pristupom strateškog planiranja. Proces uobičajeno započinje sistematičnim prikupljanjem informacija o okruženju institucije ili javne politike, potom se obavlja analiza po pojedinim sektorima/područjima, identificiraju ključni problemi, iz tako navedenih problema izvode ciljevi te određuje red prvenstva njihove provedbe. Za postizanje ciljeva određuje se niz aktivnosti/mjera/projekata koji su uobičajeno objedinjeni u akcijskom (operativnom, provedbenom) planu aktivnosti. Potom se uspostavlja mehanizam provedbe, a uz pomoć sustava praćenja i ažuriranja vrednuju se rezultati, koji predstavljaju inpute za reviziju postojećeg odnosno izradu novog programa/strategije/plana. U kontekstu takvog obrasca planiranja, moguće je primijeniti pristup na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Tako na nacionalnoj razini na osnovi utvrđene javne politike, proizlaze razvojni dokumenti kojima se definira čitav sektor ili područje za koje se identificiraju prioriteti i ciljevi. Time može biti obuhvaćeno područje brownfield-a kao zasebno (kao što je primjer Nacionalne strategije prenamjene brownfield-a u Češkoj). Formulirana politika prenamjene na nacionalnoj razini služi kao polazna osnova za provedbu na nižim razinama. U SAD-u je za politiku prenamjene nekretnina zadužena Američka agencija za zaštitu okoliša, a svaka savezna država priprema programe koji obuhvaćaju prioritete prenamjene (slično je i u državama Ujedinjenog kraljevstva – npr. u Engleskoj postoji Nacionalna brownfield strategija). Brownfield strategija, strategija urbane regeneracije i sl. se također može izraditi i usvojiti i na lokalnoj razini (npr. Brownfield strategija Grada Calgary-a). Mnoštvo znanstvenih istraživanja i radova koji su već prije navedeni u radu, podlo-

¹³¹ Više o strateškom planiranju i problemima izrade i provedbe strateških razvojnih dokumenata na lokalnoj razini u RH vidjeti u Đokić, Starc i Stubbs, 2007. Više o regionalnoj politici i planiranju u RH vidjeti u Filipić, Fröhlich i Maleković, 2004.

ga su za odlučivanje u području brownfield problematike na svim razinama upravljanja. Modeli koji su se do sada primjenjivali (i još uvijek se primjenjuju) pokazuju svoje prednosti, a po proteku niza godina i neke osnovne nedostatke. Iako s početka vrlo prihvaćeni i rašireni (osobito u Ujedinjenom Kraljevstvu), primjeri prenamjene po modelu javno-privatnog partnerstva, pokazuju i svoje loše strane, osobito u fiskalnom aspektu. Nedovoljno uzimanje u obzir rizika pri takvim projektima, koji nužno opterećuju proračun nekog grada ili općine (a moguće i države!), postaju preskupi za održavanje, a njihova potpuna realizacija upitna, jer se aktivnost nije na vrijeme povezala s proračunskim procesom ili se temeljila na nerealnim očekivanjima (primjer izgradnje tunela u Amsterdamu).

6.3. Utvrđivanje odnosa između pojedinih determinanti uspješnosti prenamjene

Za utvrđivanje odnosa između pojedinih determinanti uspješnosti prenamjene, za svaku determinantu utvrđen je odnos očekivane razine participacije i predmetne determinante s obzirom na modalitet. Determinante uspješne prenamjene identificirane su u Poglavlju 4, a one su kako slijedi: *institucionalni i zakonodavni okvir, vlasništvo i imovinsko-pravni odnosi, lokacija, rizici, vođa i vodstvo*. Svaka determinanta ima određene modalitete, a za pojedini se modalitet procjenjuje očekivana razina participacije. Proizvoljno su utvrđene tri razine participacije: **niska**, **srednja** i **visoka** (u skladu s prije spomenutim ljestvama participacije). Za svaki modalitet pojedine determinante utvrđena je razina participacije. Na taj način povezale su se pojedine determinante s participacijom.

6.3.1. Institucionalni i zakonodavni okvir

Kao što je već u prethodnim poglavljima navedeno, uređeni institucionalni ustroj općeniti je preduvjet za funkcioniranje javne uprave. To podrazumijeva:

1. uspostavljene institucije koje pružanjem usluga podržavaju razvoj gospodarstva i društva u cjelini te očuvanje okoliša;
2. osposobljene i dostatne kapacitete koji su u stanju pravovremeno i učinkovito odgovoriti na razvojne potrebe; te
3. koordinaciju poduzetih i aktivnosti koje se namjeravaju poduzeti te komunikaciju, a poželjno i kolaboraciju među institucionalnim akterima.

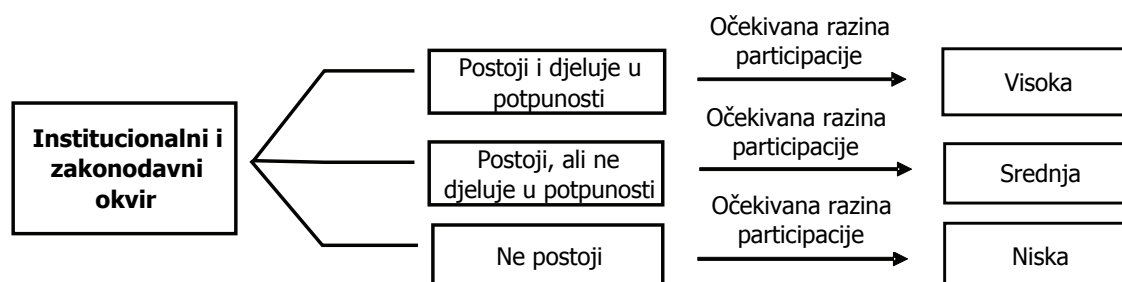
Zakonodavni okvir ima zadatak da omogućiti institucijama da u okviru svog djelovanja obavljaju povjerene im zadaće maksimizirajući zadovoljstvo građana. Uspješna provedba skupa zakona, podzakonskih akata i drugih obvezujućih dokumenata (npr. strategija, planova) elementaran je zahtjev na putu do države i društva blagostanja. Donošenjem zakona i/ili podzakonskih akata, pojedine institucije (npr. tijela državne uprave) mogu nastati ali isto tako i nestati, provedba neke politike može se ubrzati ili usporiti, razvoj se može potaknuti ili ograničiti. Za očekivati je da će usklađenost institucionalnog i zakonodavnog okvira i njihova međusobna podrška ili drugim riječima, zakonski okvir koji jasno de-

finira djelokrug rada, obveze i odgovornosti institucija, a one u skladu s tim djeluju (uz napomenu da djeluju li i šire nego je to propisano, ukoliko je u pozitivnom smislu i za posljedicu ima pozitivne rezultate, tada takvo djelovanje treba biti i nagrađeno!), doprinijeti i jačanju participativnih procesa. Portney objašnjava kako se neki programi urbane održivosti usredotočuju na “funkciju civilnog društva, pri čemu institucije i društveni procesi utječu na način kojim građani djeluju (ili ne djeluju) jedni s drugima.” (Portney, 2005: 583). Ovisno o opsegu i ciljevima participacije, postoje različiti oblici participativnih procesa. Može ih se podijeliti na tri osnovne skupine (Zwirner, Berger i Sedlacko, 2008):

1. *ad-hoc oblici participacije* organizirani samo za specifičnu svrhu (npr. radionice);
2. *institucionalizirani oblici participacije* (npr. partnerstva, vijeća, savjetodavne grupe), te
3. *hibridni oblici participacije* koji se često pojavljuju u praksi kao mješavina prethodna dva koji se međusobno nadopunjuju. Postoje u većini zemalja članica EU, kao npr. savjeti ili vijeća (npr. nacionalno vijeće za održivi razvoj), a podržani su ad-hoc participacijom (npr. kroz forume, radionice ili konferencije usmjerene na specifičnu temu održivog razvoja).

Iz do sada navedenih pretpostavki institucionalnog i zakonodavnog okvira, kao i iz nekolicine navedenih primjera, može se zaključiti da postoji povezanost ove determinante s participacijom i njenim različitim razinama i oblicima. Ta povezanost može se slikovito opisati kao što je prikazano na Slici 6.3.

Slika 6.3: Očekivana razina participacije s obzirom na institucionalni i zakonodavni okvir



Izvor: autorica, 2010.

Ukoliko je uspostavljen institucionalni i zakonodavni okvir koji u potpunosti djeluje, može se očekivati da će i razina očekivane participacije biti visoka. Naime, tada nadležne institucije preuzimaju odgovornost da pokrenu participativne procese već u samom začetku, zakonodavni okvir podržava uključenost zainteresiranih dionika te uzima u obzir njihove prijedloge, komentare i dopune, a razina uključenosti premašuje minimalne formalno propisane zahtjeve. Institucionalni i zakonodavni okvir mogu postojati (formalno su uspostavljeni), međutim nisu u potpunosti u funkciji: npr. podkapacitiranost institucija, nedovoljna osposobljenost kadrova, usvajanje zakona koji predstavljaju kompromisna rješenja ali ne ujedno i optimalna i sl. utjecat će na srednju razinu očekivane participacije (negdje u sredini prije spomenutih Ljestava participacije). S lakoćom se može zaključiti da ukoliko institucionalni i zakonodavni okviri nisu uspostavljeni, prostor za provođenje participativnih procesa je znatno sužen, očekivana razina participacije niska, a uspješnost provedbe pothvata upitna. Zadobivanje institucio-

nalne podrške i određivanje *lokacije* na kojoj se donose odluke trebalo bi se predvidjeti što je ranije moguće kako bi se osiguralo ostvarenje ishoda procesa uključivanja. Ulaskom u EU u godinama koje slijede, posebna će se pažnja posvećivati institucionalnom i zakonodavnom okviru. Naime s obzirom na zahtjeve programiranja prema načelima strukturnih fondova, isti će morati imati ugrađene elemente koji će snažno podržavati participaciju i participativne procese, a osobito u programima i financiranju projekata urbane regeneracije

6.3.2. Vlasništvo i imovinsko-pravni odnosi

Kao što je već spomenuto važan preduvjet koji mora biti zadovoljen prije negoli započne postupak prenamjene su uređeni imovinsko-pravni odnosi na temelju kojih se nedvojbeno može zaključiti tko je vlasnik određene nekretnine. Identificiranjem vlasnika te njemu pripadajućih prava koja iz tog naslova proizlaze moguće je utvrditi da li je riječ o privatnom, mješovitom ili javnom vlasništvu. Tip vlasništva odredit će u određenoj mjeri i razinu očekivane participacije, što je prikazano na Slici 6.4.

Slika 6.4: Očekivana razina participacije s obzirom na vlasništvo



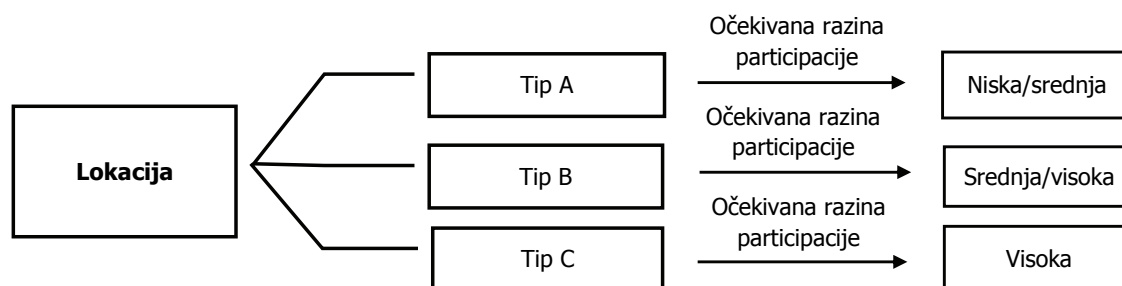
Izvor: autorica, 2010.

Ukoliko se radi o privatnom vlasništvu, s obzirom na slobodno trgovanje i upravljanje privatnih osoba vlastitom imovinom može se očekivati da će razina participacije biti niska, možda čak i nepoželjna jer nužno produljuje proces, što privatnom vlasniku načelno nije u interesu. Ukoliko se radi o mješovitom vlasništvu čitav proces prenamjene uvelike ovisi o odnosu moći između privatnog i javnog sektora u smislu donošenja odluka, financijskog kapaciteta pojedine strane te jasne politike upravljanja daljnjim razvojem konkretne lokacije. Kako raste udio javnog vlasništva u cjelokupnom, za očekivati je da će rasti i razina participacije u procesu prenamjene, tako da bi se moglo reći da će u slučaju mješovitog vlasništva participacija biti na srednjoj razini. Ukoliko se radi u potpunosti o javnom vlasništvu, participacija bi trebala biti na visokoj razini, a to se i očekuje od odgovorne javne uprave koja donosi odluke o daljnjem razvoju prostora na kojem potencijalno uključeni u proces žive.

6.3.3. Lokacija

U više je navrata spomenuto kako je lokacija jedan od najvažnijih čimbenika prenamjene. Lokacija u smislu geografskog smještaja, uključujući topografiju i klimatsko podneblje je nešto što je moglo bi se reći zadano i na te elemente vezane uz lokaciju teško da se može bitnije utjecati u kraćem roku. Samim svojim položajem (na kopnu, na moru, u planinskom području itd.) i mikroklimatskim karakteristikama neka lokacija može biti manje ili više privlačna. Pored ovih obilježja lokacije, postoji i niz drugih na koje se može utjecati i koje je moguće poboljšavati, uklanjati, naglašavati, pojačavati itd. U literaturi se navode tzv. tradicionalni opći faktori konkurentnosti (Fröhlich, 1999) koji utječu na razvoj i konkurentnost svake regije. U okviru njih tradicionalni lokacijski faktori su lokacija, prometne veze, raspoloživost energije, komunalna infrastruktura, komunikacijski sustav, prirodni resursi, lokalni porezi, raspoloživost kvalificirane radne snage, troškovi radne snage, blizina potrošača/dobavljača. Nabrojani faktori odnose se na širi prostorni kontekst razvoja, no potrebno ga je uzeti u obzir i kada se govori o prenamjeni neke konkretne neiskorištene nekretnine koja se nalazi na određenoj lokaciji. Prilikom razmišljanja o budućoj svrsi neke neiskorištene nekretnine, zasigurno će biti potrebno navedene faktore uzeti u obzir prije negoli se s prenamjenom započne. Analizom ovih faktora kao i onih specifičnih za samu lokaciju, a to su: postojeći imovinsko-pravni odnosi i vlasništvo te u vezi s tim moguća ograničenja ili olakotne okolnosti, rizici prisutni na samoj lokaciji, njihova razina, vjerojatnost njihova pojavljivanja, ublažavanja odnosno uklanjanja te političke okolnosti, postojanje vođe (vodstva) i njegove/njezine posvećenosti procesu. Na temelju svih navedenih podataka i informacija, moguće je odrediti tip lokacije prema A-B-C modelu spomenutom u trećem poglavlju rada. S obzirom na tip lokacije, ovisit će i razina uključenosti dionika u proces prenamjene. Taj bi se odnos mogao prikazati na način kako je prikazano na Slici 6.5.

Slika 6.5: Očekivana razina participacije u odnosu na tip lokacije



Izvor: autorica, 2010.

Ukoliko se radi o lokaciji tipa A, čija prenamjena se uglavnom financira iz privatnih izvora, a nova prenamjena zadovoljava primarno potrebe privatnog sektora, očekivana participacija će biti na niskoj razini. Viša razina participacije može se očekivati ukoliko se radi o osjetljivim lokacijama (uglavnom u središnjim gradskim jezgrama). Iako se radi o lokaciji koja je iznimno atraktivna, tržišno isplativa i

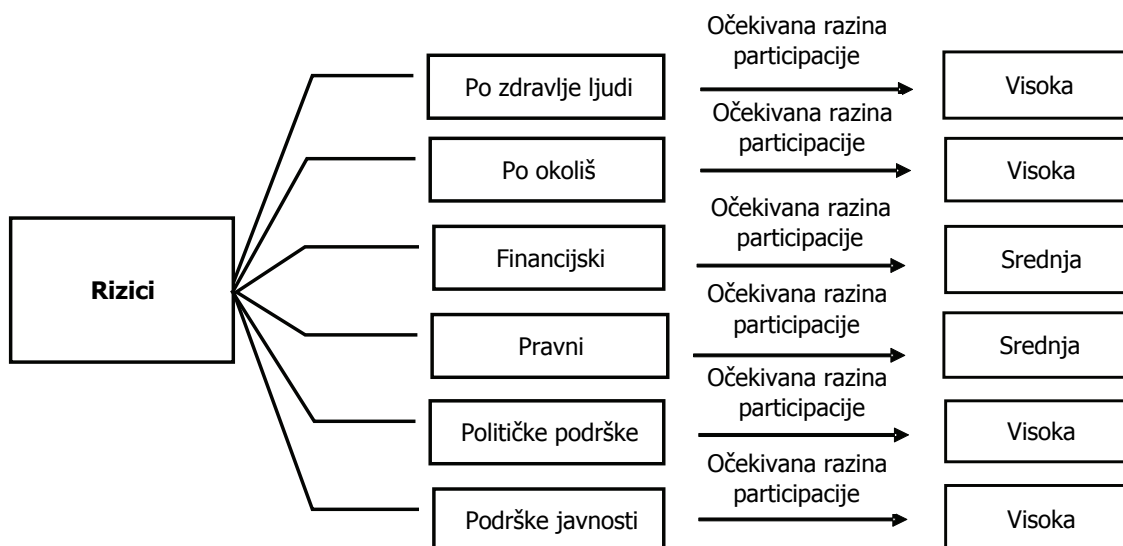
troškovi financiranja prenamjene neće opteretiti proračun (bilo koje razine javne uprave), o participaciji je ipak potrebno razmišljati dovoljno unaprijed, kako bi se izbjegli mogući konflikti i otpor. Nova svrha neiskorištene nekretnine može biti u korist privatnog sektora, a moguće i javnog, ovisno o ekonomskoj isplativosti projekta. Bez obzira o kojoj se svrsi radi, ukoliko je utvrđen javni interes, on se mora uzeti u obzir prilikom prenamjene te njegovo ostvarenje ne smije biti ugroženo. Ako se radi o lokaciji tipa B i njezinoj osobini granične profitabilnosti, javni sektor će se morati intenzivnije uključiti u njenu prenamjenu i inicirati sukladno tome odgovarajuće aktivnosti. Kako se u prenamjeni ovakvih lokacija kao model najčešće koristi neki od oblika javno-privatnog partnerstva, a time se stavljaju sredstva proračuna (bilo koje razine javne uprave) na raspolaganje, za očekivati je da će i participacija biti srednje odnosno visoke razine, ovisno o tome naginje li interes više privatnom odnosno javnom te o visini i razdoblju povećanih troškova javne uprave. Od javne uprave se očekuje da u tom smislu i potakne participativne procese i zadobije pravovremenu podršku ključnih dionika kako bi se osigurala uspješnost provedbe projekta. U slučaju da se radi o lokaciji C čija je prenamjena neprofitabilna, očekuje se snažan angažman javnog sektora u pokretanju postupka prenamjene, osobito u fazi uklanjanja rizika onečišćenja i stvaranja preduvjeta za buduće ulagače u lokaciju. Uobičajeno se takve lokacije prenamjenjuju u javne prostore u velikoj mjeri štiteći javni interes. Pored ovog scenarija, moguće je kada se lokacija dovede u stanje kao što je bilo prije aktivnosti koja se na njoj provodila, da se proda (iznajmi) zainteresiranom privatnom vlasniku od kojega se očekuje da buduća namjena bude u skladu s predviđenim prostornim planom.

6.3.4. Rizici

Nakon što je definiran pojam neiskorištenih nekretnina, analizirane institucije i njihove uloge, prepoznat regulatorni okvir u kojem se postupak prenamjene odvija, identificirani dionici i njihove uloge, u ovom procesu potrebno je uočiti i rizike koji se u takvim situacijama nužno pojavljuju. Prvenstveno razlika između greenfield i brownfield projekata je u rizicima koje sa sobom nose, što je ujedno i jedan od razloga zašto potencijalni ulagači često već na samom početku gube interes. Posebna pažnja je posvećena rizicima povezanim s prenamjenom, a koji se spominju u prethodnim poglavljima. Široka je lepeza mogućih rizika. Rizike je potrebno procijeniti prije početka postupka, u mjeri u kojoj je to moguće. Kako se proces počinje odvijati, otkrivaju se nove informacije na temelju kojih se revidira analiza rizika, ukoliko je potrebno. Do danas su razvijeni raznovrsni alati i programi za provedbu analize rizika. Tamo gdje je zemljište onečišćeno ili postoje neka druga fizička ograničenja uglavnom se pojavljuju nerealna očekivanja cijene. Ukoliko postoji stigma okoliša njeno će postojanje uzrokovati smanjenje vrijednosti kao rezultat stvarnog ili percipiranog rizika, čak i nakon što su početne aktivnosti čišćenja završile (Mundy, 1992). U tom kontekstu Wiltshaw (Wiltshaw, 1998) razlikuje stigmatu koja proizlazi iz činjenice da lokacija ne zadovoljava postojeće standarde ili obveze i stigmatu zbog nesigurnosti koja proizlazi iz straha da će se standardi čistoće u okolišu postrožiti u budućnosti. On također

tvrdi da će vrijednosti zemljišta biti pod izravnim utjecajem tržišne percepcije, odnosno da onečišćenje stvara trajni rizik, čak i kada znanstvena ekspertiza potvrdi da je zemljište u potpunosti i učinkovito očišćeno. Međutim postoje i autori (Peisner i Taylor, 1994) koji smatraju da tržište zemljišta ne precjenjuje rizike onečišćenja jer su u nekim slučajevima ulagači ostvarili ekstra profite dok su drugi ostvarili gubitke. Sukladno do sada iznesenim informacijama, rizike bi se moglo grupirati u slijedeće skupine: rizici koji imaju štetne učinke po zdravlje ljudi, rizici koji imaju štetne učinke po okoliš, financijski rizici, pravni rizici, rizik političke podrške te rizik podrške javnosti (mogući pritisci). Za očekivati je da ukoliko postoje bilo kakvi rizici da će se dionici uključiti u postupak. To uvelike ovisi i o komunikaciji rizika i posljedica koje oni sa sobom nose. Osim toga, u pojedinim procedurama (npr. Ocjena utjecaja na okoliš ili Strateška ocjena utjecaja), zahtijevaju uključivanje dionika i prije negoli je postupak koji ima utjecaja u okolišu započeo. U nastavku je Slika 6.6 kojom se nastoje dovesti u odnos rizici i očekivana razina participacije u slučaju pojedine vrste rizika.

Slika 6.6: Očekivana razina participacije s obzirom na vrstu rizika



Izvor: autorica, 2010.

Ukoliko postoje rizici koje imaju štetne učinke po zdravlje ljudi ili na okoliš, može se očekivati da će i participacija biti visoka. U tome će i značajnu ulogu imati i lokacija – ukoliko se npr. radi o središnjoj gradskoj jezgri pitanje participacije postaje vrlo osjetljivo zbog potencijalno većeg broja ljudi pod utjecajem postupka. Većina uključenih dionika uglavnom nije posve upoznata s financijskim i pravnim rizicima (s potonjima su upoznati uglavnom pojedinci pod izravnim utjecajem), pa bi se moglo reći da je očekivana participacija srednje razine. Stabilnost političke podrške se s pravom može uvrstiti u najvažnije pretpostavke za uspješnu prenamjenu. Prije započinjanja postupka poželjno je procijeniti rizik kontinuirane političke podrške te na temelju procijenjenih posljedica pripremiti alternativne scenarije ukoliko se s podrškom ne može više u potpunosti računati. Provedba osjetljivih projekata – u smislu njihova značajnog utjecaja na okoliš, visokih proračunskih rashoda (države, županije, grada,

općine), nejasno i pristrano utvrđenog javnog interesa i sl. može biti ugrožena ukoliko nije osigurana (većinska) podrška javnosti. Kako bi se rizik mogućih pritisaka izbjegao, potrebno je osigurati transparentne procedure te uključivanje dovoljnog broja i dovoljno reprezentativnih dionika u procese odlučivanja. Uspostavljeni kanal povjerenja može značajno umanjiti (pa i ukloniti!) ovu vrstu rizika.

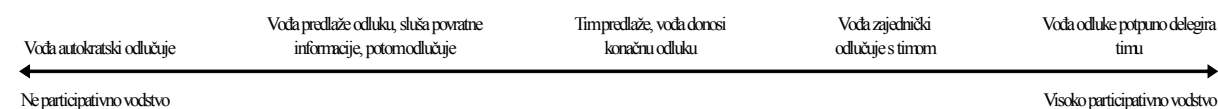
6.3.5. Vođa i vodstvo

Uloga vođe i vodstva u postupcima prenamjene je neupitna. Moglo bi se reći da postoji više razina vodstva u slučajevima prenamjene:

1. politička razina – na ovoj razini očekuje se da politički lideri u organizaciji razumiju kontekst promjena (politički, društveni, gospodarski i tehnički kontekst unutar kojeg se promjena događa), te da imaju razumijevanja za partnere/dionike uključene u proces.
2. visoka operativna razina (“top menadžeri”) - osobe koje imaju dovoljno prestiža i snage da mogu uvjeriti organizaciju da ostvaruje zacrtane strateške ciljeve te podržavajući i promovirajući proces. Od ovih se osoba očekuje da usmjeravaju i "guraju" proces, organiziraju i potiču sudionike, te imaju vještine za “upravljanje” skupinama.

Od dobrog se vođe očekuje da koristi formalne i neformalne mehanizme za uvođenje novina u procesu, posreduje u “sukobima” s/među sudionicima procesa, koristi svoj utjecaj u smjeru izgradnje suradničkih odnosa, te kada je potrebno uklanja suvišne administrativne prepreke kako bi proces nesmetano tekao. Među vođama mogu se naći i oni čiji stil se može okarakterizirati kao participativni. Nasuprot autokratskom načinu odlučivanja, participativni vođa nastoji uključiti i ostale u proces, kako podređene, nadređene, tako i ostale dionike. O preferencijama i uvjerenjima vođe, ovisit će i utjecaj koji će ostali imati, odnosno kolika kontrola im je dana. U skladu s navedenim širok je spektar mogućih razina participacije, a prikazane su na Slici 6.7.

Slika 6.7: Oblici vodstva

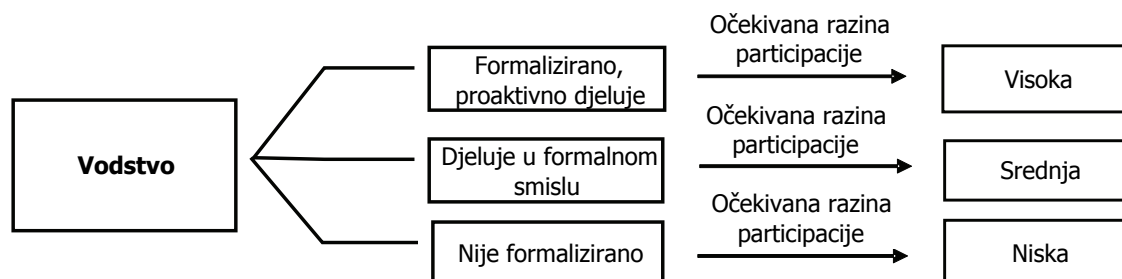


Izvor: Likert, 1967, prilagodila autorica, 2010.

Unutar navedenog spektra postoje varijacije uključujući situaciju u kojoj vođa prodaje ideju timu, do one u kojoj vođa opisuje sadržaj željenog cilja, a timu ili pojedincima prepušta odluku o tome kako i s čime će se isti postići (ovo se često naziva upravljanje na temelju ciljeva). Mnoštvo je koristi participativnog vodstva. Iskustvo je pokazalo da uključivanje ljudi u proces donošenja odluka poboljšava razumijevanje problema, doprinosi većoj posvećenosti u provedbi aktivnosti o kojima se odlučuje, pri čemu rad na zajedničkim ciljevima ljude čini manje konkurentnima, a više kolaborativnima. Ukoliko nekoliko ljudi zajednički odlučuje, raste i međusobna društvena posvećenost ali i posvećenost proved-

bi donesene odluke, pa su stoga i odluke bolje negoli kada jedna osoba odlučuje sama. Ovaj se pristup još naziva i konzultacija, osnaživanje, zajedničko donošenje odluka, demokratsko vodstvo, upravljanje na temelju ciljeva i razdioba moći.

Slika 6.8: Očekivana razina participacije s obzirom na vodstvo



Izvor: autorica, 2010.

Ukoliko se radi o vodstvu koje je formalizirano (imenovana osoba), a pri tome i proaktivno djeluje u pravcu prenamjene, može se očekivati i visoka razina participacije. Vođa može postojati samo u formalnom smislu i provoditi u skladu s tim minimalno zahtijevane aktivnosti vezane uz prenamjenu. U tom slučaju može se očekivati srednja razina participacije – uobičajeno u skladu s propisima i zakonima, odnosno zakonsko utvrđenim minimumom. Ukoliko vodstvo nije formalizirano i nema jasno preuzete odgovornosti za provedbu, vrlo je vjerojatno da će participacija biti niska, a možda se uopće neće niti ostvariti.

6.3.6. Participacija

U više je navrata spomenuta važnost participacije i to već u tijeku procesa strateškog planiranja – odnosno postavljanja šireg i dugoročnog razvojnog usmjerenja (bilo da se radi o potrebi vođenja javne politike, razvoju JLP(R)S ili neke tvrtke). Ključni dionici u procesu strateškog planiranja mogu biti:

- Predstavnici javne uprave (središnja razina vlasti, lokalna i regionalna samouprava);
- Predstavnici poslovnog sektora, predstavnici akademske zajednice;
- Predstavnici medija, nevladine organizacije, javnost;
- Donatori, davatelji pomoći itd.

Planiranje pruža priliku većoj grupi sudionika, da sudjeluju u procesu donošenja važnih odluka, čime se potiče demokratičnost procesa upravljanja razvojem. Strateško planiranje je sustavan proces kroz koji institucija pristaje (i izgrađuje) na obveznost među ključnim dionicima o prioritetima koji su ključni za njihovu misiju i prihvatljivi za okolinu u kojoj djeluju. Ono također omogućuje komunikaciju među konfliktnim sudionicima u razvojnom procesu (postizanje konsenzusa i međusobnog uvažavanja). Uspješan je samo onaj proces strateškog (tj. općenito) planiranja koji:

(1) je usmjeren na realna očekivanja,

(2) omogućuje podjelu odgovornosti s većim brojem relevantnih dionika,

(3) je utemeljen na kontinuiranom nastojanju da se plan provede u djelo, zajedno sa svim ključnim dionicima u procesu.

Kroz proces strateškog planiranja razvija se osjećaj vlasništva nad procesom i strateškim planom te se potiče konsenzus o smjeru u kojem dionici zajedno žele ići. Kako bi se ostvarila suradnja između različitih dionika i usuglašeno definiranje ciljeva, očekuje se poštivanje načela fleksibilnosti u odnosu na okruženje, maksimalno korištenje i aktivacija unutarnjih resursa te usmjerenost na ograničeni broj pitanja (prioriteta). Kroz strategije, planove i rezultate koji su društveno važni povećava se transparentnost i otvorenost te stvara povjerenje kao platforma za preuzimanje daljnjih razvojnih aktivnosti. Duraiappah, Roddy i Parry (Duraiappah, Roddy i Parry, 2005) ističu da se učinkovita participacija ostvaruje ukoliko se poštuje niz načela, kao npr. ona koja su identificirali Egger i Majeres (Egger i Majeres, 1992):

- Uključivanje – svih ljudi/predstavnika svih grupa pod utjecajem rezultata odluke ili procesa;
- Jednako partnerstvo – prepoznavanje da svaka osoba ima vještinu, sposobnost i inicijativu te jednaka prava na sudjelovanje u procesu bez obzira na svoj položaj;
- Transparentnost – svi sudionici moraju pomoći u stvaranju okružja koje potiče otvorenu komunikaciju i izgradnju dijaloga;
- Razdioba moći – ovlasti i moć među dionicima moraju biti jednoliki uravnoteženi;
- Podjela odgovornosti – svi dionici imaju jednaku odgovornost za donesene odluke;
- Osnaživanje – sudionike sa specijaliziranim znanjima treba podržati u preuzimanju odgovornosti za zadatke u okviru vlastitih specijalizacija, istovremenom podrškom drugima da se uključe;
- Suradnja – raspodjela snage svakog uključenoga ujedno smanjuje slabost svakog pojedinog.

U idealnom slučaju plan održivosti lokalne uprave bi trebao odgovoriti na pitanje kako će grad uravnotežiti gospodarski rast, društvenu jednakost i zaštitu okoliša, istovremeno jasno definirajući participativnu ulogu javnosti u razvoju i provedbi nastojanja usmjerenih na održivost.

Nekolicina autora piše o razinama participacije. Arnstein je davnih godina pisala o spomenutim ljestvama participacija, Duraiappah ih je modificirala dodavši još razinu. Bass, Dalla-Clayton i Pretty (Bass, Dalal-Clayton i Pretty, 1995) predlažu tipologiju participacije u procesima politika i planiranju i to na slijedeći način: dionici koji samo slušaju, dionici koji slušaju i daju informaciju, dionici koje se konzultira u procesu, dionici u analizi i postavljanju okvira djelovanja, dionici u uspostavi konsensusa o glavnim elementima strategije, te dionici uključeni u donošenje odluka o politici, strategiji ili dijelovima istih. Drugu tipologiju predlažu Green i Hunton-Clarke (Green i Hunton-Clarke, 2003), koja je izvorno izrađena za korporativne participativne napore, a razlikuje:

- *informativnu participaciju*, pri čemu se informacije prenose s jednog tijela na drugo. S jedne strane to uključuje središnju/središnje instituciju/e koje daju informaciju dionicima (putem web-stranica, online izvješća, brošura i sl.) u vidu jednosmjerne komunikacije.

- *konzultativnu participaciju* koja se odnosi na višu razinu razmjene između središnje institucije/a i dionika. Na toj razini, od dionika se traži da doprinesu svojim stavovima, znanjem i iskustvima u različitim fazama procesa politike.
- *odlučujuću participaciju* koja opisuje mehanizme u kojima dionici sudjeluju i procesu donošenja odluka. Ovo uključuje participaciju u aktualnom donošenju političkih odluka ili njihovoj pripremi. Mehanizmi participacije mogu se primijeniti na različitim razinama hijerarhije politika. Na najvišoj razini u procesu razvoja i/ili provedbe politika, strategija, općih koncepata postavljaju se opći ciljevi i svrha politike. Nadalje, participacija se može provoditi prilikom razvoja/provedbe planova i programa koji definiraju specifične ciljeve i krajnje ishode u specifičnim područjima politike. I posljednje, participacija se može pojaviti u projektima koji imaju jasno definirano opseg i specifično vrijeme provedbe. Participacija se može odvijati na različitim političkim razinama, supra-nacionalnoj (EU), nacionalnoj, regionalnoj i/ili lokalnoj, pa se tada govori o vertikalnoj participaciji. Dalal-Clayton i Bass (Dalal-Clayton i Bass, 2002) tvrde da se participacija u participativnim procesima na supra-nacionalnoj i/ili nacionalnoj razini najčešće ograničava na tradicionalne grupe dionika i klasične participativne mehanizme. Suprotno, participacija na ispod-nacionalnim razinama je češće interaktivna i inovativna. Štoviše, motivacija za participaciju dionika na ispod-nacionalnim razinama može se osnaživati izravnim regionalnim/lokalnim iskustvom i angažmanom. Jačanje dinamika u participaciji u procesima odozgo-nadolje i odozdo-nagore, poticanje decentraliziranih mehanizama kao i same vertikalne integracije, neki su od osnovnih izazova u oblikovanju participativnih procesa. Osim vertikalne postoji i horizontalna participacija, a odnosi se na broj dionika uključenih u participativne mehanizme, tj. koliko je raznovrsan i inkluzivan (npr. međusektorski, interdisciplinarni, itd.) skup uključenih dionika. Tako Dalal-Clayton i Bass (Dalal-Clayton i Bass, 2002), navode:

- *Punu participaciju* – svi glavni sektori društva su uključeni, uključujući i pojedinačne građane. Povrh toga, predstavnici najmanje dvije političke razine sudjeluju u procesu.
- *Ograničenu participaciju* - samo neki sektori društva su uključeni, pojedinačni građani nisu uključeni u participaciju. U većini slučajeva, nisu uključene više od dvije političke razine.
- *Izrazito ograničenu participaciju* – samo je nekolicina odabranih sektora društva, pojedinačni građani nisu uključeni u participaciju. Postoje administrativna ili tehnička ograničenja.

Ciklus politika ima uobičajeno tri osnovne faze, u kojima se također pojavljuje participacija. To su *priprema* koja se odnosi na oblikovanje procesa politika, strategija i programa, *provedba*, koja se odnosi na one participativne mehanizme koji su u izravnoj vezi s provedbom ciljeva politike ili strategije i ishoda njihovih aktivnosti, dok se *revizija* odnosi na nadzor i vrednovanje napretka u postizanju ciljeva politike, strategija, programa itd., kao i na daljnji razvoj politike, strategije, programa (Zwirner, Berger i Sedlacko, 2008).

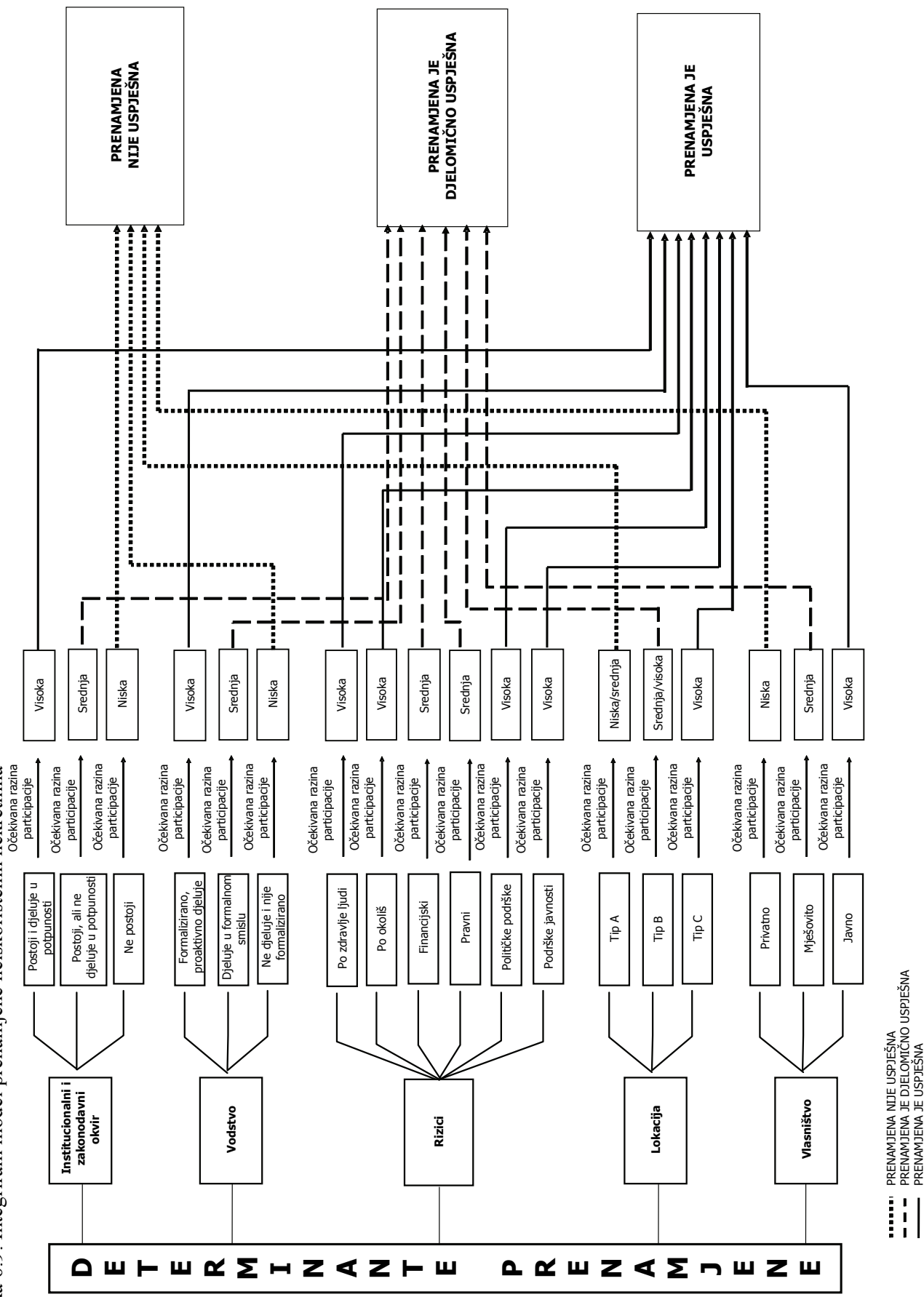
6.4. Oblikovanje modela prenamjene neiskorištenih nekretnina

Slijedom niza informacija dosada navedenih u tekstu ovog rada zaključuje se da postoji niz čimbenika uspješne prenamjene neiskorištenih nekretnina. Čimbenici su u međusobno isprepletenim odnosima, a isto tako u odnosu su s participacijom, o kojoj će sama uspješnost prenamjene također i ovisiti. U prethodnim redovima, slikovito su se prikazali odnosi pojedine determinante i participacije. U integriranom modelu namjera je objediniti ove odnose i pokazati kako će različite kombinacije čimbenika s obzirom na svoja svojstva utjecati na razinu participacije, a onda i na uspješnost. U uvodnom dijelu navedeno je da će se uspješnost prenamjene s obzirom na participaciju ocjenjivati putem modificiranih ljestava participacije, sukladno Tablici 7.8, Stupnjevi participacije. Radi jednostavnosti u ocjenjivanju uspješnosti prenamjene s obzirom na participaciju, utvrđena su tri moguća slučaja uspješnosti:

- I. nije uspješna** – ukoliko je utvrđeno da participacije nije bilo (prve dvije razine);
- II. djelomično uspješna** – ukoliko je utvrđeno da se radi o participaciji (jednosmjernim) obavještanjem, participaciji savjetovanjem, participaciji uz materijalnu potporu ili o funkcionalnoj participaciji; te
- III. uspješna** – ukoliko se radi o visokoj razini participacije odnosno ako se radi o interaktivnoj participaciji, partnerstvu ili aktivnoj participaciji (mobilizacija).

U nastavku je Slika 6.9 koja pokazuje veze između determinanti i očekivane razine participacije. Razine participacije određene su kao *niska*, *srednja* i *visoka*. Iste će imati utjecaj na uspješnost prenamjene. U navedenom modelu determinante treba promatrati kao skup čimbenika koji zajedničkim djelovanjem utječu na uspješnost. Nije dovoljno ostvarenje jednog čimbenika da bi prenamjena bila uspješna. Stoga se prikazuje svaki pojedinačno u odnosu na očekivanu razinu participacije i očekivanje slučaja uspješnosti. Potpuna uspješnost prenamjene osigurati će se kombinacijom čimbenika i određenih svojstava. Tako npr. ukoliko postoji institucionalni i zakonodavni okvir postoje, i pri tome djeluju u potpunosti, može se očekivati da će razina participacije biti visoka, a isto tako dugoročno gledano, vrlo je vjerojatno da će to voditi ka uspješnoj prenamjeni. Isto tako, ukoliko je vodstvo formalizirano i proaktivno djeluje, može se očekivati visoka razina participacije i sukladno tome pomak u smjeru uspješne prenamjene. Isto vrijedi i za rizike kako je prikazano na slici, lokaciji tipa C te obliku javnog vlasništva. Potrebno je dakle da se za navedene determinante ostvari određena razina participacije, da bi njihovo zajedničko djelovanje dovelo do uspješne prenamjene. Na slici je također prikazana situacija djelomično uspješne prenamjene. Djelomično uspješna prenamjena dogoditi će se kada vodstvo djeluje samo zato jer se to formalno zahtijeva, ukoliko se radi o rizicima za koje se očekuje srednja razina participacije, ako se radi o lokaciji tipa B te obliku mješovitog vlasništva. Za ostala svojstva navedenih determinanti, a to su institucionalni i zakonodavni okvir koji postoje ali ne djeluju u potpunosti ili uopće ne postoje, vodstvo koje nije formalizirano i/ili uopće ga nema, ako se radi o lokaciji tipa A te obliku vlasništva koje je privatno, može se s pravom očekivati da prenamjena neće biti uspješna.

Slika 6.9: Integrirani model prenamjene neiskorištenih nekretnina



Izvor: autorica, 2010.

Uspješna prenamjena neiskorištenih nekretnina trebala bi slijediti načela održivog razvoja. Izazov postizanja idealne održive zajednice sastoji se u optimizaciji postojanja zelenog, profitabilnog i društveno prihvatljivog istovremeno, za što je potreban značajan politički napor i izgradnja koalicija, jer je napredak ka bilo kojem od navedenih ciljeva na štetu preostalih (Hempel, L., 2009). Primjerice, gospodarski rast može koristiti zemljišne resurse što će biti na štetu okoliša ili s druge strane restrikcije korištenja zemljišta mogu ograničiti prihvatljivo stanovanje. Iako se participacija smatra poželjnom i potrebnom, postoje i primjeri koji ukazuju da uključivanje građana nije uvijek konstruktivno. Konstruktivno uključivanje građana kada je riječ o povećanju stambenih kapaciteta, povećanoj gustoći ili uvođenju nove regulative i dalje predstavlja izazov gradske uprave (Wheeler, 2000). Stoga se uključivanje građana i održivost moraju doživjeti ozbiljnije od diskusija o pitanjima okoliša. U kontekstu planiranja i prenamjene brownfield-a, terminom "charette"¹³² definira se intenzivni, interaktivni proces koji uključuje široku paletu zainteresiranih strana kako bi se identificirale predložene projektne svrhe, ciljevi i ishodi te odredio red prvenstva provedbe. „Kolica“ mogu biti kolaborativni postupak kojim je moguće upregnuti talente i energije svih zainteresiranih strana kako bi se stvorio i podržao plan čišćenja i prenamjene brownfield-a (MacCourt, 2005). Prilagođenost budućem korištenju jedan je od glavnih pokretača prenamjene brownfield-a, kao i potreba da se postojeća upotreba promijeni. Proces prenamjene uobičajeno obuhvaća slijedeće faze: identifikaciju razvojnih prilika/mogućnosti, komasaciju zemljišta, pripremu lokacije, prenamjena lokacije te rezultate/ishode (BERI Network, 2007). Ulagачu će biti važno da su zadovoljeni zahtjevi za kvalitetom za "buduće korištenje", kao dio paketa prilikom prodaje lokacije u budućnosti. Zahtjevi kvalitete očišćene lokacije, utjecat će i na visinu potrebnih sredstava da bi se ta kvaliteta postigla, što će nadalje utjecati na ekonomsku opravdanost daljnjeg razvoja. Isto tako, ulagač želi biti siguran da će se lokacija moći koristiti ukoliko se standardi promijene. Povjerenje u tražene standarde zahtijeva vrlo složenu mješavinu znanstvenih dostignuća, percepcije i prijenosa rizika. Ulagач i uključivanje zajednice su glavni čimbenik uspješne prenamjene. Ulagачi će imati različite planove i vrlo različite perspektive vezane uz pitanja onečišćenja (u dugoročnim znanstvenim i tehničkim rješenjima). Zajednice mogu strahovati zbog promjena u društvenoj strukturi koje može stvoriti ulagač te između želje za poboljšanjem stanja u okolišu i onoga što će se dogoditi tijekom čišćenja (Umweltbundesamt, 2002). Kako bi se što kvalitetnije povezala očekivanja s potrebama i željama primjereno odabranih dionika i stvorio kvalitetan dijalog među njima, participativne je procese poželjno (i potrebno!) pravovremeno započeti, vodeći brigu o prije navedenim čimbenicima i njihovim međuosobnostima, kao što se modelom i predviđa.

¹³² Francuska riječ „charette“ znači kolica i često se koristi da bi se opisao završni, intenzivni radni napor koji se treba završiti u određenom roku, a upotrebljava se među studentima umjetnosti i arhitekture. Riječ potječe još iz 19.-og stoljeća i izvorno dolazi iz Škole lijepih umjetnosti u Parizu, gdje su se „kolica“ koristila kako bi se prikupili završni crteži studenata po završetku rada.

7. VERIFIKACIJA MODELA PRENAMJENE NEISKORIŠTENIH NEKRETNINA NA PRIMJERU U REPUBLICI HRVATSKOJ

7.1. Izazovi prenamjene neiskorištenih nekretnina u Republici Hrvatskoj

Kako bi prenamjena bila uspješna, praksa je pokazala da je poželjno ali i nužno slijediti prihvaćena pravila i politike na različitim razinama. Proces pridruživanja Republike Hrvatske obilježen je mnogobrojnim zahtjevima Europske unije koje RH mora ispuniti kako bi postala članicom. Na tom putu niz je zakona, propisa i ostalih zakonskih i podzakonskih akata koje RH mora uskladiti s vlastitim zakonodavstvom. Stoga je u razmatranju i analiziranju izazova prenamjene neiskorištenih nekretnina u Hrvatskoj nezaobilazan korak uzimanje u obzir vanjskih utjecaja na procese prenamjene. U tom smislu postoji niz međunarodnih, uglavnom europskih politika i smjernica koje su u izravnoj ili neizravnoj vezi s prenamjenom neiskorištenih nekretnina (popis ovih dokumenata nalazi se u Dodatku 11.). Iako je prenamjena složen postupak i gledano iz više perspektiva obuhvaća problematiku više sektora, iz popisa se može naslutiti da su smjernice, politike, strateški dokumenti, direktive itd. uglavnom iz područja okoliša te razvoja općenito (uz napomenu da bi se ovoj listi vjerojatno mogao pridodati još niz raznih dokumenata, međutim za potrebe ovog rada popis u prilogu je dostatan). Naime, upravo učinci problema neiskorištenih nekretnina koji su se prvotno počeli pojavljivati u okolišu, bitno su utjecali na stvaranje takvog regulatornog okvira u području zaštite okoliša koji će onemogućiti njihovo daljnje generiranje te nastojati staviti pod kontrolu postojeće. Neki od navedenih dokumenata u sebi sadrže konkretne mjere vezane za prenamjenu brownfield-a (npr. Povelja iz Leipziga ili EU Strategija urbanih okoliša).

7.1.1. Zakonodavni okvir u Republici Hrvatskoj relevantan za prenamjenu neiskorištenih nekretnina

Uz niz navedenih dokumenata, u Hrvatskoj također postoje dokumenti u kojima su sadržane politike, zakoni i propisi koji dijelom inkorporiraju sadržaj i provedbene smjernice nekih od spomenutih dokumenata, a povezani su s tematikom brownfield-a (popis dokumenata nalazi se u Dodatku 12.). U kontekstu zakonodavnog okvira valja spomenuti i dio zakonodavstva koji se tiče izrade prostornih planova putem kojih se regulira namjena prostora. Prostorni planovi imaju svoju ustaljenu hijerarhiju, a procedure njihova donošenja su dio naslijeđa planske tradicije duge nekoliko desetljeća. Prema Zakonu o prostornom uređenju i gradnji¹³³, propisana je procedura izrade i pripreme dokumenata prostornog uređenja. Isti Zakon u Članku 1. također utvrđuje načelo integralnog pristupa prostornom planiranju, pri čemu se: „Prostornim uređenjem ostvaruju pretpostavke za unapređenje gospodarskih, društvenih, prirodnih, kulturnih i ekoloških polazišta održivog razvitka u prostoru Republike Hrvatske kao osobito vrijednom i ograničenom nacionalnom dobru na načelu integralnog pristupa prostornom planiranju.“

¹³³ Narodne novine, br. 76/2007.

Marinović-Uzelac (Marinović-Uzelac, 2001) navodi osnovnu razliku između prostornog i urbanističkog plana. Urbanistički se plan bavi unutarnjim prostornim uređenjem naselja i gradova, a ovisi o vrsti urbanističkog plana (generalni urbanistički plan, detaljni urbanistički plan). Prostorni plan se bavi prostornim uređenjem ukupnog prostora, tj. teritorija. Taj teritorij može sadržavati naselja i gradove ali promatrane kao točke bez dimenzija, bez ulaženja u njihovu unutarnju strukturu. On se može baviti i teritorijem bez naselja. Prema tome prostorno planiranje definira kao: optimalni raspored ljudi, dobara i djelatnosti na teritoriju radi njegove optimalne upotrebe. U nastavku se nalazi Tablica 7.1 u kojoj su navedeni osnovni dokumenti prostornog uređenja prema razinama upravljanja u Republici Hrvatskoj.

Tablica 7.1: Osnovni dokumenti prostornog uređenja prema razinama upravljanja u RH¹³⁴

RAZINA	PLAN/DOKUMENT		
Državna (strateški)	Strategija prostornog razvoja	Program prostornog uređenja Republike Hrvatske	Prostorni planovi područja posebnih obilježja za nacionalne parkove, parkove prirode i područja određena Strategijom
Područna (regionalna) razina (strateški)	Prostorni plan županije Prostorni plan Grada Zagreba	Prostorni plan područja posebnih obilježja za područja određena tim planovima	
Lokalna	Prostorni plan uređenja grada ili općine (strateški)	Urbanistički plan uređenja (provedbeni)	Detaljni plan uređenja (provedbeni)

Izvor: Državni zavod za zaštitu prirode, 2010.

Niz pobrojanih dokumenata, način je da se stvarnost u kojoj se djeluje organizira i formalizira, međutim zahtjeva kompetencije odgovornih i kvalitetnu koordinaciju među osobama, institucijama, a napose politikama kako bi provedba svih navedenih dokumenata imala pozitivne rezultate. Cilj prostorne politike je optimalno upravljati prostorom, a to bi se u idealnom slučaju trebalo postići izradom i usvajanjem prostornih planova. Postupak izrade i usvajanja prostornih planova u Republici Hrvatskoj nalazi se u Dodatku 9.

7.1.2. Stanje neiskorištenih nekretnina u hrvatskom kontekstu

U Hrvatskoj zasada ne postoji jedinstvena i cjelovita baza podataka o točnom broju u potpunosti neiskorištenih nekretnina, uključujući podatke o fizičkoj veličini takvih nekretnina, prostoru koji oni zauzimaju na područjima pojedine jedinice za lokalnu samoupravu, ekonomskim, okolišnim i socijalnim učincima neiskorištenih nekretnina, a niti koristima koje bi prenamjena mogla donositi za širu društvenu zajednicu. Pored navedenog ne postoje jasni kriteriji kada pojedina neiskorištena nekretnina postaje predmetom nove upotrebe odnosno koji uvjeti moraju biti zadovoljeni da bi se pokrenuo postupak prenamjene napuštene nekretnine. Sama tema prenamjene neiskorištenih nekretnina slabo je zastupljena u hrvatskoj literaturi (literatura koja govori o ovom problemu je gotovo isključivo na en-

¹³⁴ Kao podloge za izradu plana koriste se: izvod iz prostornog plana županije, topografske karte, katastarske karte, prikaz imovinsko-pravnog stanja, prikaz pedoloških osobina, prikaz stanja vegetacije, podaci iz izvješća o stanju u prostoru i programa mjera za unaprjeđenje stanja u prostoru, ostala dokumentacija, studije i istraživanja. Tablica je izrađena za potrebe projekta NATURA2000.

gleskom jeziku), a u hrvatskim medijima često su prisutne informacije o pojedinačnim slučajevima u pravilu vezanim za protuzakonitu pretvorbu i privatizaciju društvene/državne imovine što govori o nesustavnosti pristupanja ovom problemu te se u kontekstu nedovoljno iskorištenih potencijala navode vojne nekretnine u vlasništvu MORH-a. Pored navedenog podaci o rizicima svode se uglavnom na podatke povezane s onečišćenjem tla, podzemnih voda, zraka itd. koje prati Agencija za zaštitu okoliša, a obuhvaćaju sve onečišćene lokalitete od kojih neki jesu brownfield-i. No u proširenom smislu, postoje pravni i financijski rizici te rizici koji mogu štetiti zajednici koja živi u neposrednoj blizini (utjecaj na zdravlje, kvalitetu života itd.), o kojima još uvijek nema dovoljno podataka, kao ni o štetnim učincima postojanja napuštenih nekretnina na društvenu zajednicu koja živi u neposrednoj blizini, a svijest građana o tome još uvijek je na niskoj razini. Napuštene nekretnine, nemali broj puta predstavljaju neprivlačne i rado zaobiđene prostore koji zahtijevaju posebnu pažnju kako bi se kvalitetno i za dobrobit šire društvene zajednice prenamijenili. U Hrvatskoj gotovo da nema jedinice lokalne samouprave u kojoj se neka, osobito nekada gospodarski važnija nekretnina ne bi mogla proglasiti neiskorištenom, a istovremeno tom se problemu ne pristupa sistematično i ne postoje jasne strateške odrednice rješavanja ovog problema na nacionalnoj razini. Ukoliko je neiskorištena nekretnina u vlasništvu institucija na višoj razini, tada će njihova prenamjena ovisiti i o razvojnim i prostorno-planskim dokumentima višeg reda – županijskim, regionalnim, sektorskim, nacionalnim itd. U Hrvatskoj postoji nekoliko primjera prenamjene ovakvih objekata, a naponi koji su se do sada poduzimali bili su usmjereni na predaju vojnih nekretnina na upravljanje ili davanje u vlasništvo jedinicama lokalne samouprave. Za do danas predane nekretnine jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave, u svega nekoliko gradova pokrenut je postupak prenamjene, dok većina preostalih nekretnina čeka neka bolja vremena (i bolje gospodare!) da ih prenamijene i ponovno im udahnu život. Kako se radi o nekretninama koje su u pravilu u državnom ili društvenom vlasništvu pod ingerencijom su institucija na nacionalnoj razini, a najvažnije među njima su Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom, Hrvatski privatizacijski fond, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske te Ministarstvo unutarnjih poslova¹³⁵. Pored navedenih važnih institucija koje upravljaju glavninom nekretnina tipa brownfield, na nacionalnoj razini postoje i druge institucije u čijem portfelju se nalaze vrijedne nekretnine koje nisu iskorištene ili se djelomično koriste, a fizički su smještene na područjima jedinica lokalne samouprave, kao npr. Hrvatske željeznice, Hrvatska elektroprivreda, Hrvatske pošte itd. Uz prethodno navedene institucije treba napomenuti da se dio nekretnina nalazi i u vlasništvu banaka koje su se kao vjerovnici kroz ustupanje imovine namirile u stečajnim postupcima. Ekonomski institut, Zagreb je 2006. godine izradio studiju (Benčić et al., 2006) u kojoj je predstavljen model upravljanja državnom imovinom kojim se predlaže uspostava tijela na nacionalnoj razini npr. Agencija za upravljanje državnom imovinom i obvezama i kao takvo, novoosnovano tijelo bi bilo neovisno u svome radu. Ovo je presudan korak u nastojanjima da se imo-

¹³⁵ U tekstu koji slijedi u nastavku nalazi se popis najvažnijih tijela državne/javne uprave u prenamjeni neiskorištenih nekretnina u Republici Hrvatskoj.

vinom upravlja na učinkovit i transparentan način i predstavlja početak sistematičnog pristupanja prenamjeni neiskorištenih nekretnina.

7.1.3. Institucionalni okvir upravljanja neiskorištenim nekretninama u hrvatskom kontekstu

Prema Ustavu, vlast je u Hrvatskoj podijeljena na zakonodavnu (Sabor – izabrani predstavnici), izvršnu (Vlada – ministri koje biraju saborski zastupnici) i sudsku (neovisni suci). U odnosu na upravljanje ova opća podjela može se modificirati na tri razine upravljanja – političku, upravljačku ili izvršnu (politički dio javne uprave, tj. državni tajnici, zamjenici ministara, ravnatelji uprava, direktori ostalih javnih institucija) i operativna razina (javna uprava, tj. djelatnici javne uprave sa standardnim ugovorima o radu). Ova je podjela određena različitim zakonima i propisima. Na nacionalnoj su razini ministarstva i druga tijela državne uprave (instituti, agencije, fondovi, poduzeća), kojima upravljaju članovi političkog dijela javne uprave, dok konkretna provedba javnih politika ostaje na angažmanu službenika javne uprave. U Hrvatskoj je politička, gospodarska i društvena tranzicija započela devedesetih godina prošlog stoljeća i od tada traje razdoblje neprestanih promjena i reformi. Prvi učinci tranzicije rezultirali su stečajem poduzeća u državnom vlasništvu, privatizacijom boljih i podugom listom nekretnina i poduzeća u potpunosti i djelomično u vlasništvu Vlade RH. Strateška važnost preostale državne imovine i udjela u poduzećima nije u potpunosti jasna i predmet je političkih debata. Postojeće državne nekretnine koriste različite vladine institucije, prvenstveno na nacionalnoj razini dok su neke, od manje strateške važnosti, povremeno dane lokalnim vlastima na korištenje i upravljanje u svrhu lokalnog razvoja. Podugom popisu ovih nekretnina trebaju se dodati i nekretnine u vlasništvu MORH-a, koje su nakon završetka rata, u velikom broju slučajeva izgubile svoju funkciju i svrhu te postale zapušteni objekti (uključivo i infrastrukturu), često puta na vrlo atraktivnim lokacijama. Tako objedinjenom popisu mogle bi se pribrojiti još mnoge napuštene nekretnine koje su služile u javne, komercijalne, turističko-ugostiteljske, poljoprivredne, stambene i druge svrhe, a do danas nije utvrđen njihov točan broj. Institucionalni okvir za upravljanje neiskorištenim nekretninama u Hrvatskoj je složen, a s obzirom na mnoštvo manjkavosti u pogledu već prije navedene (ne)sistematičnosti, te neprikladan pravni okvir u kojem su inicijative često puta onemogućene, potrebno je dati kratak pregled nadležnih institucija i njihove uloge na tom planu (vidi Tablicu 7.2). Slijedeće su institucije važne za pitanja prenamjene neiskorištenih nekretnina u Republici Hrvatskoj:

1. Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom,
2. Ministarstvo obrane Republike Hrvatske,
3. Hrvatski fond za privatizaciju,
4. Trgovački sud,
5. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva,
6. Agencija za zaštitu okoliša,
7. Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost,

8. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
9. Ministarstvo kulture,
10. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa,
11. Agencija za poticanje izvoza i ulaganja,
12. Agencija za javno-privatno partnerstvo,
13. Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama
14. Hrvatska banka za obnovu i razvoj,
15. Hrvatska gospodarska komora,
16. Uredi državne uprave,
17. Zavodi za prostorno planiranje,
18. Regionalne razvojne agencije,
19. Županije,
20. Jedinice lokalne samouprave.

Tablica 7.2: Institucionalni okvir upravljanja neiskorištenim nekretninama u hrvatskom kontekstu

Institucionalni okvir upravljanja neiskorištenim nekretninama u hrvatskom kontekstu	
Upravno tijelo	Nadležnosti
Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom	<i>Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom</i> (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica SDUUDI) uspostavljen je sukladno Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske¹³⁶, u skladu s Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom¹³⁷, koju je usvojila Vlada RH u siječnju 2004. godine, kao pravni nasljednik, najprije Ureda za upravljanje imovinom Republike Hrvatske, ustrojenog 1992. godine, a potom Ureda za državnu imovinu, ustrojenog 1998. godine. Državna se imovina odnosi na nepokretnu imovinu kao što je zemljište (građevne čestice i poljoprivredno zemljište) te zgrade (stambene, poslovne i druge zgrade i dijelovi), druge građevine i dijelovi (npr. ceste, mostovi, garaže) i pokretna imovina uključujući prijevozna sredstva, umjetnička djela itd.¹³⁸ SDUUDI-jevo rukovode državni tajnik i njegov zamjenik, a upravlja Povjerenstvo za imovinu Vlade RH. Ured je formalno zadužen od strane Vlade RH za evidenciju i održavanje imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Vlada Republike Hrvatske povjerava Povjerenstvu poslove upravljanja i raspolaganja imovinom Republike Hrvatske, koje zatim odlučuje o upravljanju i raspolaganju imovinom Republike Hrvatske, tj. stjecanju, otuđenju, davanju u zakup, davanju na korištenje, odnosno privremenu uporabu, opterećenju založnim pravom, pravom građenja, služnošću ili drugim teretom. Povjerenstvo određuje namjenu državne imovine i obavlja ostale vlasničke ovlasti i to u slučajevima kad pojedinačna vrijednost raspolaganja ne prelazi iznos od 10.000.000,00 HRK¹³⁹. Državnu imovinu koriste različite vladine i javne institucije, dok je jedini vlasnik državne imovine Republika Hrvatska. Među poslovima SDUUDI-ja su i oni poslovi vezani za razvoj malog i srednjeg poduzetništva, pri čemu je zadaća SDUUDI-ja identifikacija nekretnina predviđenih za poduzetničko upravljanje, prioritetno i ubrzano rješavanje zahtjeva jedinica lokalne samouprave za promjenu namjene i prijenosa prava vlasništva nekretnina u svrhu osnivanja i razvoja poduzetničkih zona. Svoje poslove provodi kroz tri Odjela, od čega su dva svojim djelokrugom rada imaju izravnu vezu i s prenamjenom neiskorištenih nekretnina. <i>Odjel za evidenciju imovine i pravne poslove</i>, osim što uspostavlja i vodi evidenciju o cjelokupnoj imovini u vlasništvu Republike Hrvatske¹⁴⁰, sukladno Uredbi obavlja i poslove u vezi s pripremom i provedbom odluka Vlade Republike Hrvatske, a vezano uz stjecanje, posjedovanje, uporabu, korištenje, upravljanje i raspolaganje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, te <i>promjenu namjene te imovine. Odjel za održavanje imovine, investicije i rezidencijalne potrebe</i> obavlja poslove u vezi s pripremom i provedbom odluka Vlade Republike Hrvatske, a vezane uz izgradnju i održavanje objekata u državnom vlasništvu, <i>promjenu namjene objekata u državnom vlasništvu</i>, planiranje potrebnih finansijskih sredstava, praćenje njihove realizacije i slično. U domeni poslova SDUUDI-ja je i odlučivanje o darovanju nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u svrhu gospodarskog razvoja, za poduzetničke zone, za rješavanje socijalnih pitanja i drugih pitanja od općeg interesa (infrastruktura, društvene institucije, institucije kulture i dr.), te udrugama i raznim humanitarnim organizacijama u svrhu obavljanja registrirane djelatnosti (uz zabranu otuđenja i opterećenja nekretnina). SDUUDI ima mogućnost i dodijeliti na korištenje poslovne prostore i ostale nekretnine tijelima državne vlasti, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na rok, za točno utvrđenu namjenu, uz kompenzaciju naknade za korištenje, udrugama i drugima te dati suglasnost radi osiguranja poslovnog prostora. Većinom navedene državne imovine upravlja Ministarstvo obrane, Hrvatski privatizacijski fond te Ministarstvo unutarnjih poslova. Poražavajući je podatak da preuzimanje

¹³⁶ Narodne novine, br. 199/2003, Članak 21.a.

¹³⁷ Narodne novine, br. 11/2004, 121/2004, 27/2008, 21/2006, 13/2008, 27/2008, 121/2008.

¹³⁸ U veljači 2005. godine, RH je imala 1,284 uglavnom neiskorištene državne nekretnine koje bi se mogle koristiti u svrhu ekonomskog razvoja i smanjenja tekućih troškova povezanih s održavanjem takve imovine (Jutarnji list, 2005). Prema informacijama SDUUDI-ja (srpanj, 2009) točan broj takvih nekretnina je još uvijek nepoznat, a inventura je u tijeku. Takvo činjenično stanje uvelike usporava započinjanje postupka buduće prenamjene pojedine nekretnine.

¹³⁹ Odluka o osnivanju Povjerenstva za imovinu Vlade Republike Hrvatske i povjeravanja tom Povjerenstvu poslova upravljanja i raspolaganja imovinom Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 21/2004.

¹⁴⁰ Pravilnik o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 30/2001.

	upravljanja tim neiskorištenim nekretninama i razvoj odgovarajućeg modela prenamjene te njihovo stavljanje u promet na tržište, traje u Hrvatskoj nažalost već godinama ¹⁴¹ .
Ministarstvo obrane Republike Hrvatske	Ministarstvo obrane Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica MORH) prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu MORH-a¹⁴² obavlja zadatke iz djelokruga rada Ministarstva obrane. Upravljanje nekretninama u MORH-u odvija se putem Pravne službe te Uprave za materijalne resurse. U okviru Pravne službe, <i>Odjel za imovinsko-pravne poslove</i> prema članku 22. obavlja upravne i stručne poslove vezane za poduzimanje preventivnih pravnih mjera radi zaštite imovine Republike Hrvatske kojom upravlja i gospodari Ministarstvo. Odjel je podijeljen na dva odsjeka, od kojih Odsjek za ugovore, imovinsko-pravne poslove i radne sporove prema članku 24. između ostalih poslova i zadataka poduzima preventivne pravne mjere radi zaštite imovine Republike Hrvatske kojom upravlja i gospodari Ministarstvo, obavlja poslove u vezi s imovinsko-pravnim pitanjima u gruntu, katastru i ostalim tijelima državne uprave. Uprava za materijalne resurse prema članku 107. ove Uredbe između ostalih obavlja upravne i stručne poslove vezane za izgradnju i održavanje infrastrukture, izgradnju, modernizaciju i uporabu vojnih objekata, te investicijsko i temeljno održavanje vojnih objekata Ministarstva. Kao dio ove Uprave uspostavljena je <i>Služba za nekretnine, graditeljstvo i zaštitu okoliša</i> koja između ostalih obavlja upravne i stručne poslove vezane za prostorno planiranje kompleksa i objekata, projektiranje i izgradnju objekata, graditeljsku adaptaciju i rekonstrukciju objekata i infrastrukture, upravljanje nekretninama Ministarstva, vođenje arhiva i katastra za svu nepokretnu imovinu Ministarstva, geodetsko osiguranje i opskrbu zemljovidima i drugim geotopografskim i hidrografskim materijalom, zaštitu okoliša, zaštitu od požara i tehničku zaštitu, pripremu za prodaju i nabavu nekretnina za potrebe Ministarstva i druge poslove vezane za graditeljstvo i zaštitu okoliša. Poslovi i zadaci ove službe obavljaju se kroz Odjele. U kontekstu prenamjene neiskorištenih vojnih nekretnina, od osobite je važnosti <i>Odjel za nekretnine</i> koji obavlja poslove koji se odnose na ustrojavanje, izradu i održavanje vojnog katastra (nekretnina, infrastrukture, šuma i zemljišta), vođenje evidencija vojnih nekretnina, ustrojavanje, vođenje i organiziranje arhiva za graditeljsku, geodetsku i imovinsko-pravnu građu, pribavljanje nekretnina za potrebe Ministarstva i Oružanih snaga, praćenje naplate zakupine poslovnih prostora, vođenje glavne knjige kapitalne imovine te vođenje glavne knjige nekretnina na te materijalnih zaduženja pokretnina i nekretnina¹⁴³. U okviru ovog Odjela ustrojen je <i>Odsjek za upravljanje vojnim nekretninama</i> koji obavlja poslove koji se odnose na ustrojavanje, izradu i održavanje vojnog katastra (nekretnina, infrastrukture, šuma i zemljišta), vodi evidenciju vojnih nekretnina, ustrojavanja, vodi i organizira arhive graditeljske, geodetske i imovinsko-pravne struke, vodi poslove pribavljanja nekretnina za potrebe Ministarstva i Oružanih snaga, obavlja poslove tehničkog prijema građevina, praćenja stanja građevina, vodi glavnu knjigu nekretnina, organizira i vodi materijalna zaduženja pokretnina i nekretnina, te obavlja sve ostale imovinsko-pravne poslove nad nekretninama. Vojna imovina u vlasništvu je RH, a MORH ima pravo koristiti ih te upravljati njima, ali ih nema pravo prodavati, davati koncesije, donirati ili posuđivati.¹⁴⁴ Nakon odcjepljenja od Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Hrvatska je preuzela 657 vojnih nekretnina. Od 1992. godine naovamo, od toga broja 123 je ponuđeno lokalnoj samoupravi na lokalno korištenje i upravljanje (MORH može prikupiti i predložiti alternativne upotrebe takve nekretnine u svrhu lokalnog ekonomskog razvoja npr. poljoprivrede, turizam, stanovanje, rekreacija, odnosno u pravcu razvoja društva). Međutim, ove nekretnine nisu službeno preuzete jer se nisu smatrale dovoljno atraktivnim. U cilju rješavanja nepotrebnih nekretnina, MORH je razvio specijalni program zatvaranja i prenamjene vojnih nekretnina. Od ukupno 335 nekretnina (status 2005), samo 218 je zadržano kao perspektivne za vojne svrhe, dok se preostalih 117 smatra neperspektivnim (Dokić i Sumpor, 2010). Za svaku nekretninu koja se proglašila neperspektivnom u vojne svrhe, MORH priprema posebno izvješće sa svim važnim informacijama i podnosi ga SDUUDI-u, koji nastavlja s marketingom i prodajom takvih nekretnina.

¹⁴¹ Ekonomski institut, Zagreb je 2006. godine izradio projektnu studiju «Koncept i izvedbene sastavnice modela integralnog upravljanja državnom imovinom u Republici Hrvatskoj» (Bencić et al., 2006) kojom se predlaže osnivanje neovisne Agencije koja bi bila zadužena za upravljanje državnom imovinom. Odlukom Hrvatske Vlade od 21. siječnja 2010. odobren je projekt osnivanja Agencije za upravljanje državnom imovinom, čiji je nositelj Hrvatski fond za privatizaciju. Projektom se predviđa da se u roku od mjesec dana Vladi dostavi prijedlog tog projekta, a u roku dva mjeseca i prijedlog zakona o upravljanju državnom imovinom (Službene stranice Vlade Republike Hrvatske http://www.vlada.hr/hr/naslovna/novosti_i_najave/2010/sijeclanaj/za_mjesec_dana_program_osnivanja_agencije_za_upravljanje_drzavnom_imovinom_pristupljeno_23_03_2010_).

¹⁴² *Narodne novine*, br. 115/2002. Grafički prikaz Ustrojstva MORH-a nalazi se u Dodatku 2.

¹⁴³ Uredba o ustrojstvu MORH-a, Članak 127., *Narodne novine*, br. 115/2002.

¹⁴⁴ Za te aktivnosti odgovorni su: SDUUDI, ukoliko se radi o transakciji do 100.000,00 HRK (tj. 13.333 EUR), Povjerenstvo za imovinu Vlade RH za transakcije do 10.000.000,00 HRK (tj. 1.3 milijuna EUR), a za transakcije iznad 10.000.000,00 HRK izravno je odgovorna Vlada Republike Hrvatske.

	nina u suradnji s Hrvatskim fondom za privatizaciju. U razdoblju od 2001.-2005., MORH je podnio 262 izvješća SDUUDI-lju, a za 100 bivših vojnih nekretnina pronađen je novi korisnik ili vlasnik. U srpnju 2006. godine Hrvatski sabor donio je Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske 2006. – 2015.¹⁴⁵ U planu su navedene 24 vojne i vojna objekta predviđena za napuštanje do 2015. godine. Nadalje navode se i vojni objekti-lokacije pripremljene za prenamjenu, uz napomenu da u dokumentu nije naznačena informacija o budućoj prenamjeni. Na tom popisu nalaze se 23 vojne, 40 skladišta, 9 objekata uređenja prostora, te 16 objekata različitih funkcija (uredi, vježbališta, poligon, dvorac, ambulanta, strelište i sl.). Vidljivo je da je niz poslova i zadataka u vezi s nekretninama u djelokrugu MORH-a, od kojih je dio neiskorišten, dio je prenesen na upravljanje nekoj nižoj razini (županiji, gradu), a dio je onih u kojima je skriven potencijal za razvoj na lokalnoj razini. Projekti prenamjene neiskorištenih vojnih objekata se trenutno provode u Zagrebu, Rijeci, Zadru, Puli, Karlovcu, Varaždinu, a dio njih se prenamjenjuje u kampuse. Hrvatski fond za privatizaciju (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica HFP) osnovan je Zakonom o Hrvatskom fondu za privatizaciju¹⁴⁶ 1992. godine radi provođenja i dovršenja postupka privatizacije imovine koja je Fondu na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća privremeno prenesena, odnosno koja je na temelju drugih zakona i odluka postala vlasništvo Republike Hrvatske i prenesena na Hrvatski fond za razvoj. Za razliku od SDUUDI-a Hrvatski fond za privatizaciju zadužen je najvećim dijelom za jedan od načina upravljanja državnom imovinom, a to je privatizacija nekadašnjih poduzeća u društvenom vlasništvu. S time u svezi HFP ima i sva za to potrebna ovlaštenja. Zadaća je fonda upravljanje imovinom i pravnim subjektima u svom portfelju uključujući državne institucije. HFP upravlja i prodaje dionice i udjele u skladu sa Zakonom o privatizaciji¹⁴⁷ i Zakonom o pretvorbi¹⁴⁸. U 2002. godini Vlada je potvrdila operativni plan za privatizaciju državnog portfelja koji se sastoji od dionica i udjela u 1,112 poduzeća¹⁴⁹, većinom u prerađivačkoj industriji, potom trgovini, turizmu, poljoprivredi, te u sektorima prijevoza i komunikacija. HFP nudi potencijalnim ulagačima više od tisuću nekretnina (zemljište i ostali objekti) dok se ostale nekretnine nude za prodaju (u vidu nekretnina ili kao projekti razvoja), nakon što su problematična pravna i vlasnička pitanja riješena. Sukladno Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom fondu za privatizaciju iz godine 1996. HFP-om upravlja Upravni odbor. Izbor članova Upravnog odbora u nadležnosti je Vlade RH. Nadzor nad radom Fonda provodi Nadzorni odbor, čije članove imenuje Hrvatski sabor. Fondom rukovodi, predstavljajući ga i zastupa predsjednik Fonda. Kolegij fonda je tijelo koje čine predsjednik i potpredsjednici i tajnik Fonda. Kolegij Fonda može donositi odluke o prodaji dionica i udjela za pojedinu pravnu osobu čija temeljna glavnica ima vrijednost do 10.000.000 HRK. Postoji niz slučajeva u kojima postojeći objekti nisu u potpunosti iskorišteni¹⁵⁰. U tom kontekstu, subjekti koji djelomično funkcioniraju i ne koriste sve pripadajuće pogone zanimljivi su za prenamjenu.
Trgovački sud	U Hrvatskoj sudbenu vlast obavljaju prekršajni, općinski i trgovački sudovi¹⁵¹. Upravni sud Republike Hrvatske odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno u upravnim sporovima. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske te 21 županijski sud su, u pravilu, sudovi drugog stupnja. Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana. Trgovački sud (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica TS) je prvostupanjski sud i u Hrvatskoj ih ima ukupno 13. Uspostavljeni su na području jedne ili više jedinica lokalne samouprave. Između ostalih nadležnosti trgovački sudovi provode stečajne postupke nad pravnim subjektima u stečaju, rasprave u kojima se pravne osobe pojavljuju kao subjekti stečajnog postupka te rasprave koje su nastale uslijed konfliktnih stečajnih situacija. Uslijed tranzicijskih procesa veliki broj poduzeća bio je primoran obustaviti svoje daljnje poslovanje. Nad dijelom takvih poduzeća otvoreni su stečajni postupci, koji zbog sporosti sudstva, dugotrajne naplate vjerovnika, koriste koje stečajni upravitelji ubiru svojim položajem te zakonski neograničene duljine trajanja samog postupka¹⁵² postaju kočnica u postupku prenamjene neiskorištene nekretnine što ima negativne reperkusije na gospo-

¹⁴⁵ *Narodne novine*, br. 81/2006.

¹⁴⁶ Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju, *Narodne novine*, br. 84/1992, 70/1993, 76/1993, 19/1994, 52/1994, 87/1996.

¹⁴⁷ *Narodne novine*, br. 21/1996, 71/1997.

¹⁴⁸ *Narodne novine*, br. 19/1991, 83/1992, 84/1992, 94/1993, 2/1994, 9/1995, 21/1996, 118/1999.

¹⁴⁹ Podaci o strukturi portfelja društava HFP-a, iako nisu bili u potpunosti ažurirani niti pouzdani, do 2009. godine bili su dostupni na službenim stranicama Hrvatskog fonda za privatizaciju.

¹⁵⁰ Poduzeća u državnom vlasništvu obuhvaćaju portfelje kojima upravljaju sljedeće institucije: HFP, Državna agencija za sanaciju banaka i osiguranje štednih uloga, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatske šume, Hrvatske vode, Hrvatske željeznice, Hrvatske ceste, Hrvatska elektroprivreda, INA, Hrvatska uprava za ceste, Hrvatsko osiguranje, Hrvatska banka za obnovu i razvijenost, Croatia Airlines, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, itd.

¹⁵¹ Postoje i vjeronosni sudovi čiji se djelokrug i nadležnost uređeni posebnim zakonom.

¹⁵² U Stečajnom zakonu, Članak 7., *Narodne novine*, br. 44/1996., navodi se da je "Stečajni postupak hitan." pri čemu se u daljnjem tekstu ne pojašnjava što to znači i u kojem roku je stečajni postupak potrebno završiti.

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva	darstvo na lokalnoj razini. S obzirom da je sustav sudstva neovisan, postoji otpor prema komunikaciji s drugim institucijama, što je prepreka za pokretanje kolaborativnih pristupa u postupcima prenamjene brownfield-a.
	<u>Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva</u> (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica MZOPUG) temelji svoje aktivnosti na dvije osnovne prije spomenute politike Europske unije koje određuju razvoj na području EU: <i>Lisabonska agenda</i> (rast i poslovi) i <i>Getebořska agenda</i>, tj. Strategija održivog razvoja EU (koja Lisabonskoj agendi dodaje dimenzije prostornog planiranja i zaštite okoliša). Svojim opsegom djelovanja kao i područjima koje pokriva, može se reći da je Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, jedno od najvećih tijela državne uprave. Ustrojeno je nizom ustrojstvenih jedinica¹⁵³, a u nastavku su navedene one koje bi prema svom djelokrugu rada i poslova, mogle imati izravne i neizravne veze s prenamjenom nekretnina¹⁵⁴. <u>Uprava za gospodarenje okolišem</u> ima nekoliko relevantnih ustrojstvenih jedinica. Sektor za atmosferu, more i tlo koji obavlja poslove vezane za zaštitu, sprječavanje i smanjivanje onečišćavanja zraka, zaštitu klime i ozonskog sloja, te poslove u vezi s provedbom zaštite mora i tla u cilju očuvanja kakvoće mora i tla. U okviru Sektora djeluje Odjel za zaštitu atmosfere i tla, te u okviru ovog Odjela, Odsjek za zaštitu tla. Zadaća ovog Odsjeka je provedba mjera za zaštitu tla, provedba sanacije pojedinih oštećenih dijelova tla i poduzimanje mjera za očuvanje standarda kakvoće tla. Odsjek također prati stanje kakvoće tla, prikuplja podatke, prati i analizira utjecaje pojedinih djelatnosti i aktivnosti na kakvoću tla, te priprema i izrađuje stručne ocjene i predlaže mjere za sanaciju oštećenih dijelova tla. Odsjek predlaže programe istraživanja radi utvrđivanja učinkovitosti sustava za sprječavanje onečišćenja tla i predlaže programe cjelovite zaštite okoliša u cilju očuvanja kakvoće tla. U svom djelokrugu rada, Odsjek je između ostalog zadužen i za izradu nacrta programa, planova i izvješća u vezi sa zaštitom tla te prati njihovu provedbu. Odsjek surađuje sa središnjim tijelima državne uprave, nadležnim upravnim odjelima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, s gospodarskim subjektima, nevladinim udrugama i Agencijom za zaštitu okoliša. <u>Uprava za procjenu okoliša i industrijsko onečišćenje</u> djeluje putem nekoliko odjela. Odjel za procjenu okoliša, između ostalog obavlja poslove u vezi s procjenom utjecaja zahvata na okoliš, priprema i izrađuje rješenja o procjeni utjecaja zahvata na okoliš te prati i analizira provedbu mjera zahvata na okoliš. Dužnost je Odjela, između ostalog i priprema odgovora u vezi s informiranjem javnosti u pogledu konkretnog zahvata. U okviru Odjela djeluju Odsjek za procjenu utjecaja na okoliš i Odsjek za stratešku procjenu utjecaja na okoliš, čiji je osnovni zadatak provedba strateške procjene utjecaja zahvata na okoliš planova, programa i strategija. Odjel za rizična postrojenja i sanacije, u suradnji s drugim nadležnim tijelima sudjeluje u izradi planova intervencija općina, gradova i županija, te obavlja poslove u vezi s provedbom mjera za sprječavanje i smanjivanje onečišćenja okoliša. U Odjelu se obavljaju stručni poslovi u vezi s pripremama izrade programa sanacije te poslovi u vezi s izradom i izdavanjem suglasnosti u vezi sa sanacijskim programom kada je za isto nadležno Ministarstvo. Odjel koordinira aktivnosti u provedbi sanacije oštećenog okoliša te u vezi s izradom cjelovitog sanacijskog programa u slučajevima kada onečišćivač okoliša nije poznat, prati i analizira provedbu mjera u vezi s provedenim sanacijama. Odjel za štete u okolišu, između ostalog izrađuje prijedloge mjera otklanjanja šteta u okolišu. <u>Uprava za prostorno uređenje</u> prema Članku 13. Uredbe, obavlja poslove provođenja politike prostornog uređenja, izdaje lokacijske dozvole za zahvate u prostoru od važnosti za Republiku Hrvatsku, prati stanje u području provođenja dokumenata prostornog uređenja, te niz drugih poslova iz svog djelokruga rada. U Upravi djeluju Sektor za prostorno-plansku dokumentaciju i Sektor za zahvate od važnosti za Republiku Hrvatsku. <u>Sektor za prostorno-plansku dokumentaciju</u> kroz Odjel za zaštićeno obalno područje i Odjel za kontinentalno područje provodi između ostalog aktivnosti vezane uz izrade stručnih podloga za zahvate u prostoru od važnosti za Republiku Hrvatsku, aktivnosti praćenja stanja u prostoru, izdavanja suglasnosti, te ukoliko se radi o zaštićenom obalnom području, pored provjere usklađenosti sa Zakonom o prostornom uređenju, provjerava usklađenost postupaka s Uredbom o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja <u>Uprava za Europsku uniju</u> kroz Odjel za EU programe razvoja infrastrukture, Odjel za europske integracije i Odjel za koordinaciju operativnih programa, obavlja poslove pripreme i koordinacije izrade strateških i operativnih dokumenata za korištenje sredstava iz programa pomoći i fondova EU,

¹⁵³ Narodne novine, br. 30/2005, 24/2007, 12/2009, U Dodatku 1, nalazi se grafički prikaz Ustrojstva MZOPUG.

¹⁵⁴ <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=8650> (pristupljeno 19.03.2010.)

poslove vezane za pripremu i predlaganje projekata, izradu i praćenje provedbe Financijskog sporazuma te bilateralnih sporazuma za pojedinačne projekte, te obavlja nadzor nad provedbom strategija, operativnih programa i projekata. U Odjelu za EU programe razvoja infrastrukture kroz rad Odsjeka za programiranje, Odsjeka za pripremu projekata te Odsjeka za nadzor provedbe projekata, zaokružen je programski ciklus. Od prijedloga programa kojim se predlažu prioriteti i ciljevi, preko pripreme projekata u suradnji s predstavnicima lokalne i regionalne razine, krajnjim primateljima pomoći te odgovarajućim provedbenim tijelima, do nadzora provedbe projekata i pripreme izvješća.

Uprava za međunarodnu suradnju i održivi razvoj ima Odjel za održivi razvoj obavlja poslove u vezi s koordinacijom, izradom i provedbom strateških dokumenata i stručnih podloga vezanih za zaštitu okoliša i održivi razvoj, u svom radu surađuje s gotovo svim relevantnim sudionicima od nacionalne do lokalne razine

Uprava za stanovanje i komunalno gospodarstvo svoj rad obavlja kroz djelovanje dvaju sektora. Sektor za stanogradnju koji, putem Odjela za pripremu investicija i Odjela za provedbu investicija između ostalog prati, analizira (npr. utvrđuje podobnost lokacije) i nadzire gradnju stanova i naselja, socijalnih i službenih stanova, stanova iz programa društveno poticane stanogradnje te surađuje s jedinicama područne (regionalne) i lokalne samouprave. Sektor za stanovanje i komunalno gospodarstvo odgovoran je za predlaganje mjera politike te osigurava provođenje politike u stanovanju i komunalnom gospodarstvu, prati i analizira stanje u području, priprema, planira i predlaže strategiju i mjere u cilju unaprjeđenja stanovanja, komunalnog gospodarstva i uređenja građevinskog zemljišta, te provodi odgovarajuće mjere i programe unaprjeđenja stanovanja.

Uprava za graditeljstvo, između ostalih ima i Odsjek za energetske učinkovitosti izgrađenih građevina, pristupačnu i održivu gradnju koji između ostalog obavlja poslove održavanja i unapređivanja energetske učinkovitosti izgrađenih građevina, održavanja i unapređenja pristupačnosti izgrađenih građevina, planiranje i provedbu programa projektiranja i građenja građevina na načelima održivosti te održavanje i unapređivanje stanja kao i uklanjanja izgrađenih građevina na načelima održivosti.

Putem nižih ustrojstvenih jedinica koje pripremaju stručne podloge za izradu zakona, drugih propisa i normativa iz dotičnog područja, Ministarstvo ima na raspolaganju mogućnost predlaganja politike prenamjene neiskorištenih nekretnina, za što je nužna dobra komunikacija i koordinacija ponajprije u samom Ministarstvu, a onda i s ostalima.

Zavod za prostorno planiranje, prema Članku 13. Uredbe, izrađuje i prati provođenje niza najvažnijih dokumenata prostornog uređenja Republike Hrvatske i drugih dokumenata prostornog uređenja koje donosi Hrvatski sabor, obavlja i stručno analitičke poslove iz područja prostornog planiranja i uređivanja prostora, te osigurava financijska sredstva za izradu dokumenata koji su mu u nadležnosti kao i za istraživanja nužnih za njihovu izradu. U Zavodu za prostorno planiranje djeluje nekoliko Odjela čiji djelokrug rada obuhvaća i pitanje neiskorištenih nekretnina.

Odjel za strateško planiranje putem Odsjeka za nacionalno planiranje izrađuje i prati provođenje Strategije i Programa prostornog uređenja Republike Hrvatske, izrađuje Program unaprjeđenja stanja u prostoru Republike Hrvatske, prostorne osnove korištenja prostora Republike Hrvatske i Izvješće o stanju u prostoru Republike Hrvatske, kao i niz drugih stručnih poslova.

Odjel za koordinaciju regionalnoga prostornog razvoja i urbanog planiranja koordinira, prati i usmjerava izradu prostorno planske dokumentacije regionalnoga prostornog razvoja (Prostorni planovi županija), prostorno planske dokumentacije općina i gradova, kao i planiranje urbanih prostora. Odjel obavlja i druge stručno analitičke poslove iz područja regionalnoga prostornog razvoja i urbanog planiranja (pokazatelji prostornog razvoja, prostorno planske podloge, praćenje procesa urbanizacije, poglavito urbanih aglomeracija). Odjel surađuje u međunarodnim projektima i posebnim programima iz područja ljudskih naselja, te priprema stručna mišljenja o prostornim planovima na području od interesa za Republiku Hrvatsku, a osobito na zaštićenom obalnom području mora.

Odjel za istraživanje i informacijski sustav prostornog uređenja djeluje kroz dva odsjeka. Odsjek za istraživanje i praćenje procesa u prostoru priprema i koordinira izradu studija i stručnih podloga, te vodi istraživanja od važnosti za prostorno uređenje Republike Hrvatske kao i afirmacije njenog prostora u Europi i svijetu, te priprema i koordinira izdavačku djelatnost za publikacije iz područja prostornog uređenja. Odsjek obavlja i stručno analitičke poslove iz područja prostornog planiranja i korištenja prostora koji zahtijevaju primjenu posebnih metoda i načina rada, surađuje u okviru svog djelokruga na izradi dokumenata prostornog uređenja iz djelokruga rada Zavoda i drugih akata, te sudjeluje u međunarodnim i posebnim projektima i programima.

Agencija za zaštitu okoliša	Agencija za zaštitu okoliša (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica AZO) osnovala je Vlada Republike Hrvatske¹⁵⁵ u lipnju 2002. godine na osnovi Nacionalne strategije zaštite okoliša¹⁵⁶. Ujedno je i glavno mjesto prikupljanja i objedinjavanja prikupljenih podataka o okolišu na nacionalnoj razini, obrade tih podataka i izrade izvješća, praćenja stanja okoliša (socioekonomski podaci, pritisci na okoliš, stanje i kvaliteta okoliša), vođenja i održavanja baze podataka o okolišu, razvoja postupaka za obradu prikupljenih podataka o okolišu i njihovu evaluaciju (modeliranje, predikacije i vizualizacija), te nadzora i izvješćivanja o okolišu kako bi se djelotvorno provodila politika zaštite okoliša. AZO je također aktivna u suradnji s drugim međunarodnim i nacionalnim institucijama, sudjeluje u nizu projekata te objavljuje informacije o okolišu koje su raspoložive za daljnju upotrebu. Tijekom 2005/2006, AZO je pripremila bazu potencijalno onečišćenih i onečišćenih lokaliteta¹⁵⁷, s podacima na potvrđenim onečišćenim i potencijalno onečišćenim lokalitetima¹⁵⁸, pravnim osobama, lokacijama, postojećim onečišćujućim tvarima, stanjem onečišćenih lokacija i drugim podacima. Podaci i informacije dobivene putem GEOL baze podataka su važni za prepoznavanje i bilježenje onečišćenih lokacija i za planiranje i nadzor provedenih aktivnosti sanacije. GEOL baza sadrži podatke o 2264 potencijalno onečišćene lokacije u Hrvatskoj koje su u posjedu 1080 pravnih osoba. AZO prepoznaje potrebu uspostave praćenja tla s informacijama o tipu zabilježene aktivnosti na lokaciji, proizvodnim kapacitetima, visokim potencijalom za onečišćenje i vrsti onečišćujućih tvari koje takve aktivnosti mogu stvoriti. AZO je u okviru projekta "Razvoj hrvatskog programa nadzora tla s pilot projektom"¹⁵⁹ razvila Program stalnog praćenja tla za Hrvatsku, koji definira praćenje tla na potencijalno onečišćenim lokacijama. Kao što je navedeno u publikaciji „Okoliš na dlanu I - 2009“ (AZO, 2009), većina onečišćenih lokacija nalazi se na području Grada Zagreba (232) te u županijama Splitsko-dalmatinskoj (217), Istarskoj (177), Zagrebačkoj (156), Primorsko-goranskoj (151) i Osječko-baranjskoj (142), dok ih se najmanje može naći u Požeško-slavonskoj (31). Grafički prikaz 7.1. pokazuje broj potencijalno onečišćenih lokaliteta u županijama i Gradu Zagrebu¹⁶⁰. Uspostavom AZO i njenim djelovanjem napravljen je značajan iskorak u sustavnom prikupljanju i obradi podataka o okolišu, a baza potencijalno onečišćenih i onečišćenih lokaliteta jedan je od osnovnih preduvjeta za uspostavu cjelovitog sustava prenamjene neiskorištenih nekretnina.
---	--

¹⁵⁵ Uredba o osnivanju Agencije za zaštitu okoliša, *Narodne novine*, br. 75/2002. Voditelj Agencije je ravnatelj, koji se imenuje na vrijeme od 4 godine, a sredstva za rad i poslovanje Agencije osiguravaju se iz sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske (na temelju odobrenih programa) te iz drugih izvora u skladu sa zakonom (npr. pružanjem usluga u obavljanju svoje djelatnosti, potporama, sponzorstvom i darovanjem).

¹⁵⁶ *Narodne novine*, br. 46/2002.

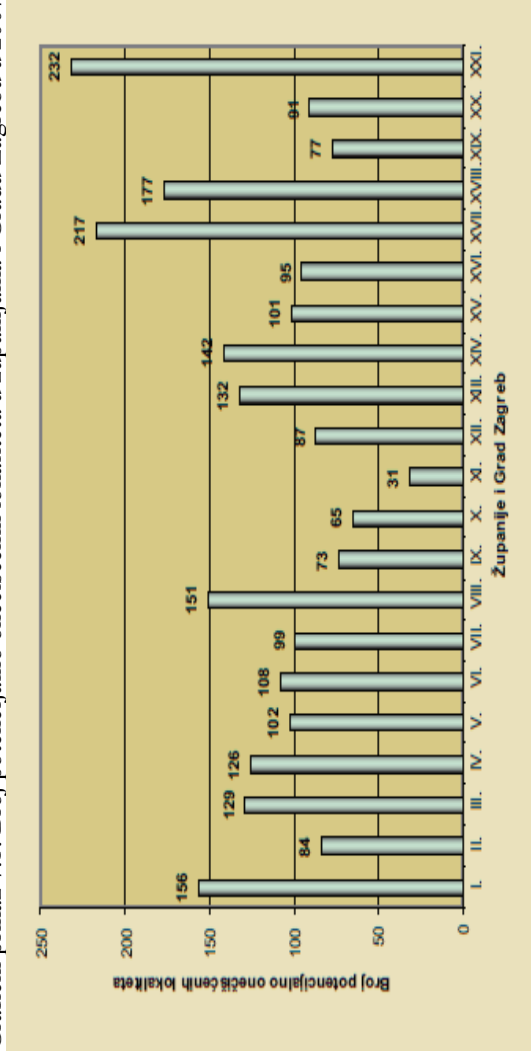
¹⁵⁷ GEOL je georeferencirana (GIS) baza koja obuhvaća podatke i informacije o izvorima onečišćenja tla (potencijalnim i prepoznatim), onečišćujućim tvarima koje su vezane uz potvrđeno onečišćene lokacije, te statusu provedbe sanacije (remedijacije) onečišćenih lokacija, koju je razvila AZO te su u njoj sadržane informacije s podacima o potencijalno onečišćenim i onečišćenim lokalitetima.

¹⁵⁸ Potencijalno onečišćeni lokaliteti mjesta su na kojima se odvija onečišćujuća djelatnost (industrijska proizvodnja, odlaganje industrijskog i gradskog otpada, naftna industrija, elektrane, transportni izljevi na tlu, rudarenje i drugo) koja može uzrokovati ispuštanje onečišćujućih tvari u tlo. (AZO, 2009)

¹⁵⁹ Projekt LIFE05 TCY/CRO/000105.

¹⁶⁰ U 2005. evidentirana je 1151 potencijalno onečišćena lokacija. Onečišćene lokacije (ukupno 38) vezane su uz neodgovarajuće odlaganje otpada, mjesta izlivanja ostalih onečišćujućih tvari kao posljedica nepravilnog rukovanja i odlaganja te prometnih nezgoda. Također, evidentirano je i 11 "crnih točaka", dvije su sanirane, a jedna u postupku remedijacije. U 2004. ukupno 25.852.799 Eura (6 Eura/stanovniku), pretežno proračunskih sredstava, investirano je u remedijaciju onečišćenih lokaliteta (odlagališta otpada i sanacija akcidentnih onečišćenja). (AZO, 2005)

Grafički prikaz 7.1: Broj potencijalno onečišćenih lokaliteta u županijama i Gradu Zagrebu u 2007. godini



Izvor: AZO, 2009

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitosti

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitosti (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica FZOEU) je uspostavljen u siječnju 2004.¹⁶¹ Fond zasada financira programe i projekte koji se odnose na očuvanje, održivu upotrebu, zaštitu i unaprjeđenje okoliša, energetske učinkovitost i korištenje izvora obnovljive energije. Dio aktivnosti Fonda usmjeren je na sanaciju lokacija koje se nazivaju „crne točke“ i na kojima postoje utvrđeni rizici onečišćenja sa štetnim utjecajem na vodu, tlo, zrak i/li ljudsko zdravlje. Sanacija uključuje čišćenje uglavnom industrijskog otpada zatečenog u okolišu tvornica, za to predviđenim metodama. U Programu Fonda u 2009. godini za ove je potrebe predviđeno nešto manje od 80.000.000 HRK. FZOEU će i dalje u budućnosti aktivno sudjelovati u prenamjeni brownfield-a na sličan način, s napomenom da će većina tih aktivnosti biti usmjerena na rukovanje s otpadom nastalim pri radu tvornica, procjenom onečišćenja kao i čišćenjem tla što su ujedno i prvi koraci u postupku prenamjene.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica MGRP) pored ostalih područja odgovornosti, zaduženo je za izradu ekonomskih politika u industrijama/sektorima kao što su energija, brodogradnja, rudarstvo, trgovina, trgovinska politika, zaštita domaće industrije, kao i međunarodna gospodarska suradnja, te je angažirano u aktivnostima vezanim za Europsku integraciju i Svjetsku trgovinsku organizaciju. MGRP je također aktivno u promociji izvoza i izravnih stranih ulaganja, uspostavi i djelovanju slobodnih zona i poduzetničkih inicijativa, privatizaciji udjela, dionica, stvari i prava u vlasništvu RH, restrukturiranju pravnih osoba, te kontroli regulatornog okvira u kojem posluje Hrvatski fond za privatizaciju. U cilju učinkovitijeg opsluživanja poduzetnika i gospodarstva Ministarstvo poduzima mjere poboljšanja uprave, stimulira domaću proizvodnju i izvoz, promovira ulaganja, te pomaže u restrukturiranju velikih poslovnih subjekata da se brže prilagode zahtjevima međunarodnog tržišta. Ovo je Ministarstvo odgovorno i za provedbu pojedinih komponenti Integriranog pretrpustupnog programa (*engl.* Integrated Pre-accession Assistance Programme - IPA) te Nacionalnog strateškog referentnog okvira (*engl.* National Strategic Reference Framework - NSRF) kao osnove za povlačenje sredstava iz budućih strukturalnih fondova. Oba navedena programa uključuju specifične mjere usmjerene na prenamjenu brownfield-a kao npr. izrada i provedba programa/projekata čišćenja, izrada raznih strateških dokumenata, te izrada specifičnih programa i projekata regeneracije. Pri Upravi za poticanje ulaganja i izvoz, ustrojen je Odjel za poticanje ulaganja i investicije koji obavlja poslove koji se odnose na planiranje, razvoj i unaprjeđenje mogućnosti za privlačenje svih oblika ulaganja i realizaciju konkretnih investicijskih projekata (do usuglašavanja i realizacije ugovora)

¹⁶¹ Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitosti, *Narodne novine*, br. 107/2003.

	u Republici Hrvatskoj. Uprava za malo gospodarstvo između ostalog prati djelovanje i predlaže unaprjeđenje instrumenata gospodarskog sustava, osmišljava mjere gospodarske politike, predlaže i provodi mjere za poticanje ulaganja u subjekte maloga gospodarstva, izrađuje Program i Operativni plan poticanja malog gospodarstva, sudjeluje u pripremi programa i projekata te provedbi projekata iz prepristupnih programa Europske unije i ostalih oblika međunarodne pomoći. Kako je opisano, obje uprave djeluju kao kreatori poticajnih mjera i drugih carinskih i poreznih povlastica usmjerenih ulagačima i gospodarstvenicima, pa takav prostor omogućuje i osmišljavanje posebnih mjera usmjerenih na poticanje ulaganja u brownfield-e, koji zasada nije u potpunosti iskorišten.
Ministarstvo kulture	Ministarstvo kulture (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica MK) u svom ustroju ¹⁶² ima dva Odjela čije djelovanje je povezano s prenamjenom neiskorištenih nekretnosti. U <i>Odjelu za pokretnu i nematerijalnu kulturnu baštinu</i> obavljaju se između ostalog poslovi istraživanja, dokumentiranja, zaštite pokretnih i nematerijalnih kulturnih dobara, praćenja i utvrđivanja stanja pokretnih i nematerijalnih kulturnih dobara, izrade metodoloških osnova, standarda, kriterija i smjernica za zaštitu pokretne i nematerijalne kulturne baštine. U gradovima su ustrojene <i>Konzervatorski odjeli</i> koji između ostalog obavljaju poslove istraživanja, praćenja stanja, dokumentiranja i promicanja kulturnih dobara, primjene odgovarajućih metoda i mjera zaštite kulturnih dobara, pružanja stručne pomoći vlasnicima i ovlaštenicima prava na kulturnim dobrima, utvrđivanja posebnih uvjeta građenja, utvrđivanja uvjeta korištenja, namjene i upravljanja kulturnim dobrima. Stoga, ukoliko se radi o neiskorištenoj nekretnosti koja je uvrštena u kategoriju kulturne baštine, potrebno je uključiti i Ministarstvo kulture u postupak prenamjene, a o utvrđenoj namjeni takve nekretnosti ovisit će i raspon mogućih budućih funkcija, kao i zainteresiranih ulagača.
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica MZOŠ) kako je razvidno iz naziva, nadležno je za područje znanosti, obrazovanja i športa. U tom smislu, ukoliko se radi o projektima prenamjene u prostore namijenjene funkcijama u navedenim područjima, potrebno je ishoditi suglasnosti i dozvole, kako bi se te funkcije nesmetano odvijale u obnovljenim objektima. U RH nekoliko je primjera prenamjene neiskorištenih nekretnosti u kampuse, pa je MZOŠ izravno uključen. U budućnosti se očekuje i značajnija uloga MZOŠ-a, s obzirom da je dio neiskorištenih nekretnosti u postupku prenamjene, a dio njih se planira u budućnosti prenamijeniti u objekte namijenjene sadržajima Sveučilišta.
Agencija za promicanje izvoza i ulaganja	Agencija za promicanje izvoza i ulaganja (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica APIU) je ustanova koju je osnovala Vlada RH 2002. godine. ¹⁶³ Zadaća APIU je pružiti potporu hrvatskim izvoznima prilikom izlaska na strana tržišta, te pružanje podrške pri ulaganju u hrvatsko gospodarstvo. Kao što je vidljivo iz naziva, APIU obavlja djelatnosti u segmentu promicanja izvoza te ulaganja. U segmentu ulaganja, pomaže zainteresiranim domaćim i stranim ulagačima u realizaciji investicijskih projekata u svim fazama projekta (odabir projekta, ishođenje potrebnih dozvola, stručna pomoć itd.). Poticajne mjere ¹⁶⁴ odnose se na projekte ulaganja u proizvodno-prerađivačke gospodarske aktivnosti, tehnološke razvojno-inovacijske centre i strateške aktivnosti poslovne podrške. ¹⁶⁵ APIU u svom djelokrugu rada ima mogućnost inicirati mjere, dati preporuke i prijedloge nadležnim ministarstvima i Vladi Republike Hrvatske u cilju unaprjeđenja gospodarskog okruženja i pravnog sustava kako bi se povećao izvoz i ulaganje u hrvatsko gospodarstvo. Prema navedenim službenim podacima, APIU u okviru različitih poticaja nema posebno izdvojene poticaje za ulaganja u brownfield-e, što ostavlja mogućnost da se taj "prazni poticajni prostor" popuni i mjerama koje će biti usmjerene upravo i na reaktiviranje i takvih nekretnosti.
Agencija za javno-privatno partnerstvo	Agencija za javno-privatno partnerstvo (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica AJPP) je osnovana na temelju Zakona o javno-privatnom partnerstvu ¹⁶⁶ , 2008. godine kako bi kao samostalno i neovisno tijelo obavljala poslove vezane uz projekte javno-privatnog partnerstva. Zakonom se uređuju izrada, predlaganje i odobravanje projekata javno-privatnog partnerstva, prava i obveze javnih i privatnih partnera, te uspostava i djelokrug AJPP. Agencija je donijela Uredbu o kriterijima ocjene i odobravanja projekata JPP-a, kojom se između ostalog utvrđuju stručni kriteriji ocjene i odobravanja projekata JPP-a. Prema tome, Agencija je u mogućnosti utvrditi i one kriterije kojima bi se potaknuli projekti javno-privatnog partnerstva usmjereni na prenamjenu neiskorištenih nekretnosti, odnosno davanje više ocjene upravo takvim projektima zbog mogućeg ostvarivanja višestrukih koristi. Navedeni sadržaj na neki način podrazumijeva da se zapravo radi o greenfield projektima, prije negoli brownfield.

¹⁶² Uredba o unutarnjem ustroju Ministarstva kulture, *Narodne novine*, br. 69/2009, 21/2008.

¹⁶³ Uredba o osnivanju Agencije za promicanje izvoza i ulaganja, *Narodne novine*, br. 102/2002.

¹⁶⁴ Zakon o poticanju ulaganja, *Narodne novine*, br. 138/2006, Uredba o poticanju ulaganja, *Narodne novine*, br. 64/2007.

¹⁶⁵ Službene stranice APIU (<http://www.apiu.hr>, pristupljeno 27.02.2008., 24.03.2010.)

¹⁶⁶ AJPP je izrasla iz Sektora za javno-privatno partnerstvo koji je djelovao pri APIU. Utemeljena je na osnovi Zakona o javno-privatnom partnerstvu, *Narodne novine*, br. 129/2008.

Agencija za pravni promet i posredovanje nekretnostima	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretnostima (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica APN) osnovana je Uredbom Vlade Republike Hrvatske ¹⁶⁷ , te ima ovlasti da u svoje ime, a za račun Republike Hrvatske kupuje ili mijenja nekretnosti na području Republike Hrvatske. Djelovanje APN-a je uglavnom usmjereno na sustavno organiziranu stanoizgradnju ¹⁶⁸ poticajima iz javnih sredstava, kako bi se zadovoljile stambene potrebe i poboljšala kvaliteta stanovanja šireg kruga građana, te unaprijedilo graditeljstvo. Javnim se sredstvima grade stanovi, odnosno stambene zgrade, a može se poticati gradnja i rekonstrukcija (dogradnja i nadogradnja) zgrada i obiteljskih kuća kojima se fizičkim osobama osigurava novi stambeni prostor u propisanom standardu, veličini i cijeni koštanja stana prema odredbama Zakona. APN je osobito aktivna u područjima posebne državne skrbi (i to prve skupine), u kojima domaće fizičke osobe imaju prednost pri dobivanju zajma za kupnju nekretnosti. Agencija djeluje putem nekoliko Odjela. Odjel za kupovinu nekretnosti koji obavlja niz poslova u postupku kupovine određene nekretnosti, a koje su uglavnom objekti korišteni u stambene svrhe. Odjel za ugovaranje zemljišta i izgradnju, uglavnom obavlja poslove vezane za neizgrađeno zemljište (<i>greenfield</i>). U Odjelu za godarenje i prodaju nekretnosti, se između ostalog nadzire stanje nekretnosti. APN, ne raspolaže javno dostupnim podacima o broju neiskorištenih nekretnosti ove vrste na području PPDs.
Hrvatska banka za obnovu i razvoj	Hrvatska banka za obnovu i razvoj (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica HBOR) uspostavljena je 1992. godine ¹⁶⁹ kao Hrvatska banka za obnovu i razvitak, da bi 1995. promijenila naziv u sadašnji. ¹⁷⁰ HBOR je razvojna i izvozna banka osnovana sa svrhom kreditiranja obnove i razvika hrvatskoga gospodarstva. Banka kao razvojni agent usmjerava kreditiranje u skladu s programima zajmova za specifične namjene kao npr. financiranje infrastrukture, projekte promocije malog i srednjeg poduzetništva, poticanje zaštite okoliša, te rekonstrukciju. Prioritet se daje onim ulaganjima koja su usmjerena na restrukturiranje poslovnih subjekata i modernizaciju proizvodnih pogona kroz kupovinu nove opreme, uvođenje novih tehnologija i proizvoda itd. HBOR promovira i ulaganja usmjerena na popravljivanje izravnih šteta ukoliko takva ulaganja omogućuju poslovnim subjektima da nastave uspješno poslovanje. Zajmovi rekonstrukcije podrazumijevaju financiranje postojećih objekata (gospodarski objekti, objekti za potrebe seoskog turizma, sportsko-rekreativni objekti, objekti tradicijskog obrta), očuvanje i obnovu tradicijskih objekata (stambenih, gospodarskih i drugih objekata koji su sastavni dio obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva), što bi u širem smislu moglo predstavljati i brownfield-e.
Hrvatska gospodarska komora	Hrvatska gospodarska komora (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica HGK) je institucija koja predstavlja sve ekonomske subjekte u Hrvatskoj u skladu s europskom komorskom tradicijom i ima podružnice u svim županijama. Glavni je cilj djelovanja komore povećanje industrijske proizvodnje i izvoza, sa smanjenjem u rastu ukupnih javnih rashoda, ubrzanje privatizacije te nastavak procesa restrukturiranja. Glavne usluge koje komora pruža su promocija hrvatske ekonomije u inozemstvu, umrežavanje domaćih i inozemnih poslova i poslovnih subjekata, razmjena poslovnih mogućnosti, razmjena informacija i umrežavanje s institucijama u Hrvatskoj i inozemstvu.
Ured državne uprave	Ured državne uprave (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica UDU) prema Članku 3. Uredbe ¹⁷¹ putem službi, odsjeka, pododsjeka i odjeljaka obavlja upravne i druge stručne poslove koji se odnose na: gospodarstvo (industrija, brodogradnja, energetika, rudarstvo, trgovina, obrtništvo itd.), društvene djelatnosti (prosvjeta, kultura, informiranje, sport i tehnička kultura, briga o djeci i tjelesna kultura itd.), opću upravu (osobna stanja građana i poslovi matičarstva, udruge, popisi birača, evidencije o hrvatskom državljanstvu itd.), prostorno uređenje i graditeljstvo (graditeljstvo, zaštita okoliša, prostorno uređenje obnove ratom razrušenih objekata), imovinsko pravne poslove (poslovi u svezi izvlaštenja i drugih ograničenja vlasništva, uređivanje vlasničko-pravnih odnosa i denacionalizacija). U djelokrugu posljednje dvije skupine poslova, obavljaju se i oni koji su povezani s prenamjenom neiskorištenih nekretnosti.
Zavod za prostorno planiranje	Zavod za prostorno planiranje (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica ZPP) je javna ustanova nastala sukladno odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji ¹⁷² koja je osnovana na području županije u RH. Usvajanjem odluke na županijskoj skupštini, županije su osnovale Zavode koji su preuzeli bivše Županijske zavode za poslove prostornog uređenja. Zavodi obavljaju poslove prostornog uređenja područne (regionalne) razine (od

¹⁶⁷ Narodne novine, br. 45/1997, 63/1997, 65/1999, 132/2002, 8/2004, 27/2008 i 105/2009.

¹⁶⁸ Sukladno Zakonu o društveno poticanom stanogradnji, Narodne novine, br. 109/2001, 82/2004, 76/2007 i 38/2009.

¹⁶⁹ Zakon o Hrvatskoj kreditnoj banci za obnovu, Narodne novine, br. 33/1992.

¹⁷⁰ U prosincu 2006. godine donesen je novi Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, objavljen u Narodnim novinama, br. 138/2006.

¹⁷¹ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama, Narodne novine, br. 21/2002, 78/2003.

¹⁷² Narodne novine, br. 76/2007, 38/2009.

	izrade planova, provedbe dokumenata, praćenja stanja u prostoru, izdavanja mišljenja itd.), te suraduju s ostalim upravnim tijelima županije na poslovima praćenja i proučavanja stanja u prostoru i ostvarivanja politike prostornog uređenja kao jednog od ciljeva sveukupnog razvoja županije.
Regionalne razvojne agencije	Regionalne razvojne agencije (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica RRA) su tijela koja su osnovana kako bi potaknula razvoj regija u Hrvatskoj. Njihova je osnovna zadaća identificiranje razvojnih prioriteta te u skladu s tim odabira projekata čija provedba će dovesti i do ostvarivanja razvojnih prioriteta. Agencije imaju niz zadaća: od identificiranja novih razvojnih mogućnosti, pripreme regionalne strategije, marketinga regije, privlačenje izravnih stranih ulaganja, poticanja srednjeg i malog poduzetništva, razvoja ruralnog turizma do koordiniranja planova i strategija regionalne razvojne politike, koji se donose na državnoj razini, a implementiraju na nižim razinama. Razvojne agencije su u Hrvatskoj osnovane u većini županija (koje su u većini slučajeva osnivači ili većinski vlasnici), a njihovo djelovanje se proteže i van granica županije te je usmjereno na smanjivanje razlika u razvoju između pojedinih regija.
Jedinice područne (regionalne) samouprave	Jedinice područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu će se koristiti kratica JP(R)S) ili županije ustrojene su prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ¹⁷³ . Područje županije predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa između ostalog i poslove vezane za prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. U pogledu imovine županija prema Zakonu mora upravljati, koristiti se i raspolagati svojom imovinom pažnjom dobrog domaćina. Za uspješno obavljanje poslova iz svog djelokruga rada županija prikuplja između ostalog slijedeće prihode: ➤ općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, ➤ prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, ➤ prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice, ➤ prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo. Spomenuti prihodi skupljaju se putem različitih instrumenata kojima dijelom upravlja i sama županija, pa bi stoga i sama županija trebala proaktivni je pristupiti politici prikupljanja prihoda od aktivnosti vezanih za prenamjenu neiskorištene nekretnine. Time izravno može utjecati i na prikupljanje prihoda od nekretnina koje se ne koriste u za to predviđene svrhe, već stoje prazne, zapuštene i neiskorištene. Županije također mogu zatražiti prije nos upravljanja ili vlasništvo nad neiskorištenom nekretninom, ukoliko je ista u vlasništvu npr. prije spomenutog SDUUDI-ja, što podrazumijeva prethodno izrađeni razvojni dokument kojim će se odrediti razvojni pravac i potencijali sveukupnog razvoja te pitanja neiskorištenih nekretnina.

¹⁷³ Narodne novine, br. 33/2001.

S obzirom na prethodno navedene činjenice može se zaključiti da je prenamjena neiskorištenih nekretnina složen postupak, upravljanje njima u hrvatskom kontekstu raspršeno, a time i otežano što dovodi do dugih postupaka ishođenja različitih dozvola i dokumentacije potrebne da bi se započela prenamjena. Samim time ugrožen je tijek gospodarskog ciklusa ali i stavljen zahtjevan zadatak pred jedinice lokalne samouprave da svoj rast i razvoj temelje na suženim mogućnostima nego što stvarne prilike dopuštaju. Neophodno je stoga, «...poraditi na regulatornom okviru te modernizaciji i reformi javnog sektora. Potrebno je uvesti instrumente kao što je analiza utjecaja regulative kako bi se unaprijedila kvaliteta i učinkovitost novih zakona i politika...». (RESCUE, 2005: 76)

7.2. Uloga i koordinacija dionika na različitim razinama u postupku prenamjene neiskorištenih nekretnina

We can succeed only by concert. It is not “*Can any of us imagine better?*” but
“*Can we all do better?*”, Abraham Lincoln

Prenamjena napuštenih nekretnina, predstavlja kompleksan i zahtjevan zadatak koji iziskuje dobro osmišljen koncept, plan i provedbu aktivnosti kako bi bio uspješno završen. Zbog složenosti takvog postupka te intervencija s različitih razina zbog nemogućnosti tržišta da samostalno regulira prenamjenu neiskorištene nekretnine, u prenamjeni napuštenih nekretnina sudjeluje veliki broj dionika na različitim razinama upravljanja, o čijoj jasno definiranoj ulozi i koordinaciji ovisi uspješnost postupka.

U ovom istraživanju identificirani su i analizirani dionici (u stranoj literaturi se uobičajeno nazivaju „stakeholders“) i njihove uloge na različitim razinama u prenamjeni napuštenih nekretnina u Hrvatskoj. Jedna grupa dionika je u literaturi poznata pod nazivom *regulatori* odnosno prema Smjernicama RESCUE-a „Oni koji su službeno odgovorni za kontrolu i nadzor konkretne aktivnosti ili područja od javnog interesa, sigurnosti ili blagostanja.“ (RESCUE, 2005: 14) Mogu se nalaziti na svim razinama (europska, nacionalna, regionalna, županijska, gradska, općinska itd.) i u svim područjima vezanim za prenamjenu neiskorištenih nekretnina (gradnja, planiranje, okoliš, participativno odlučivanje itd.). S obzirom na različitosti pojedinih nacionalnih i regionalnih konteksta (veličina i broj brownfields-a, jačina tržišta nekretnina, kretanje populacije, restrikcije i financijski poticaji za greenfield projekte) ovisit će i razina inicijative koju treba pokrenuti. U prethodnom poglavlju¹⁷⁴ su spomenuta tijela (SDUUDI, HFP, MORH, MZOPUG, Trgovački sud...) koja bi predstavljala regulatore u postupku prenamjene neiskorištenih nekretnina. No pored dionika predstavnika institucionalnog okvira i s mogućnošću oblikovanja regulatornog okvira, od važnih dionika koji svojim politikama, programima i mjerama mogu ponuditi instrumente kojima bi se neaktivirane nekretnine ponovo vratile u upotrebu i potakle rast i razvoj jedinica lokalne samouprave, navedene su slijedeće: Hrvatska gospodarska komo-

¹⁷⁴ cf., supra, dio 7.1.1.3. Institucionalni okvir upravljanja neiskorištenim nekretninama u hrvatskom kontekstu

ra, Hrvatska banka za obnovu i razvoj, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Agencija za promicanje izvoza i ulaganja, Agencija za javno-privatno partnerstvo te Regionalne razvojne agencije. Većina ključnih dionika identificirana je na nacionalnoj razini na kojoj je uglavnom koncentrirana i moć upravljanja, ali na važne dionike nailazimo i na nižim razinama. To mogu biti županije ili regije (npr. županije udružene u regije na razini NUTS II). Kako pojedina nekretnina svoje mjesto u prostoru zauzima na administrativno-teritorijalnom području pojedine JLS, postojanje takve nekretnine, kao i njena prenamjena logično ima utjecaj na okoliš, ekonomiju ali i ljude koji žive na tom prostoru.

Posljednjih godina u Hrvatskoj (kao i u zemljama zapadne Europe) sve više jača svijest o potrebi uključivanja *građana* kao ključnih dionika u procese strateškog planiranja razvoja područja u kojem ti ljudi obitavaju. Jasno je da su građani ti koji imaju ulogu u participativnim procesima i sposobni su artikulirati svoje interese bez straha od formalnih procedura, navodi se u RESCUE priručniku (RESCUE, 2005: 77). Participacija se kao mogućnost demokratskog predstavljanja volje svakog pojedinca počinje javljati prije nekih 40-ak godina.¹⁷⁵ Stoga je od posebne važnosti dati mogućnost pojedincima i tijelima koja predstavljaju lokalnu zajednicu (kao npr. mjesni zbor građana, mjesni odbor, gradska četvrt, gradski kotar, a čije je djelovanje propisano Zakonom o JLP(R)S)¹⁷⁶ da sudjeluju u procesu odlučivanja o novoj funkciji objekta koji se najčešće nalazi u njihovoj neposrednoj blizini. Prema Članku 24. Zakona o JLP(R)S građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referenduma i mjesnog zbora građana, u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok prema Članku 57. istog zakona mjesni odbor predstavlja oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana, što bi prenamjenu napuštenih nekretnina zbog svoje prirode uvrstilo u takve poslove. Kako Smjernice RESCUE-a navode „zadaca je izvršitelja planova i lokalnih vlasti da pojednostavne procedure, da olakšaju postupke koji vode građane kroz administrativnu i regulatornu „džunglu“, da populariziraju tehničke ili proceduralne informacije ne samo da bi pozvali građane već da im aktivno pristupe.“ (RESCUE, 2005: 76) Dionici opisani u slijedećim rečenicama su preuzeti iz RESCUE Smjernica koji je nastao na temelju znanstveno-istraživačkog i praktičnog pristupa prenamjeni brownfields-a. Slijedeća važna skupina dionika su *vlasnici zemljišta, provoditelji planova i lokalne vlasti* koji uviđaju mogućnosti koje prenamjena može donijeti i doprinose učinkovitijem procesu prenamjene. *Dizajneri, ugovaratelji i savjetnici* su dionici čija uloga je da privlače i zadržavaju klijente koji su zainteresirani za održivije i društveno prihvatljivije pristupe, da stvaraju što kvalitetnije projekte, podižu vrijednost tržišta i zadrže najbolje poslodavce. Dizajneri predstavljaju one koji imaju kreativnu ulogu na projektu, brinu o izboru materijala, tekstura, boja, linija, razmjeru kako bi se zadovoljile estetske, tehničke i funkcionalne potrebe. To mogu biti projekt menadžeri, arhitekti, inženjeri, planeri itd. Ugovaratelj je bilo tko, tko izvrši posao bilo tehnički bilo fizički, na lokaciji ili van lokacije, privremeno ili stalno, ispod tla ili na tlu kako bi doprinio dovršenju projekta prema uvjetima uгово-

¹⁷⁵ Članak Sherry Arnstein's 'A Ladder of Citizen Participation' iz 1969. je izašao gotovo 30 godina prije interesa Svjetske banke o ovoj temi.

¹⁷⁶ Zakon o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Narodne novine*, br. 33/2001.

ra. *Planeri* imaju ulogu identificiranja potreba dionika, definiranja željenih učinaka i kreiranja scenarija za buduće korištenje zemljišta. *Stvaratelji politika* imaju ulogu ugrađivanja inicijativa odozdo u planiranje obnove kako bi se pripremile održive sheme prenamjene. *Financijeri* su dionici koji mogu imati interes u financiranju onih projekata koji imaju održive rezultate. Privatni sektor u tom smislu može takvim vidom financiranja ojačati svoj imidž i time osigurati svoje ulaganje. Javni sektor kao davatelj sredstava može svoje inicijative bolje uskladiti s potrebama građana. *Projektni menadžer* vodi i/ili upravlja projektom imajući pritom specifične odgovornosti u odnosu na program, financije, osoblje te institucionalne i tehničke zahtjeve. Može biti iz privatnog i javnog sektora. Poželjno je da ta osoba bude uključena u projekt od faze stvaranja „vizije“ do završetka projekta.

Kao što je vidljivo iz navedenog niz je potencijalnih dionika koje treba identificirati u nekom konkretnom slučaju, odrediti njihovu važnost u postupku prenamjene te definirati najprikladniji trenutak uključivanja pojedinog. Stoga je od iznimne važnosti za taj zadatak izabrati kompetentnu osobu (ili organizaciju) koja koordinira dionike te prati i po potrebi inicira njihovu dinamiku uključivanja i povlačenja tijekom postupka prenamjene. Bez jasno identificirane odgovornosti (pojedince, odjela, organizacije), malo je vjerojatno da će postupak teći jednakom dinamikom te rezultirati efikasnim rješenjima, negoli u slučaju kada je jasna hijerarhija odgovornosti kao i sankcija u slučaju neodgovornog ponašanja.

7.3. Prenamjena neiskorištenih nekretnina na lokalnoj razini

7.3.1. Temeljna obilježja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj

Korijeni nastanka JLS sežu daleko u povijest – o njoj se piše u rimsko i helenističko doba, a modeli lokalne samouprave razlikuju se od zemlje do zemlje kao i njihova veličina. U različitim zemljama koriste se različiti termini za lokalnu samoupravu, a u Hrvatskoj se koriste pojmovi kao što su "lokalna samouprava, lokalna uprava i lokalna zajednica" (Šimunović, 2007: 137) i imaju različito značenje ovisno o kontekstu. Pusić smatra da je lokalna samouprava nastala kao određena protuteža monopolu organizirane fizičke sile u društvu (centralna državna vlast) stvaranjem posebne organizacije za zadovoljavanje lokalnih potreba (Pusić, 2002). S vremenom, uslijed modernizacije i globalizacije, lokalna samouprava pojavljuje se, «...kao društvena nužnost i novi način društvenog života», navodi Šimunović (Šimunović, 2007: 137). Osnovna značajka lokalne samouprave je njezina neovisnost u upravljanju određenim teritorijem, pri čemu je određena njegova veličina i broj ljudi. S obzirom da je učinkovito upravljanje lokalnom samoupravom smješteno u politički kontekst bez kojega nema samostalnosti, 1985. je Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi određeno da je lokalna samouprava politički subjekt. Republika Hrvatska ratificirala je 1997. ovu povelju Zakonom o potvrđivanju europske pove-

lje o lokalnoj samoupravi¹⁷⁷ i time prihvatila samostalno upravljanje samoupravom te njeno područje stavila u funkciju lokalnog političkog subjekta.¹⁷⁸ Drugim riječima, takva političko-teritorijalna jedinica samostalno odlučuje o stvarima koje su određene Ustavom i definirane kao interesi građana te jedinice, o vlastitim prihodima, izboru članova svoje uprave itd.

Pitanje koje se često veže za lokalnu samoupravu je njezina veličina. U svojoj knjizi Urbana ekonomika, Šimunović (Šimunović, 2007) navodi nekoliko pristupa kao što su:

- *sociološki pristup* – koji počiva na načelu da se funkcija lokalne samouprave može najbolje ostvariti dogovaranjem o uređenju zajedničkog života,
- *ekonomski pristup* – koji naglašava potrebu postojanja ekonomske podloge kako bi lokalna samouprava mogla učinkovito funkcionirati i
- *politički pristup* – kojim se radi kontrole nad ovlastima, nastoje ograničiti kompetencije lokalne samouprave, limitirati okviri odlučivanja i kontrolirati upletanje lokalne samouprave u donošenje određenih državnih političkih odluka.

S obzirom da ne postoji univerzalan pristup i veliki je broj rasprava na ovu temu, veličina ovisi o povijesnom kontekstu, političkom ustrojstvu, geografskim prilikama itd. Broj i veličina jedinica ovise od zemlje do zemlje, a na području Europe ova slika je poprilično šarolika. Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine daje opći okvir ustrojstva lokalne samouprave i jamči građanima pravo na lokalnu samoupravu. Vlast je u Republici Hrvatskoj podijeljena na tri razine - nacionalnu, regionalnu i lokalnu. Pravni okvir lokalne i područne (regionalne) samouprave utemeljen je 1992. uvođenjem sustava lokalnih vlasti.¹⁷⁹ U narednim godinama uslijedile su različite reforme teritorijalnog i institucionalnog okvira. U konačnici 2001. novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je usvojen, a danas u Hrvatskoj imamo 20 županija te Grad Zagreb sa statusom grada i županije. U Hrvatskoj trenutno ima 429 općina te 127 lokalnih samouprava sa statusom grada (Državni zavod za statistiku, 2009: 61). Osim većih gradskih centara kao što su Zagreb, Split, Rijeka i Osijek, većina gradova su zapravo mjesta. Prema Članku 4., Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi,¹⁸⁰ općina je «...jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva», dok prema Članku 5. istog Zakona grad predstavlja «...jedinicu lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu.» Kako je prema istom Zakonu moguće, «...gdje

¹⁷⁷ Zakon o potvrđivanju europske povelje o lokalnoj samoupravi, *Narodne novine* – međunarodni ugovori, br. 14/1997.

¹⁷⁸ Republika Hrvatska u potpunosti je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Zastupnici Hrvatskog sabora sa 109 glasova „za“ usvojili su Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, čime je Republika Hrvatska ratificirala u potpunosti Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Potpuna ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi rezultat je kontinuiranog procesa reforme sustava lokalne i područne samouprave kroz donošenje niza zakona kojima je omogućen neposredan izbor nositelja izvršne vlasti, funkcionalna i fiskalna decentralizacija. Time se postigao najviši stupanj suglasnosti nacionalnog pravnog okvira u području lokalne samouprave s dostignutim načelima zacrtanim u Europskoj povelji u lokalnoj samoupravi. (pristupljeno 16.09.2008. <http://www.uprava.hr/>).

¹⁷⁹ 1992. godine donesen je Zakon o lokalnoj samoupravi, *Narodne novine*, br. 90/1992, a Zakonom iz 2001. (*Narodne novine*, br. 33/2001.) konkretno se utvrđuju zakonski okviri naznačeni Ustavom iz 2001. gdje se definiraju općina, grad i županija kao tri osnovne jedinice lokalne samouprave. Izmenama i dopunama Zakona (*Narodne novine*, br. 129/2005) definira se veliki grad, odnosno mjesto s više od 35.000 stanovnika i svi županijski centri time preuzimaju dvije nove funkcije od županija: održavanje javnih cesta te izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola.

¹⁸⁰ *Narodne novine*, br. 33/2001.

za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni)...» status mjesta pretvoriti u status grada iako nisu zadovoljeni uvjeti koji inače vrijede za utvrđivanje statusa grada, u posljednjih nekoliko godina od stupanja Zakona na snagu niz mjesta preuzela su status grada. Prema analizi stanja lokalnih samouprava, korištenoj za potrebe izrade doktorske disertacije, Sumpor (Sumpor, 2005) navodi da postoji odnos između veličine lokalne samouprave (prema broju stanovnika) i organizaciji dotične javne uprave, no razlike u upravnim zadacima koje lokalne samouprave moraju ispuniti prema Zakonu bez obzira na njihovu veličinu ne postoje. Sve one lokalne samouprave koje imaju manje od 3,000 stanovnika imaju samo jedan jedinstveni upravni odjel, a čak i one koje imaju manje od 10,000 stanovnika mogu odlučiti imati svoju čitavu javnu upravu organiziranu u takvom jedinstvenom odjelu. Razvidno je da takve jedinice lokalne samouprave (skoro 50% gradova ili više od 85% svih jedinica lokalne samouprave uključujući i općine) imaju na raspolaganju značajno manje ljudskih resursa za složenije zadatke. Disproporcionalan odnos između preuzetih obveza i odgovornosti i upravljačkih kapaciteta (a nerijetko i financijskih ograničenja) očituje se i u suboptimalnom upravljanju prostorom i nekretninama na tom području. U okviru svog samoupravnog djelokruga rada prema Članku 19., Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, JLPS obavlja poslove od lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a u to između ostalog ulaze poslovi uređenja naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti te zaštita i unapređenje prirodnog okoliša. U tom smislu pojedina JLS ima određene instrumente kojima je u mogućnosti pokrenuti postupak prenamjene nekretnine i postati proaktivni dionik u ovom procesu. „Zemlja je oskudan i dragocjen resurs.“ Ova tvrdnja Jacqueline McGlade stoji u govoru na 1.-om sastanku EU predstavnika koji se bave ruralnim pitanjima¹⁸¹ koji se 2004. održao u Nizozemskoj. U dokumentu „Ususret tematskoj strategiji o urbanom okolišu“ (Europska komisija, 2004c)¹⁸², preko 80% stanovnika EU (377 milijuna ukupno) živi u urbanim područjima (gradovima i mjestima), a trend daljnjeg nastanjivanja gradova se nastavlja. Ukoliko se krene od ovih pretpostavki jasno je da je učinkovito upravljanje prostorom ne samo potreba već i nužda, a zaštita zelenih površina i okoliša općenito među glavnim motivacijskim čimbenicima pokretanja postupka prenamjene i u tom pravcu trebale bi djelovati jedinice lokalne samouprave.

7.3.2. Obilježja rasta i razvoja JLS

Kada se govori o rastu i razvoju općenito nije jednostavno definirati što je to rast, što je razvoj i koje su pripadajuće mjere rasta i razvoja. Prema Komisiji lokalne samouprave „Istina je da se rast i razvoj razlikuju: rast znači povećanje, dok razvoj znači poboljšanje – porast u kvaliteti i raznolikosti.“ (Pike, Rodriguez-Pose i Tomaney, 2006: 48). Definicije se lokalnog razvoja često bave pitanjem za koga. Autori knjige Lokalni i regionalni razvoj naglašavaju da su "razumijevanje i objašnjenje objekata,

¹⁸¹ Naziv prvog sastanka: „Changing Land Use in Europe“, first meeting of EU Directors of Rural Affairs, the Netherlands, 2004.

¹⁸² Originalni naziv dokumenta: «Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment».

subjekata te rezultata socijalne politike središnja pitanja lokalnog i regionalnog razvoja" (Pike, Rodriguez-Pose i Tomaney, 2006: 48). U tom smislu govori se o različitim razinama i opsegu lokalnog razvoja. Sa stajališta razine govori se o ljudima, dok prostor, mjesta i područja označavaju razmjer razvoja. Sukladno pojedinoj razini odnosno razmjeru odgovaraju objekti i subjekti lokalnog i regionalnog razvoja. Pike, Rodriguez-Pose i Tomaney definiraju objekte lokalnog i regionalnog razvoja kao "materijalne stvari na koje je konkretna aktivnost usmjerena"¹⁸³ dok su subjekti "teme i područja na kojima se razvoj temelji".¹⁸⁴ Objekti kao što su pojedinci, kućanstva te obitelji odgovaraju razini ljudi, a subjekti u tom slučaju mogu biti obrazovanje, usluge kućne brige, zbrinjavanje djece itd. Razmjeru lokalnog (ali i regionalnog) razvoja, dakle prostoru, mjestima te područjima između ostalog odgovaraju objekti kao što su zajednice, sela, gradovi, regije, internacionalna te globalna razina. Ovim objektima korespondiraju subjekti kao što su obnova zajednice, ruralna raznolikost, kolaborativnosti lokalnih vlasti, strategije gospodarskog razvoja, liberalizacija tržišta itd. Razumijevanje i upotreba različitih definicija objekata i subjekata lokalnog i regionalnog razvoja može imati različite učinke i implikacije na razvojne procese i politike.

Sredinom devedesetih, često dominantan ekonomski fokus u lokalnom i regionalnom razvoju proširen je kako bi uključio i društvena, ekološka, politička i kulturna pitanja, navode u svom radu Geddes i Newman (Geddes i Newman, 1999). Diskusije o lokalnom i regionalnom razvoju su pomaknule fokus sa kvantitete razvoja na njegovu kvalitetu i to posebno kvalitetu života. Beer, Haughton i Maude (Beer, Haughton i Maude, 2003: 5) smatraju da "...postoji razuman konsenzus o brojnosti parametara što se pod lokalnim i regionalnim gospodarskim razvojem misli: odnosi se na "skup aktivnosti usmjerenih na unaprjeđenje gospodarskog blagostanja područja"... Takve aktivnosti mogu uključivati strategiju gospodarskog razvoja, istraživanje, poduzetništvo, tržište rada i tehnološke inicijative, političko lobi-ranje itd. Isti autori stajališta su da su "U svakom društvu, aspiracije i artikulacije lokalnog i regionalnog razvoja fluidne i dinamične te podložne promjenama tijekom vremena." (Beer, Haughton i Maude, 2003: 25) Cypher i Dietz, u svom radu navode da se tek prije nekih 250 godina, u kasnom 18-om stoljeću, spominje "razvoj" koji predstavlja "održiva povećanja dohotka po stanovniku i predstavlja ne tako davno otkriveni fenomen u ljudskoj povijesti." (Cypher i Dietz, 2004: 30)

Bilo koja definicija lokalnog i regionalnog razvoja zahtijeva uvažavanje fundamentalnih geografskih koncepata prostora, područja, mjesta i opsega. Prema Markusen „Geografija je integralna tvorevina ekonomskih, socijalnih, ekoloških, političkih i kulturnih procesa, a njihove geografije potpuno uvjetuju i oblikuju načine kako bi se ti procesi trebali odvijati.“ (Markusen, 1985: 35) Allen, Massey i Cochrane smatraju "lokalitete i regije kao neograničene, posebno gdje njihov utjecaj i prostorni obuhvat seže dalje od njihovih teritorijalnih granica, a u smislu odnosa da su obostrano uspostavljene šire mreže društveno prostornih odnosa". (Allen, Massey i Cochrane, 1998: 35)

¹⁸³ Ibidem, op.cit., str.49.

¹⁸⁴ Ibidem, op.cit., str.49.

Očito je da je mjerenje rasta i razvoja složeno i zahtijeva sustavan pristup. Kako bi mjerili rast grada potrebno je razviti sustav pokazatelja rasta. Jedan od najčešće korištenih pokazatelja je rast broja stanovnika. No jedan pokazatelj nije dovoljan kako bi pokazao da li grad raste i u nekom drugom smislu kao npr. gospodarskom ili kulturnom, a ne samo demografskom. Iako porast stanovnika u gradu npr. zbog rasta gospodarstva i potrebe za radnom snagom može upućivati na jedan vid rasta grada, on se može promatrati i s aspekta imigracije gdje do rasta dolazi zbog nepovoljnih prilika na tržištu rada neke (šire) regije pa je stanovništvo primorano napuštati druge lokacije i uobičajeno dolaziti u glavne gradove ili veća gradska središta. To ujedno samo po sebi ne označava i rast gospodarstva, već može isto tako upućivati na suprotan trend kao što je opadanje blagostanja, pogoršavanje socijalnih prilika, porastu stope kriminala¹⁸⁵, povećanja problema okoliša itd. Iako se može reći da se s rastom nacionalne ekonomije po pravilu povećava blagostanje, s rastom gradova to nije uvijek slučaj.

Postoje mnogi pokazatelji koji ukazuju da je u svijetu prisutan trend urbanizacije, odnosno porasta udjela urbane populacije u ukupnoj populaciji neke zemlje u određenom razdoblju o kojemu piše i naš Ivo Šimunović u svojoj knjizi Urbana ekonomika. Naime, prema Šimunoviću (Šimunović, 2007: 42) "...urbanizacija nema jednako značenje u siromašnim i u bogatim zemljama, pa se na jednoj strani zbiva koncentracija moći, a na drugoj koncentracija bijede...". Prema posljednjem Izvješću UN-Habitata (UN-Habitat, 2009), u 2008. godini po prvi je puta u povijesti zabilježeno da više od polovine stanovništva živi u urbanim područjima, a do 2050. očekuje se da će porasti i do 70%. Proces urbanizacije je napredniji u razvijenim zemljama gdje 74% ljudi živi u gradovima. Stoga rast gradova (barem u smislu ovog pokazatelja) postaje važno pitanje na svjetskoj razini. Šimunović navodi dvije osnovne vrste rasta gradova: *demografski i ekonomski*. Sukladno definiciji koju isti autor upotrebljava "Demografski se rast gradova mjeri stupnjem urbanizacije koji pokazuje porast udjela urbane populacije u ukupnoj populaciji neke zemlje u određenom razdoblju, a pojedinačno se mjeri povećanjem broja stanovnika u nekom gradu u određenom razdoblju."¹⁸⁶ Za razliku od demografskog rasta gradova, "ekonomski se rast može definirati kao povećanje ukupne vrijednosti proizvoda (outputa) ili kao porast ukupnog dohotka koji je u gradu ostvaren u određenom razdoblju i moguće ga je mjeriti pomoću čistih kvantitativnih jedinica."¹⁸⁷ Isto tako prilikom određivanja ovih pokazatelja treba se voditi računa o definiciji grada i gradskog prostora. Dok gradski prostor određuje država, grad čini stanovništvo, gospodarstvo, obrazovanje, šport, kultura i različite institucije i zbog toga se veličinom gradski prostor od grada do grada razlikuje.¹⁸⁸ Znanstvene discipline koje se bave gradovima s gledišta pojedine discipline (npr. geografija, ekonomija, sociologija, urbanizam) također različito definiraju grad. Razvoj gradova nije se u svim sredinama zbivao po istim uvjetima, stoga se i efekt okoline kao važnog čimbenika

¹⁸⁵ O teoriji optimalne stope kriminala vidi više u O'Sullivan, A., 2006, *Urban Economics*, New York: McGraw-Hill.

¹⁸⁶ Ibidem, op.cit., str.43.

¹⁸⁷ Ibidem, op.cit., str.43.

¹⁸⁸ Ibidem, op.cit., str.45.

rasta grada nije pojavio svugdje i u isto vrijeme. Šimunović navodi i niz teorija koje objašnjavaju rast gradova, a neke od njih su opisane u nastavku¹⁸⁹, pa tako postoje:

- *Teorija rasta grada* važna je i s aspekta rasta gradova i s aspekta planiranja rasta grada. Prema teoriji središnjih naselja, gradovi rastu kao rezultat ponude dobara i usluga koje grad pruža okolnom regionalnom stanovništvu. Rast grada u tom smislu funkcija je njegova okolnog stanovništva.
- *Teorija eksportne baze* počiva na potražnji za proizvodima i uslugama grada, koje potražuju korisnici koji se nalaze u gradu i izvan granica gradskog središta. Prema toj teoriji, rast grada rezultat je specijalizacije u izvozu, tako da je izvozna aktivnost početak i vrelo ekonomskog rasta grada, a začetnik ove teorije je Douglass Cecil North (North, 1955).
- *Model gradskog tržišta rada i ekonomskog rasta* postavljen je na razini metropolitanskog područja i na dugoročnoj osnovi u smislu da su obitelji i tvrtke pokretljive i da se mogu slobodno kretati između grada i regije. Svaka obitelj koja živi u gradu nastojat će maksimalizirati svoje koristi i svaka tvrtka koja je smještena u gradu nastojat će maksimalizirati svoj ekonomski profit. Prema ovom modelu ekonomski rast grada definira se kao porast ukupne zaposlenosti zbog porasta potražnje ili ponude radne snage.
- S.Czmanski (Czmanski, 1964) rast grada povezuje s *teorijom industrijske lokacije* i stvaranja određene privlačnosti za investicije u nove poslove, koje su glavna odrednica razvoja grada. Privlačnost temelji na lokacijskoj prednosti. Lokacijski su čimbenici ne samo tržišni potencijali već i eksterne ekonomije, ekonomska urbanizacija i mnoge sociokulturne prednosti. Taj je model po svojoj naravi ekonomski, iako broj stanovnika uzima kao indeks veličine grada i zaposlenost kao neku aproksimaciju ekonomske aktivnosti.

Postoji i niz drugih teorija koje se bave rastom gradova (npr. Lowryjev model urbanog rasta, model ekonomske baze i alokacijski model, model specijalizacije, model urbane koncentracije gospodarstva itd.), no za potrebe ovog rada nabrojane se neke od važnijih i češće upotrebljivanih za objašnjenje ovog fenomena.

7.3.3. Neiskorištene nekretnine u funkciji razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Gradovi su kroz povijest vršili brojne funkcije, počevši od vojne i vjerske pa do političke i trgovinske, simbolične i kulturne, ovisno o povijesti i geografiji njihove konstrukcije i transformacije (Smith, 2002). Kako je navedeno u Uvodu rada, do masovne pojave neiskorištenih nekretnina u gradovima dolazi uslijed gospodarskih strukturnih promjena, pada tradicionalnih industrija i zatvaranja rudnika 70-ih i 80-ih godina prošlog stoljeća. Ovima bi se mogle pribrojati i neiskorištene nekretnine koje su služile u komercijalne svrhe, uslužne, kulturno-umjetničke, te bivše vojarne, koje jesu ili su bile u društvenom ili vlasništvu Republike Hrvatske. Kao i u većini europskih zemalja, napuštanje teške

¹⁸⁹ Ibidem, op.cit., str.50.

industrije uzrokuje zatvaranje velikih tvorničkih kompleksa, a prijelaz na tržišnu ekonomiju mijenja zahtjeve za proizvodnjom i na taj način veliki industrijski kapaciteti ostaju ispražnjeni. U prilog zatvaranju velikih industrijskih pogona ide i nekoliko činjenica kojima u Hrvatskoj svjedočimo, a to su:

- *Rat i ratne okolnosti* koje su dovele do zastoja rada tvornica (radnici tvornica koji su zbog vojnih obaveza morali napuštati radna mjesta što je dovelo do smanjenja obujma proizvodnje, nemogućnosti održavanja pogona zbog smanjene proizvodnje i plasmana proizvoda, rastućih obveza prema vjerovnicima itd. što je u konačnici rezultiralo i napuštanjem industrijskih objekata);
- *Trend stvaranja tzv. „tajkuna“*¹⁹⁰. Prema Aniću "tajkun je financijski moćnik koji se obogatio naglo bez novca i rada, novopečeni bogataš (u povijesnom smislu naslov šoguna u Japanu)" (Anić, 2003: 1563). Često puta u Hrvatskoj se tim nazivom označava osoba koja protupravnim i protuzakonitim radnjama stječe materijalne koristi, a u ovom kontekstu su poduzeća dovodila u stanje prezaduženosti. U takvim uvjetima prezadužena poduzeća su po niskim tržišnim cijenama postajala predmetom prodaje na tržištu. Novi vlasnik u cilju stjecanja vlastitih koristi u potpunosti bi ekonomski uništio poduzeće što kao posljedicu ostavlja neiskorištenu nekretninu;
- Upravljačke kapacitete Hrvatskog fonda za privatizaciju koji je svojim djelovanjem poticao netržišno ponašanje, korupciju, preprodaju nekretnina po nerealnim cijenama, protuzakonite natječajne postupke te se time pokazao lošim i korumpiranim gospodarom državnih nekretnina;
- Neriješene vlasničke odnose koji nastaju uslijed niza kupoprodajnih postupaka i prijenosa imovine na novog vlasnika, a istovremeno podaci se u skladu s time ne ažuriraju.

Prethodno objašnjeni razlozi zbog kojih dolazi do pojave neiskorištenih vlasničkih odnosa polazna su osnova u razumijevanju ovog problema jer je on daleko složeniji nego se na prvi pogled čini. Stoga je potrebno sagledati širi kontekst kako bi se problem mogao raščlaniti na dijelove koje je moguće pojedinačno ali usklađeno rješavati. O razvojnom potencijalu neiskorištenih objekata ima malo podataka, a imaju ih jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i to one razvijenije u smislu ljudskih i financijskih kapaciteta. Jedna od zadaća jedinica lokalne samouprave je učinkovito gospodarenje prostorom i okolišem na području svoga djelovanja, u cilju maksimiziranja zadovoljstva njezinih građana. Kao jedna od važnih zadaća jedinice lokalne samouprave izdvaja se briga o postojećim nekretninama – i onima u funkciji i onima izvan svoje prvobitne funkcije. JLS na raspolaganju ima različite instrumente koje može koristiti kako bi neiskorišteni objekti bili u ponovnoj upotrebi, a posebnu pažnju potrebno je posvetiti osvještavanju javnosti o problemu napuštenih nekretnina, rizika i učinaka njihovog postojanja, te razvojnom potencijalu takvih objekata. Takve lokacije zahtijevaju sustavan pristup u osmišljavanju njihove prenamjene. Pristup polazi od pretpostavke da na području jedinice lokalne samouprave postoji razvojni dokument kojim se definira vizija budućnosti razvoja takve jedinice te zahvati koji se planiraju provesti u prostoru, uzimajući pritom u obzir ekonomske, okolišne i socijalne učinke takvih zahvata. U postupku osmišljavanja prenamjene ovakvih objekata uključeni su mnogi

¹⁹⁰ eudict: tajkun = industrijski magnat, <http://www.eudict.com/?lang=engcro&word=tycoon> (pristupljeno 02.04.2008.). U žargonu se može čuti i riječ tajkunizacija.

dionici: država, jedinice lokalne samouprave na čijem području se neiskorištene nekretnine nalaze, sudionici na tržištu nekretnina – planerske i arhitektonske tvrtke, financijski sektor kao izvor sredstava, znanstvena zajednica te naravno društvena zajednica koja je posredno i/ili neposredno izložena učincima kako prenamjene tako i nepoduzimanja ikakvih aktivnosti vezanih uz takvu vrstu nekretnina. Jednom kada se dosegne minimalna razina političke volje kao i želja svih sudionika u ovom složenom postupku, potrebna je odlična koordinacija svih uključenih u procesu kako bi se postigla maksimalna učinkovitost. O problemu neiskorištenih nekretnina i njihovoj prenamjeni pišu mnogi autori, kako je već navedeno u prethodnim poglavljima ovog rada. U prenamjeni neiskorištenih nekretnina posebno važnu ulogu ima izrada i usvajanje Generalnog urbanističkog plana. "Generalni urbanistički plan je dokument potreban svakoj gradskoj upravi za primjereno gospodarenje gradom kao cjelinom i za neprekidan rad na poboljšavanju kakvoće života i razvojne perspektive u njemu.", (Rogić et al., 1996: 9). Kako je upravljanje ovim nekretninama često na višoj razini, o ambicioznosti i interesu pojedine JLS ovisit će i sam proces prenamjene. Naime, u nadležnosti SDUUDI-ja su i poslovi vezani za upravljanje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, a koja se nalazi na području JLS. Međutim, na zahtjev JLS za promjenu namjene i prava vlasništva, SDUUDI ima zadatak da prioritarno i ubrzano riješi zahtjev što je prvi korak ka započinjanju postupka prenamjene nekretnine. Zadaća je JLS da prepozna takvu mogućnost, u skladu s tim postupi te takvu nekretninu stavi u funkciju rasta i razvoja JLS. Pored SDUUDI-ja dio poslova i zadataka koji su izravno povezani s djelovanjem JLS obavlja i HFP. To su stručni i upravni poslovi privatizacije, tj. prodaje dionica, udjela, stvari, prava, imovine u vlasništvu HFP-a, Republike Hrvatske, općina, gradova i županija te prijenos vlasništva bez naplate kada je to određeno zakonom, upravljanje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske kada je to određeno zakonom ili odlukom Vlade Republike Hrvatske, upravljanje pravnim osobama u kojima HFP i državne institucije imaju dionice i udjele, sudjelovanje u izradi prijedloga programa razvoja i restrukturiranja gospodarstva pojedinih pravnih osoba, gospodarskih djelatnosti i grana, osnivanje, rekonstruiranje, kupnja i prodaja trgovačkih društava. U provedbi svojih aktivnosti Hrvatski fond za privatizaciju primjenjuje tri relevantna zakona:

- Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća¹⁹¹ koji predstavlja podlogu za pretvorbu vlasništva poduzeća, odnosno čiji je cilj da pronađe vlasnike za poduzeća u društvenom vlasništvu;
- Zakon o poticanju ulaganja¹⁹² koji propisuje poticaje za ulaganje u domaće i strane pravne i fizičke osobe s ciljem stimuliranja gospodarskog rasta te
- Stečajni zakon¹⁹³ čiji je cilj ojačati položaj kreditora u stečajnim postupcima te značajno pojednostavniti stečajni postupak općenito.

Međutim, postoji još uvijek niz aktivnosti koje JLS može poduzeti u tom smjeru, a to su prije svega izrade planova, programa ili projekata čijom provedbom bi se pogođena područja razvila, kreiranje

¹⁹¹ Narodne novine br. 19/1991, 26/1991, 45/1992, 83/1992, 84/1992, 16/1993, 18/1993, 94/1993, 2/1994, 9/1995, 42/1995, 21/1996, 118/1999, 99/2003.

¹⁹² Narodne novine, br. 73/2000.

¹⁹³ Narodne novine, br. 44/1996, 29/1999, 129/2000.

poticajnih instrumenata (olakšice, oslobađanje poreza, privlačne cijene neiskorištenih nekretnina) te pomoću lobiranja uložiti više napora u ubrzavanje stečajnih postupaka kako bi pojedina nekretnina postala pravno dostupna. Bilo koji brownfield se ipak nalazi unutar granica neke jurisdikcije, a lokalne su vlasti bolje opremljene i motivirane da se uhvate s njima u koštac. Njihova važna uloga je i u tome što mogu utjecati na formiranje realnih cijena tržišta, uspostaviti sustav informacija o brownfield-ima (kao u primjeru Tilburga), preuzeti glavnu ulogu u upravljanju onečišćenim lokacijama, okupljati dionike, omogućiti podjelu financijskih i ostalih rizika, pristupati i uključivati zajednice, pratiti primjere dobre prakse u prenamjeni brownfield-a i promovirati projekte prenamjene koji su u tijeku kao i one koji su predloženi. U konačnici upravo od lokalnih vlasti se i očekuje da preuzmu vodeću ulogu u ovom procesu.

Primjer Grada Tilburga ilustrira mogućnosti korištenja različitih alata kako bi prenamjena bila uspješna, a koriste se u integriranom pristupu usmjerenom na postizanje željene kvalitete izgrađenog okoliša i onoga u kojem se živi. U Tilburgu su razvijena tri različita alata koji integriraju teme okoliša u prostorne planove, a to su:

- *Postupak profiliranja okoliša* kojim se objedinjavaju specifične informacije o lokaciji, različite discipline, lokalni izazovi i šest tema u okolišu (voda, energija, korištenje materijala, otpad, zdravlje i kvaliteta življenja). Prilikom svakog vrednovanja lokacije koju je potrebno razviti, provodi se radionica kako bi se uskladili generički ciljevi održivog razvoja tog područja i kako bi se usuglasile teme okoliša za nove zgrade.
- *Alat održivog građenja* je program koji pruža informacije o potencijalnim razinama dostizanja održivosti prema šest tema okoliša, temeljene na dizajnu i konstrukciji novih zgrada.
- Ova dva alata omogućuju planerima, ulagačima i dizajnerima planiranje razvoja područja specifičnih lokacija, kao i specifične zgrade, uzimajući u obzir prethodno prihvaćeni pristup održivosti okoliša.
- *Atlas industrijskih nekretnina* – U Tilburgu se nalazi 29 glavnih područja brownfield-a u gradu i okolici. Postojećim podacima dodani su i oni vezani za okoliš, te detaljne informacije o zgradama i njihovim postojećim funkcijama, kako bi perspektivnim klijentima bile na raspolaganju najsvježije informacije o brownfield lokacijama.

Županija je samostalna u odlučivanju u poslovima od područnog (regionalnog) značaja, a posebice kada je riječ o poslovima koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje potrebnih dozvola, te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije, izvan područja velikoga grada. Uloga županije može biti u obavljanju funkcija u okviru svog djelokruga ali i proaktivnijim djelovanjem usmjerenim na pisanje konkretnih projektnih prijedloga usmjerenim na prenamjenu napuštenih objekata. Tijela državne uprave također mogu biti vrlo aktivni igrači u prenamjeni brownfield-a kroz pravovremeno pružanje široke podrške i zagovaranje (npr. kroz uspostavu prav-

nog/regulatornog konteksta), osiguranjem financiranja (npr. način na koji FZOEU sudjeluje u sanaciji lokacija tzv. „crnih točaka“ u Hrvatskoj), putem davanja općih informacija i smjernica (npr. uspostavljanjem banke podataka o brownfield-ima), kroz nacionalnu strategiju prenamjene brownfield-a i moguće kroz neovisnu agenciju za provedbu prenamjene brownfield-a. Dobre strategije brownfield-a i zakonodavstvo moraju biti usklađeni s odgovarajućim dopunama iz područja upravnog prava, postavljajući jasne odgovornosti i određujući alate za lokalne vlasti kako bi adekvatno odgovorile izazovima prenamjene brownfield-a. U smislu strateškog planiranja na svim razinama potrebno je napomenuti da je 2009. godine došlo do pomaka u tom segmentu i to na nacionalnoj razini. Naime, prema Zakonu o proračunu Republike Hrvatske, tek unazad dvije godine definiran je termin strateški plan¹⁹⁴, a odnosi se na dokument koji sadrži viziju, strateške ciljeve, načine ispunjavanja ciljeva (akte planiranja), mjere procjene rezultata i sustav praćenja postizanja rezultata. Izrada strateških planova obveza je svih ministarstava i ostalih tijela državne uprave i u njima trebaju biti sadržani ciljevi koji se u pojedinim sektorima, granama, područjima trebaju postići. Strateški planovi sastavljeni su na temelju postojećih strateških dokumenata i akata planiranja, uzimajući pritom u obzir postavljene ciljeve ali i promjene u okruženju. Tako izrađeni i metodološki ujednačeni trogodišnji strateški planovi predstavljaju podlogu za izradu Strategije Vladinih programa¹⁹⁵. Strategija za razdoblje 2010-2012. jasno definira ciljeve i prioritete koje bi Vlada RH svojim programima trebala ostvariti u navedenom vremenskom okviru. Iz navedenog je potpuno jasno da ukoliko problemi brownfield-a ne završe u nekom od strateških planova (a po mogućnosti i u više njih ukoliko je potrebno, uz prethodno usklađivanje istih), neće se niti naći na listi prioriteta u Strategiji Vladinih programa, a time neće biti niti osigurano njihovo financiranje (barem ne u dijelu koji se odnosi na izvore iz proračuna), a što je nužan preduvjet za mnoge aktivnosti vezane uz brownfield-e i njihovu prenamjenu. Konačno, nepravovremeno sagledavanje situacije, može u konačnici dovesti do onemogućavanja ne samo gospodarskog, već i cjelokupnog razvoja.

7.4. Konceptualni okvir istraživanja

7.4.1. Osnovne pretpostavke za uspješnu prenamjenu neiskorištenih nekretnina u hrvatskom kontekstu

Prema Izvješću RESCUE-a¹⁹⁶ održivom prenamjenom neiskorištenih nekretnina smatra se "upravljanje, rehabilitacija i vraćanje neiskorištenih zemljišnih resursa u korisnu svrhu kako bi se osiguralo dostizanje i stalno zadovoljavanje ljudskih potreba za sadašnje i buduće generacije na način da se ne uništava okoliš, da je ekonomski isplativo, institucionalno stabilno i društveno prihvatljivo." Ciljevi održivosti mogu u tom smislu biti:

¹⁹⁴ *Narodne novine*, br. 87/2008.

¹⁹⁵ Vlada RH je u rujnu 2009. godine usvojila Strategiju Vladinih programa za razdoblje 2010.-2012.

¹⁹⁶ cf, supra, dio 2.3. Dionici u postupku prenamjene neiskorištenih nekretnina

- **Ekonomski:** mobiliziranjem ljudskih resursa, upotrebom postojećih lokacija i infrastrukture modernizira se i unaprjeđuje urbana struktura/građa, potiče gospodarski rast u gradskim četvrtima, te povećava javni i privatni dohodak.
- **Okolišni:** postavljanje prenamjene neiskorištenih nekretnina na prioritarno mjesto strategija revitalizacije i provedba sličnih programa postaju pokretačima čišćenja onečišćenog zemljišta te stimuliraju ponovnu upotrebu prethodno korištenog zemljišta. Podrška projektima prenamjene utječe na smanjenje potrošnje zemljišta i nekontroliranog urbanog rasta.
- **Društveni:** dugoročna održivost prenamjene neiskorištenih nekretnina postiže se uključivanjem socio-kulturnih dimenzija. Mobilizacijom zajednica osigurava se reprezentativni i jednak održivi razvoj koji može smanjiti potencijal za buduće devastacije i ponovno stvaranje brownfields-a, unaprjeđenjem kvalitete života u gradskim područjima.

Kako bi se ostvarili održivi ciljevi, revitalizacija brownfield-a mora konstantno biti dio usklađenog pristupa prostornom i strateškom upravljanju zemljištem. Iz prethodnih je poglavlja razvidno da ujednačena definicija brownfield-a (za potrebe ovog rada nazivaju se neiskorištene nekretnine u duhu prijevoda navedenog u uvodnom dijelu rada) ne postoji i da se razlikuje od zemlje do zemlje, a u nekim zemljama još uvijek nije definirana¹⁹⁷. Stoga je na samom početku potrebno za brownfield kao objekt ovog istraživanja dati radnu definiciju, kako bi se obuhvatio njezin sadržaj, a što ujedno predstavlja i nužnu pretpostavku za pokretanje postupka prenamjene¹⁹⁸. Za potrebe ovog rada, radna definicija će biti temeljena na šire prihvaćenoj CABERNET definiciji, a to je sljedeća:

„Brownfield predstavlja lokaciju, uključujući i pripadajuće zemljište, koja je nekada bila upotrijebljena, djelomično ili u potpunosti neiskorištena, ima stvarne ili uočene probleme onečišćenja, nalazi se pretežno ili djelomično u razvijenim urbanim područjima te zahtijeva intervenciju za ponovno vraćanje u upotrebu.“

Da bi postupak prenamjene bio uspješan od početka do ponovne upotrebe prenamijenjene nekretnine, potrebno je zadovoljiti sljedeće pretpostavke:

1. *prepoznati problem i osmisliti viziju* – na samom početku potrebno je prepoznati neiskorištenost nekretnina kao višeslojni problem i osmisliti viziju budućeg poželjnog stanja u dužem roku;
2. *identificirati neiskorištene nekretnine, odrediti njihov razvojni potencijal te utvrditi rizike prenamjene* – u ovoj je fazi potrebno identificirati postojeće neiskorištene nekretnine kako bi se dobila potpuna slika razmjera problema. Potom je poželjno odrediti njihov razvojni potencijal kako bi se procijenile moguće koristi i predložio red prvenstva njihove prenamjene. Nakon toga slijedi utvrđivanje rizika povezanih s prenamjenom i procjena njihova utjecaja na postupak;

¹⁹⁷ Prijevod riječi brownfield na hrvatskom ne postoji (slično je i sa riječi greenfield), a čini se da bi prijevod smeđa polja, smeđa područja i sl. inačice mogao izazvati popriličnu konfuziju. U engleskom jeziku moguće je pronaći niz termina koji se vežu uz brownfield kao npr. *redevelopment* (ponovni razvoj, prenamjena), *regeneration* (obnavljanje, obnova, regeneracija), *revitalisation* (revitalizacija), *recycling* (reciklaža, recikliranje), *reuse* (ponovno korištenje, ponovna uporaba), *conversion* (konverzija, preobrazba), *remediation* (remedijacija, sanacija), *rehabilitation* (rehabilitacija, ponovno oživljavanje) i sl. Stoga je pravi terminološki izazov upotrijebiti u potpunosti odgovarajući termin.

¹⁹⁸ U Dodatku br. 4 nalazi se popis definicija brownfield-a po zemljama koje su sudjelovale u opsežnom istraživanju provedenom 2007. godine.

3. *dobiti političku podršku i zeleno svjetlo za konkretne akcije/projekte* – da bi se proces nesmetano odvijao potrebno je dobiti političku podršku te redovito davati informacije o tijeku procesa;
4. *identificirati dionike i stvoriti radne grupe* - proces obnove napuštenih nekretnina uključuje brojne dionike u različitim fazama, njihovi ciljevi mogu utjecati na proces obnove, a nedostatak zajedničkog razumijevanja može značajno utjecati na postupak prenamjene.
5. *predložiti moguće modele i odgovarajuće metode* – nakon što su uočene mogućnosti i ograničenja i zadovoljene osnovne pretpostavke, potrebno je definirati moguće modele i odgovarajuće metode koje se mogu u konkretnom slučaju primijeniti;
6. *participativnim pristupom (uključivanjem javnosti) donijeti odluku o odgovarajućem modelu za neki konkretni slučaj* – senzibiliziranjem javnosti i dobro osmišljenom komunikacijskom strategijom uključiti javnost u procesu odlučivanja o predloženim rješenjima;
7. *staviti prenamijenjenu nekretninu u funkciju* – odlučiti se za konkretan model i rješenje te staviti prenamijenjenu nekretninu u upotrebu;
8. *sustavno pratiti i vrednovati daljnji proces* – nakon što je proces završio potrebno je pratiti daljnji razvoj te na temelju razrađenih pokazatelja (npr. održivosti) donositi daljnje odluke;
9. *osigurati sredstva za provedbu pojedinih faza* – pod sredstvima se smatraju različiti resursi (vrijeme, ljudi, novac, prostor, infrastruktura), a gotovo da ne postoji aktivnost (pa tako niti faza) koja za svoju provedbu ne iziskuje određene troškove i korištenje nekih od navedenih sredstava.

Prije pokretanja prenamjene, potrebno je, u mjeri u kojoj je to moguće provjeriti pretpostavke te u skladu s tim započeti s postupkom.

7.4.2. Ograničenja u postupku prenamjene u hrvatskom kontekstu

Zbog svoje složenosti, pokretanje postupka prenamjene kao i sam njegov tijek nisu uvijek glatkog i jednostavnog karaktera. Već od samog početka mogu nastati ograničenja, a također ona postoje i u tijeku ovog postupka. Proces revitalizacije može biti pod utjecajem lokalnih, nacionalnih i europskih pokretača i ograničenja, a sam proces može biti složeniji od stavljanja neke zelene površine u funkciju. Neuključivanje dionika u postupak prenamjene te fragmentirana rješenja specijalista mogu doprinijeti povećanju regulatornih, kulturnih, ekonomskih i ideoloških barijera. Prvo ograničenje je općenito *poimanje neiskorištenih nekretnina kao problema* u bilo kojem smislu. Možemo ga nazvati percepcijom problema neiskorištenih nekretnina. Pod nazivom brownfield, još uvijek je problem neprepoznatljiv, a nekoliko puta je već navedeno da u Republici Hrvatskoj ne postoji ujednačena definicija¹⁹⁹. Prema provedenom istraživanju moglo bi se reći da su najupućenije osobe iz domene zaštite okoliša i prostornog uređenja – što se odnosi na tijela državne uprave koja se bave zaštitom okoliša, a time i pita-

¹⁹⁹ Hrvatsko Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva te Agencija za zaštitu okoliša se aktivno bave problemima brownfield-a, pri čemu termin prevode kao onečišćene lokacije. Brownfield jest u pravilu onečišćena lokacija, no obrnuto, tj. onečišćena lokacija u duhu radne definicije ovog rada ne mora nužno biti i brownfield (npr. divlje odlagalište otpada, područja izlivanja opasne tekućine jesu onečišćene lokacije, ali ne i brownfield u duhu prethodno date radne definicije). Ta distinkcija ima utjecaja na politiku daljnjeg gospodarenja brownfield-ima i zbog toga se navodi u tekstu.

njima brownfield-a, županijske zavode za prostorna uređenja te nevladine organizacije koje djeluju u toj domeni. No suština problema polako postaje sve više prepoznata široj javnosti i to najčešće u kontekstu privatizacije poduzeća u državnom vlasništvu, kada se radi o hrvatskom kontekstu te u kontekstu gentrifikacije²⁰⁰ pojedinih urbanih četvrti, kada su stanovnici i korisnici (trenutni i budući) pod izravnim utjecajem prenamjene. S tim u vezi je i niska osviještenost o problemima (ekonomskim, društvenim, okolišnim) koji dolaze s neiskorištenim nekretninama u jednom holističkom smislu. U pravilu vlada iskrivljena percepcija prostora kao neograničenog resursa.

Raspršenost imovine u okviru koje je evidentiran dobar dio neiskorištenih nekretnina dio je portfelja tijela na nacionalnoj razini. U Hrvatskoj je horizontalna i vertikalna koordinacija i komunikacija između različitih institucija još uvijek nezadovoljavajuća, a u takvim okolnostima ovom je imovinom teško upravljati na učinkovit način. Tri su *titulara vlasništva* koja bitno određuju mogućnost prenamjene neke nekretnine. To su: državno vlasništvo, vlasništvo jedinica lokalne samouprave i privatno vlasništvo. Kako se većina brownfields-a nalazi u državnom vlasništvu, ono što bi trebalo pripadati JLS uslijed akta centralizacije ne pripada, a pomak u ovom smislu napravljen je u nekolicini slučajeva u kojima je vlasništvo nad imovinom²⁰¹ i/ili upravljanje imovinom preneseno na niže razine javne uprave. Međutim, ukoliko država nema jasnu sliku (*viziju*) na koji način bi tim vrijednim resursom i ogromnim razvojnim potencijalom trebalo gospodariti (osobito na obalnom području na kojem je prostor posebno osjetljiv resurs za daljnje korištenje, a ratifikacija međunarodnog Protokola o integriranom upravljanju obalnim područjem²⁰² (Republika Hrvatska je potpisnica Protokola) koja se očekuje u skoroj budućnosti, imat će izravan utjecaj na upravljanje njime!²⁰³). Raspršenost, nedostupnost i neažuriranost postojećih podataka²⁰⁴ otežavaju holističko i učinkovito upravljanje ovim resursom. S obzirom na složenost problema i radnu definiciju od koje se krenulo, a u kojoj stoji da ovakve nekretnine zahtijevaju dodatne intervencije da bi se ponovo vratile u upotrebu, potrebno je na nacionalnoj razini osmisliti politiku, specifične programe, planove, strategije, smjernice, metodologiju ili drugi sličan okvir usmjeren na upravljanje neiskorištenim nekretninama i pokrenuti konkretne mjere ili aktivnosti, osnovati fondove koji su usmjereni na prenamjenu neiskorištenih nekretnina²⁰⁵. *Formuliranje mjera, programa, zakonodavnog i institucionalnog okvira* za rješavanje ovog problema je zahtjevan posao, a njihov ne-

²⁰⁰ Pod gentrifikacijom se uobičajeno podrazumijeva obnova najčešće onih četvrti koje se nalaze u urbanim središtima, naseljenih stanovnicima iz redova radničke klase i/ili drugim korisnicima, a koja su uslijed nedovoljnog održavanja tijekom godina propala i postala zapuštena. U procesu gentrifikacije obnavljanjem takvih objekata, predmetna lokacija postaje atraktivnija te predmetom tržišnog interesa pri čemu najčešće dolazi do izmještanja postojećih i naseljavanja četvrti novim stanovnicima više klasnog reda i/ili drugim korisnicima. Stoga gentrifikacija otvara i pitanje ljudskih prava i etičnosti takvih procesa.

²⁰¹ U prvom redu se tu radi o vojnim nekretninama u vlasništvu Ministarstva obrane Republike Hrvatske, odnosno Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, te u pojedinim slučajevima Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

²⁰² Europska je komisija pripremila dokument koji je usmjeren na pitanja vrednovanja integriranog upravljanja obalnim područjem (Europska komisija, 2007), a Protokol je rezultat Barcelonske konvencije na kojoj su ga zemlje Mediterana potpisale.

²⁰³ Postoje parcijalna rješenja npr. Kriteriji za planiranje turističkih predjela obalnoga područja mora (Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, 2009) kojima se diskretno sugerira upotreba primarno brownfield područja ukoliko je moguće, pa tek onda greenfield-a i to u priobalnom području. U suradnji s domaćim i stranim stručnjacima MZOPUG provodi projekt *Integrirano upravljanje obalnim područjem*, u okviru kojeg se nastoje dotaknuti i pitanja prenamjene Ekonomski institut, Zagreb, 2009).

²⁰⁴ Izuzev Agencije za zaštitu okoliša koja upravlja bazom onečišćenih lokacija, u SDUUDI-ju i HFP-u podaci nisu niti potpuni ni ažurirani, pa stoga ne mogu biti u potpunosti pouzdani.

²⁰⁵ Npr. u Sjedinjenim Američkim Državama postoji Fond za brownfield projekte na razini federalne države, a u okviru djelokruga američke Agencije za zaštitu okoliša (EPA - Environmental Protection Agency) postoje programi revitalizacije neiskorištenih nekretnina te tzv. Superfund iz kojeg se financiraju projekti namijenjeni prenamjeni neiskorištenih nekretnina

dostatak je posljedica već prije navedene nedovoljne percepcije problema brownfields-a i njegovog razumijevanja, prevladavajuće pogrešne predodžbe prostora kao neograničenog resursa ali i neraspodijivosti institucionalnih kapaciteta u smislu stručnosti i brojnosti osoblja te nedovoljno aktiviranih financijskih resursa potrebnih za ispunjenje takvih zadataka. Stoga nedostatak navedenih elemenata može biti ozbiljno ograničenje pokretanja postupka prenamjene.

U Hrvatskoj je prisutan utjecaj *dugotrajnih stečajnih postupaka* koji može biti od presudne važnosti za pokretanje postupka prenamjene. Analizom Zakona o stečaju²⁰⁶ dolazi se do zaključka da Zakon sam po sebi regulira tijek stečajnog postupka te pravne posljedice njegovog započinjanja i provedbe. Sam stečaj može potrajati i nekoliko godina, a trgovački sudovi zbog nedostatka i nekompetentnosti osoblja nisu u mogućnosti stečajne postupke završiti u kraćem vremenskom razdoblju. U tom smislu lokalna i područna (regionalna) samouprava, kao niža razina odlučivanja nema u pravilu utjecaja na ubrzavanje ovih procedura.

Nesavršenost tržišta zemlje kao posljedica lošeg stanja u katastru i nepravovremene evidencije u zemljišnim knjigama može također biti ograničenje u postupku prenamjene. U kupoprodajnoj transakciji nije moguće identificirati dvije strane što utječe na smanjenu ponudu zemljišta, a pri tom potražnja ostaje ista što dovodi do povećanja cijene pojedinog dijela zemljišta (parcele, m²...). U posljednjih nekoliko godina s projektom uređivanja katastra i zemljišnih knjiga koji provodi Svjetska banka u suradnji s hrvatskim jedinicama lokalne samouprave, napravljen je velik napredak u tom segmentu uglavnom na području većih gradskih centara. Većina problema i dalje je na području južnog dijela Hrvatske i hrvatskih otoka, gdje se neki podaci o vlasništvu nisu revidirali i više od sto godina.

Do nedavna u Hrvatskoj se provedba *politike korištenja zemlje* odvijala na tri razine. Dok su se na lokalnoj razini izdavale građevinske dozvole, na županijskoj lokacijske, za inspekciju prostornih planova na temelju kojih se izdaju prije spomenute dozvole zadužena su bila tijela na nacionalnoj razini. Takav neprikladan sustav, novim je Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/2007) krajem 2007. godine pojednostavljen skraćivanjem različitih upravnih postupaka (ili vremenski ili povezivanjem većeg broja postupaka u manji broj) te je građevinska dozvola prestala biti obaveznim dijelom procedure građenja²⁰⁷. Sukladno Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi²⁰⁸, dolazi do decentralizacije poslova izdavanja dozvola odnosno akata potrebnih za građenje i uporabu građevina te obavljanja drugih poslova s tim u svezi, stavljanjem tih poslova u izvornu nadležnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stupanjem ovog Zakona na snagu od 1. siječnja 2008., umjesto ureda državne uprave u županijama, te poslove obavljaju upravna tijela velikih gradova (gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika) i gradovi sjedišta županija, svaki na svom području, a na ostalom području županije upravna tijela županija. U smislu postupka prenamjene stvorili su se bolji uvjeti, a neka od prethodnih ograničenja i elemenata koji otežavaju provedbu

²⁰⁶ Narodne novine, br. 44/1996, 29/1999, 129/2000.

²⁰⁷ Prema novom Zakonu o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/2007) građevinska dozvola izdaje se samo za građevinu za koju dozvolu izdaje Ministarstvo. Građenju zgrade čija građevinska (bruto) površina nije veća od 400m² i zgrade za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija građevinska (bruto) površina nije veća od 600m², može se pristupiti na temelju pravomoćnog rješenja o uvjetima građenja.

²⁰⁸ Narodne novine, br. 129/2005.

postupka prenamjene uklonjeni su. U prilog činjenici da je politika upravljanja zemljištem neprikladna ide i to da zapravo ne postoje adekvatni mehanizmi postavljanja cjenovnog plafona metra kvadratnog nekog zemljišta, pa se povjerljive informacije JLS o budućoj namjeni korištenja zemljišta neformalnim putovima otkrivaju, a tržišno orijentirani vlasnici koriste mogućnost utjecaja na cijenu i time dovode u pitanje učinkovito provođenje politike upravljanja zemljištem.

7.5. Primijenjena metodologija

Metodologija istraživanja je opisana u prvom poglavlju rada, a u nastavku se opisuju kriteriji odabira slučajeva, analiziraju se slučajevi, daju se rezultati istraživanja, te navode ograničenja istraživanja.

7.5.1. Definiranje kriterija odabira slučajeva

Svaki znanstveno-istraživački zadatak ima određeni kontekst u kojem ga je potrebno ispuniti. Istraživanje određene pojave, fenomena, svojstva, utjecaja, odnosa može se provesti na različite načine. Kao znanstvena metoda ovdje je odabrana studija slučaja. Razmatraju se različiti primjeri prenamjene, a potom se uspoređuju. Autori Gigler i Tötzer (Gigler i Tötzer, 2005) također koriste komparativnu analizu studija slučaja u šest različitih primjera revitalizacije. Metoda studije slučaja omogućava znanstveni pristup u kojem je moguće integrirati kvantitativna i kvalitativna znanja (Scholz i Tietje, 2002). Složeni suvremeni fenomeni poput procesa revitalizacije unutar urbanog okvira najbolje se mogu opisati koristeći studije slučaja. Istraživači imaju priliku osloniti se na raznovrsne izvore dokaza kao što su: intervjui i opažanja na licu mjesta, literatura, primarni i sekundarni izvori informacija, arhivska dokumentacija i zapisi, informacije iz službenih glasila i pouzdanih medijskih izvora itd. Pri odabiru slučajeva prenamjene koji se istražuju u ovom radu, uzelo se u obzir nekoliko faktora:

- Prije svega nastojali su se odabrati slučajevi čija prenamjena ima značajne učinke po društvo, okoliš i gospodarstvo ne samo na područje odabrane jedinice lokalne samouprave, već i šire. Taj utjecaj može se širiti i na područje županije, a može se promatrati i s aspekta utjecaja na područje regije NUTS II, u ovom slučaju Jadranske regije. Rijeka ima značajnu ulogu u razvoju sjevernog Jadrana i zajedno sa Splitom predstavlja osnovne nositelje budućeg regionalnog razvoja u kontekstu Jadranske NUTS II regije. Stoga je osobito važno promatrati u kojem pravcu je zamišljen daljnji dugoročni razvoj grada, koje su osnovne strateške smjernice razvoja, kao i razvojna ograničenja jer sve zajedno gledano, može imati značajan utjecaj na ovo administrativno-teritorijalno područje.
- Prema osnovnim i uobičajenim pokazateljima, Rijeka i Primorsko-goranska županija uvrštavaju se među razvijenije u Republici Hrvatskoj²⁰⁹. Zanimljivo je istražiti slučajeve prenamjene u sredini koja se smatra razvijenom i analizirati u kojoj mjeri odabrani slučajevi doprinose razvoju te da li je u potpunosti iskorišten potencijal za ostvarivanje održivog razvoja na tom području.

²⁰⁹ Podaci o razvijenosti navedeni su u tekstu koji slijedi.

- S prostorne točke gledišta Rijeka je osobito zanimljiva. Nemogućnost daljnjeg širenja grada u fizičkom smislu, utjecala je na nužan preokret u razmišljanjima o prostoru i unaprjeđenju upravljanja njime. Postojeći, a pritom nedovoljno iskorišten prostor na području grada Rijeke postaje resurs na koji je sve više usmjeren fokus daljnjeg razvoja. O tome svjedoče i strateški dokumenti Grada, Županije i Zavoda u kojima se u zasebnom poglavlju spominju tzv. brownfield-i, odnosno neiskorištene nekretnine.
- Dugi niz godina Rijeka se poistovjećuje s tipičnim industrijskim gradom, a različita, osobito teška industrija obilježila je njen razvoj, a do neke mjere i nazadovanje (npr. negativan utjecaj na okoliš). Stigma Rijeke kao sivog i ne osobito atraktivnog i poželjnog grada, stavlja snažne zahtjeve donosiocima strateških odluka od značaja za razvoj. Osmišljavanje vizije koja će Rijeku riješiti bremena "prljave" industrije i obojiti ju tonovima poželjne luke ali one životne, izazov je za sve uključene u njen razvoj. Stoga se izdvaja kao slučaj vrijedan istraživanja, osobito što primjer dobre prakse može poslužiti kao referenta točka i za ostale gradove u Hrvatskoj, pa odabrani projekti prenamjene mogu imati i replikativni karakter.
- Uspješna prenamjena, postupak je koji uobičajeno traje i po nekoliko godina. To je razdoblje u pravilu duže od nekog političkog mandata. Od osobitog je značaja da se postupak prenamjene odvija u stabilnim političkim okolnostima i da je politička potpora neupitna. Za Rijeku se s pravom može reći da vlada stabilna politička vlast²¹⁰ čime je taj preduvjet zadovoljen, pa je zanimljivo istražiti koliko je upravo taj faktor utjecao na postupke prenamjene.
- Rijeka se svojim položajem na moru ubraja među jedinice lokalne samouprave koje imaju specijalan tretman prema Uredbi o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (*Narodne novine*, br. 128/2004). Položaj na moru te referentno zakonodavstvo, uvelike određuje razvoj grada, određujući granice mogućeg širenja i upravljanja pojasom uz more. Upravo u tom pojasu nalazi se i mnoštvo nedovoljno iskorištenih nekretnina na području grada Rijeke. Uspješno upravljanje njima zapravo ovisi o usklađenosti upravljanja pojedinima, a da bi se ostvario cjelokupni uspjeh potrebno je integrirano upravljati obalnim područjem. Ovaj pristup upravljanju prepoznat je na području Europe, a ratifikacijom Protokola o integriranom upravljanju obalnim područjem, Rijeka će nužno morati uzeti u obzir smjernice za upravljanje navedene u Protokolu i oblikovati daljnji razvoj grada u skladu s tim.
- Ulaganje javnih sredstava u velike kapitalne objekte, osjetljivo je pitanje neke zajednice. Optimalna kombinacija ulaganja koja će donijeti raznovrsne koristi nekoj županiji, gradu ili općini, ovisi o mnoštvu elemenata. Ulaganja u gospodarstvo su zasigurno od iznimne važnosti i rezultate ulaganja moguće je vidjeti već u kraćem vremenskom roku. Kroz zapošljavanje i stvaranje novih radnih mjesta stvaraju se osnove za život na mikrorazini, a time otvara i dijapazon mogućnosti za razvoj na makrorazini. Republika Hrvatska se službeno izjašnjava kao zemlja znanja. Da bi Hrvatska

²¹⁰ Sadašnji gradonačelnik je u četvrtom uzastopnom mandatu, a cjelokupna politička slika ostavlja dojam stabilnosti i kontinuiteta u djelovanju.

postala zemlja znanja u pravom smislu riječi, u okolnostima u kojima se nalazi, potreban je dugi niz godina. Ulaganja u znanje prave mjerljive rezultate uglavnom pokazuju tek nakon niza godina (odškolovanih generacija, diplomiranih osoba, akademski priznatih dostignuća), pa je njihov demonstracijski učinak u početku poprilično slab. Sredina koja se odlučila za teži put do pozitivnih razvojnih pomaka, čije koristi će imati tek naredna generacija, svjedoči da se radi o razvijenim upravljačkim kapacitetima i potencijalu koji tek treba do kraja razviti. Iako se ne radi o tipičnom gospodarskom pothvatu, ulaganje u sveučilišni kampus i bolnicu, kulturno-umjetničke sadržaje ili objekte studentskog smještaja, dobivanjem podrške javnosti označava svojevrsnu prekretnicu u razvojnom smislu, a koristi od ulaganja će uslijediti u budućnosti.

- U obzir su uzeti oni slučajevi u kojima je prenamjena pokrenuta te su dostupni osnovni podaci na temelju kojih je moguće donijeti prve zaključke o njihovoj uspješnosti.

7.5.2. Analiza odabranih slučajeva

7.5.2.1. Prostorno-razvojni kontekst odabranih slučajeva

Republika Hrvatska prostire se na 56.594 km² te prema popisu stanovništva iz 2001. godine broji 4.437.460 stanovnika²¹¹, a gustoća stanovništva iznosi 78,4 stanovnika na km² (prosječna gustoća naseljenosti EU27 zemalja je 116 stanovnika na km²). BDP po stanovniku u tekućim cijenama je za 2007. godinu iznosio 8.600,00 EUR, dok je prema paritetu kupovne moći (u tekućim cijenama) za 2007. godinu iznosio 13.900,00 EUR^{212 213}. U usporedbi s BDP prosjekom EU 27 zemalja, Republika Hrvatska doseže 62,7% tog prosjeka. Glavni grad je Zagreb, u kojemu živi gotovo 800.000²¹⁴ stanovnika (područje Grada Zagreba), a sa širom okolicom doseže i milijun, što predstavlja otprilike četvrtinu ukupnog stanovništva zemlje. Split, Rijeka i Osijek su regionalni centri ujedno i jedini gradovi u Republici Hrvatskoj koji pored Zagreba broje više od 100.000 stanovnika, a njihova razvijenost, u smislu osnovnih standardnih pokazatelja varira. Tako je primjerice u Splitu koji ima 175.140 stanovnika, nezaposlenost 13,4%, u Rijeci koja broji 144.043 stanovnika, stopa nezaposlenosti iznosi 8,8%, dok u Osijeku živi 114.616 stanovnika²¹⁵, a stopa nezaposlenosti doseže 10,9%.²¹⁶ Ovi najosnovniji podaci naznačuju moguće probleme s kojima se ti gradovi suočavaju u gospodarskom smislu, a implicitno i u smislu izazova pred kojima se nalaze.

Javna uprava u RH podijeljena je na tri razine: nacionalna, područna (regionalna) i lokalna. Na regionalnoj razini postoji 20 županija i Grad Zagreb koji ima status grada i županije. Najrazvijenija županija Grad Zagreb (BDP po stanovniku 16.766 EUR, stopa nezaposlenosti 7,8%), dok je najslabije razvijena županija Vukovarsko-srijemska (BDP 5.756 EUR, stopa nezaposlenosti 29,4%). Raspon između

²¹¹ Državni zavod za statistiku, 2001.

²¹² EUROSTAT Yearbook, 2009.

²¹³ Najviši BDP po stanovniku bilježi Grad Zagreb i to 16.766,00 EUR (Državni zavod za statistiku, 2010).

²¹⁴ Prema Popisu stanovništva 2001. (Državni zavod za statistiku, 2001), u Zagrebu je registrirano 779.145 stanovnika.

²¹⁵ Državni zavod za statistiku, 2001.

²¹⁶ Vlastiti izračun na temelju podataka HZMO i HZZ (na dan 31.12.2007.).

najmanjeg i najvišeg BDP-a je otprilike 1:3 što govori o različitom stupnju razvoja u županijama u Hrvatskoj. Iako županije predstavljaju teritorijalnu i administrativnu osnovu razvoja, kapaciteti za upravljanje razvojnim procesom na toj razini značajno variraju od županije do županije. Osim podjele na županije, u Hrvatskoj je 2007. godine ustrojena i podjela na regije NUTS II razine. Otada RH ima tri NUTS II regije: Istočna (Panonska) Hrvatska, Sjeverno-zapadna Hrvatska te Jadranska NUTS II regija. Kao i u prethodnim usporedbama osnovnih pokazatelja razvijenosti, postoje i značajne razlike među ovim statističkim regijama, što je prikazano u Tablici 7.3.

Tablica 7.3: Osnovni pokazatelji razvijenosti hrvatskih NUTS II regija

Naziv regije	BDP po stanovniku (EUR)*	Stopa nezaposlenosti (u %)**	Udio u prosjeku BDP EU27 (EU27=24.700 EUR)
Sjeverno-zapadna Hrvatska ²¹⁷	12.010	6.2	48,6%
Jadranska Hrvatska	9.471	19.6	38,3%
Istočna (Panonska) Hrvatska	6.851	14.4	27,7%

Izvor*: DZS, 2010.

Izvor**: EUROSTAT, 2007.

S obzirom da se odabrani slučajevi nalaze u Rijeci, regionalnom središtu Primorsko-goranske županije koja je dio Jadranske Hrvatske, poseban naglasak će u daljnjem tekstu biti upravo na ovim administrativno-teritorijalnim jedinicama. Udio BDP-a po stanovniku prema paritetu kupovne moći, NUTS II regije Jadranske Hrvatske iznosi 38,3% BDP EU27. No taj je podatak ipak prosječna vrijednost. Naime, Jadranska je regija izrazito heterogena u svakom smislu, a osobito geografskom. U tom smislu obuhvaća područje obale, priobalja, otoka, mora, planinskih masiva, izrazito šumovitih krajeva, kršnih područja, područja dolina i nizina, vodenih resursa itd. Izrazite su razlike u veličinama pojedinih županija unutar regije, gustoći naseljenosti, demografskoj strukturi, strukturi gospodarskih djelatnosti, demografskim pokazateljima, političkoj ideologiji ali i kulturnim obilježjima te mentalitetu. Primorsko-goranska županija šesta je po površini hrvatska županija (najveći dio površine, 55%, otpada na more), peta u Hrvatskoj po broju stanovnika, prosječne gustoće naseljenosti 85,1 stanovnika/km (naseljena površina veličine je 3592 km), a sastoji se od 14 gradova i 22 općine^{218 219}. Na sjeveru graniči s Republikom Slovenijom, na zapadu s Istarskom županijom, na istoku s Karlovačkom i Ličko-senjskom županijom, a na jugoistoku ima morsku granicu sa Zadarskom županijom.²²⁰ U fizičko-geografskom smislu Županija se sastoji od tri cjeline:

➤ oko 1/3 teritorija Županije čini priobalje s neposrednim zaleđem (34 %),

²¹⁷ Najviše vrijednosti pokazatelja za razvijenost ove regije rezultat je utjecaja razvijenosti i vrijednosti pokazatelja Grada Zagreba.

²¹⁸ Izvješće o stanju okoliša PGŽ, *Službene novine PGŽ*, br. 7/2003.; Državni zavod za statistiku, 2009

²¹⁹ Na području PGŽ je jedna jedinica lokalne samouprave (Brod Moravice) koja se nalazi u području posebne državne skrbi. Područja od posebne državne skrbi su izdvojena područja u Republici Hrvatskoj koja prema odabranim pokazateljima razvijenosti i određenim kriterijima zaostaju u razvoju, a njihov je razvoj reguliran Zakonom o područjima od posebne državne skrbi (*Narodne novine*, br. 44/1996, 57/1996, 124/1997, 78/1999, 73/2000, 87/2000, 127/2000, 94/2001, 88/2002, 26/2003.). Razvoj tih jedinica je od prosinca 2009. godine reguliran Zakonom o regionalnom razvoju (*Narodne novine*, br. 153/2009)

²²⁰ Javna ustanova Priroda - Osnovni podaci o Primorsko-goranskoj županiji (<http://www.ju-priroda.hr/zasticeni.shtml> - pristupljeno 19.03.2010.)

- otoci koji čine oko 29% teritorija Županije,
- te Gorski kotar koji se prostire na oko 37% teritorija Županije.

Na području PGŽ²²¹ nalazi se i jedan nacionalni park (Risnjak s površinom od 64km²), Park prirode Učka (površine 160 km koji je smješten dijelom i u Istarskoj županiji), te druga zaštićena područja. U županiji se nalaze i četiri otočne skupine, grupirane oko Cresa, Lošinja, Krka i Raba²²². Najveći otoci su Cres i Krk (veličine 40.578 ha). Obalu Županije obilježavaju izrazita razvedenost, posebne klimatske pogodnosti i položajna prednost u prostoru srednje Europe. Prethodno navedena obilježja te povoljan geoprometni položaj utjecao je na razvoj pomorstva i drugih povezanih gospodarskih djelatnosti, pa se slijedom toga ovo područje, a posebno Rijeka kao županijski centar, razvilo u jako pomorsko središte s razvijenom lučkom, pomorsko-prometnom, brodograđevnom i turističkom djelatnošću od značenja za cijelu Hrvatsku, a Gorski kotar u tradicionalno jako šumarsko i drvoprerađivačko gospodarsko područje.²²³ Zemljopisni smještaj i raznolika obilježja - more, bogato razvedena obala s otocima i vrlo šumoviti Gorski Kotar, odredili su i gospodarski razvoj Županije. S obzirom na osnovne gospodarske pokazatelje među najrazvijenijim je županijama u Republici Hrvatskoj, a sličan položaj ima i u Jadranskoj regiji (najrazvijenija županija je Istarska, a potom slijedi Primorsko-goranska). Osnovne gospodarske djelatnosti na području županije su (prema prihodima od djelatnosti): Trgovina - 43%, Prerađivačka industrija - 23.4% , Prijevoz, skladištenje i veze - 9.1%, Građevinarstvo - 8.4%, Poslovanje nekretninama, iznajmljivanje i poslovne usluge - 7.4% te Hoteli i restorani - 4.5%²²⁴. U Županiji su ustrojena upravna tijela koja obavljaju poslove iz djelokruga županije, a tijela su kako slijedi: *Kabinet župana, Ured županije, Upravni odjel za proračun i financije, Upravni odjel za graditeljstvo i zaštitu okoliša, Upravni odjel za zdravstvenu zaštitu i socijalnu skrb, Upravni odjel za obrazovanje, kulturu i sport, Upravni odjel za upravljanje imovinom i opće poslove, Upravni odjel za pomorstvo, promet i veze, Upravni odjel za turizam, poduzetništvo i poljoprivredu, te Ured unutarnje revizije*. Pored navedenih tijela, Primorsko-goranska županija je za obavljanje djelatnosti prostornog uređenja osnovala javnu ustanovu "Zavod za prostorno uređenje primorsko-goranske županije" čije su djelatnosti prema članku 29. (Narodne novine, br. 76/2007): izrada i praćenje provedbe dokumenata prostornog uređenja područne (regionalne) razine, izrada izvješća stanja u prostoru, vođenje registra podataka u okviru informacijskog sustava prostornog uređenja, pripremanje polazišta za izradu odnosno stavljanje izvan snage prostornih planova užih područja, izdavanje mišljenja u postupku izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja, izrada prostornih planova velikog grada, gradova i općina i urbanističkih planova uređenja te obavljanje stručno analitičkih poslova iz područja prostornog uređenja ako mu izradu tih planova odnosno obavljanje poslova povjeri nadležno ministarstvo ili Županijsko poglavarstvo.

²²¹ Karta Primorsko-goranske županije nalazi se u Dodatku 7.

²²² Otoci se u Republici Hrvatskoj smatraju posebnom subregijom, a njihov je razvoj reguliran Zakonom o otocima (Narodne novine br. 34/1999, 149/1999, 32/2002).

²²³ Javna ustanova Priroda - Osnovni podaci o Primorsko-goranskoj županiji (<http://www.ju-priroda.hr/zasticeni.shtml> - pristupljeno 19.03.2010.)

²²⁴ Hrvatska gospodarska komora - Županijska komora Rijeka, 2007.

Upravno središte županije je grad Rijeka koja prema Popisu stanovništva 2001. broji 144.043 stanovnika²²⁵ (treći je po veličini grad u Hrvatskoj) te predstavlja poslovno, upravno-administrativno, gospodarsko i kulturno središte Županije. Prema broju stanovnika ujedno je i najveći grad u PGŽ dok je po ukupnom broju stanovnika Grad Cres s 2.959 stanovnika najmanji grad u županiji. Rijeka je smještena na površini od 44 km, proteže se uz more, sa zapadne strane grada omeđena je Opatijom i općinom Viškovo, s istočne gradom Bakrom, dok je sa sjeverne strane općina Čavle. Planinski pojas opasava grad i ne ostavlja puno površine za njegovo širenje²²⁶. Navedeni elementi su uvelike utjecali na razvoj grada i na planove budućeg razvoja ovog prostora i života na njemu. U demografskom smislu, Rijeka u razdoblju nakon drugog svjetskog rata doživljava potpunu zamjenu gradskog stanovništva novodoseljenim, a dio stanovništva se povlači talijanskoj državi. Grad se povećao više puta u tom razdoblju: i u demografskom i fizičkom (veličina teritorija) smislu. Sedamdesetih se godina učvršćuju prigradske skupine, a u "njihovoj teritorijalnoj tradiciji, prirodno vladaju elementi periferijske urbane prakse" (Rogić et al., 1996: 28), pa je tako njihova kompetencija u upravljanju gradom ograničena. Teritorijalno širenje grada Rijeke u prijašnjem razdoblju industrijske ekspanzije bilo je kaotično, odnosno nije bilo usmjeravano i vođeno modelom koji bi se oslanjao na stvorene urbane vrijednosti i na sintaktička pravila svojstvena riječkoj urbanoj strukturi. Prema provedenoj anketi, najveći broj građana drži kako prostorni i urbanistički planovi nisu odigrali presudnu ulogu u dosadašnjoj riječkoj urbanoj preobrazbi (Rogić et al., 1996: 227). Prema provedenoj anketi (Rogić et al., 1996)²²⁷, anketirani zahtijevaju da se u Rijeci potiču one djelatnosti koje će biti socijalno uspješne i ekološki prihvatljive. Za buduće uređivanje grada, već tada su anketirani pridali važnost isključivanju velikih zagađivača, a odmah nakon toga obnovu i revitalizaciju gradskog središta i provođenje politike aktivne zaštite graditeljske baštine. U anketi je također zanimljiv podatak da je tek 5,8% anketiranih "prilično dobro" obaviješteno o planovima, više od polovice (54,2%) je ponešto čulo ili pročitao²²⁸ dok je podatak da 40% anketiranih uopće nije upoznato s planovima "fatalan" (tek 5,7% anketiranih je do uvida u podatke došlo putem javnih rasprava), što govori da je sudjelovanje u tom procesu izvan upravnih i stručnih institucija ograničeno na relativno ekskluzivan krug ljudi. (Rogić et al., 1996: 184). Mali odaziv na javne rasprave o urbanističkim prijedlozima Rogić (Rogić et al., 1996: 185) tumači na dva načina:

- *komunikacijski ekskluzivno* pri čemu organizatori procesa primjenjuju sintaksu, leksiku i medije što otežavaju čitljivost i razumljivost te
- *politički ekskluzivno* pri čemu su građani u odlučivanju o urbanističkim prijedlozima najčešće svedeni na ukrasne figure, koje samo zaklanjaju jasniji analitički pogled na činjenicu da odlučivanjem upravljaju osamostaljeni akteri svijeta moći, zauzeti vlastitim fantazmama,

²²⁵ Prema popisu stanovništva 1991. broj stanovnika iznosio je 167.964, prema popisu iz godine 1991. u gradu Rijeci, na području generalnog urbanističkog plana živjela su 159.392 stanovnika.

²²⁶ Karta Rijeke nalazi se u Dodatku 6.

²²⁷ U knjizi *Rijeka – baština za budućnost* (Rogić et al., 1996) navode se detaljni podaci ankete i rezultati.

²²⁸ Tako mali udio anketiranih koji je ponešto upućen, tipičan je pokazatelj ustrajnosti paleoindustrijskih shema mišljenja i odlučivanja o gradu. (Rogić, 1996: 184)

pri čemu se ove dvije vrste ekskluzivnosti uzajamno ojačavaju i podupiru, što bi trebalo rekonstruirati u skladu s novim sustavima. Proces izgradnje građanske javnosti, zahtijeva institucionalnu potporu jer isključivo unutrašnji spontani poticaji nisu dovoljni da bi ovaj akter urbane preobrazbe imao značajnu ulogu u razvoju grada (Rogić et al., 1996). Dosadašnje strategije gradskog razvitka nisu bile izvedene iz jasnih predodžaba o vlastitim gradskim prioritetima koji su zapravo izvedeni iz interesa drugih aktera (industrija, vojska), a gradska razvojna politika se njima prilagodila bez mogućnosti da ih strukturno mijenja.

Grad Rijeka je jedinica lokalne samouprave koja djeluje putem niza ustrojstvenih jedinica (*Ured Grada, Odjel gradske uprave za provedbu dokumenata prostornog uređenja i građenje, Odjel gradske uprave za razvoj, urbanizam, ekologiju i gospodarenje zemljištem, Odjel za komunalni sustav, Odjel gospodarstva, Odjel za odnose s javnošću* i niz drugih jedinica). Odjel gradske uprave za razvoj, urbanizam, ekologiju i gospodarenje zemljištem, među ključnim je akterima u razvoju i upotrebi gradskog prostora. Značajno je spomenuti da u Gradu Rijeci postoji stabilna politička vlast već dugi niz godina i da je njen kontinuitet od osobite važnosti za provedu dugoročnih razvojnih projekata. Politička podrška ovom Odjelu u provedbi projekata prenamjene odabranih u ovom radu, jedan je od ključnih elemenata u čitavom procesu. S obzirom na prethodnu upotrebu neiskorištene se nekretnine mogu podijeliti na nekoliko osnovnih skupina:

- Prethodno korištene industrijske lokacije (u ovu skupinu ulaze neiskorišteni objekti u središtima gradova/općina, na periferiji, rudnici, željezničke postaje i sl. ali i manji objekti tipa napuštene benzinske crpke, kemijske čistionice itd.);
- Prethodno korišteni vojni kompleksi (unutar ove skupine postoje i podskupine – vojni kompleksi unutar gradova, vojne baze na područjima udaljenima od naseljenih područja te utvrde i slične građevine);
- Objekti javne namjene, komercijalnog te hotelijersko-ugostiteljskog karaktera (u ovu skupinu ulaze objekti poput napuštenih kino i drugih vrsta dvorana, škola, ljetnih i zimskih domova i odmarališta i sl.); te
- Poljoprivredni objekti, šumska zemljišta i druge nekretnine i građevinske čestice u propadanju.

U ovom radu odabran je po jedan slučaj prenamjene iz prve dvije skupine kako bi se pokazale sličnosti i različitosti u postupku prenamjene te problemi i izazovi s kojima se suočavaju donosioci odluka kao i ostali dionici u ovakvim procesima. Informacije u prethodnom tekstu pružaju osnovni okvir razvoja Rijeke, presjek trenutnog stanja odnosno razvojnog momenta grada. Upravljanje gradom predstavlja dakako osnovu daljnjeg razvoja kako same Rijeke, tako i njenih okolnih dijelova ali i Županije u cjelini zbog specifičnog položaja Rijeke kao glavnog nositelja razvojnog procesa.

7.5.2.2. Slučaj prenamjene vojarne na Trsatu

Prve pisane naznake o potrebi strateškog upravljanja vojarnama na području Grada Rijeke javljaju se prije skoro 20-tak godina²²⁹. Odlukom o utvrđivanju nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske i davanju tih nekretnina na upravljanje i korištenje tijelima državne uprave, Gradu Zagrebu i općinama (od 22.09.1992.), određeni su korisnici bivših vojnih objekata. U siječnju 1992. godine izrađen je elaborat pod nazivom „Prijedlog namjene prostora za bivše vojne objekte u Općini Rijeka“²³⁰. U elaboratu je navedeno 17 najznačajnijih lokacija na kojima su bivši vojni objekti koji se nalaze na području tadašnje Općine Rijeka²³¹. Napravljena je analiza stanja za devet lokacija u gradskom području te četiri u prigradskom području, te su predložene ideje kako bi se njima trebalo upravljati u budućnosti. Među navedenim lokacijama je i bivša vojarna na Trsatu. Ovaj se vojni kompleks prostire na površini od 390.000 m²²³² te se nalazi u istoimenom dijelu grada Rijeke. Objekti na navedenom prostoru zauzimaju 27.838 m² površine, što je manje od 10% od ukupne površine lokacije²³³. U elaboratu se navode osnovni podaci o prostoru (stanje infrastrukture), prometnoj povezanosti, trenutnoj namjeni objekta, daje se ocjena kvalitete i identificiraju ograničavajući faktori (neodgovarajuća infrastruktura i prometna mreža, klimatska i druga ograničenja). Područje Trsata je osobito važno za grad zbog više razloga. Povijesno gledano, razvija se kao obrambeno rimsko uporište još u 4.-om stoljeću. Na mjestu bivše Tarsatice u 13. stoljeću razvio se grad Reka (današnja Rijeka) s kulama, trgovinama i ulicama, koja je od 15.-og stoljeća uz manje prekide do 1918. pripadala Habsburgovcima. Današnji Trsat se prostire između starog grada Trsata (Gradina) do nekadašnje vojarne (današnji sveučilišni kampus) i do Strmiće na sjever. Crkva Blažene Djevice Marije na Trsatu - Gospe Trsatske je najstarije hrvatsko marijansko svetište i odredište mnogih hodočasnika iz zemlje i inozemstva tako da postoji snažna tradicija vezana uz religiju i štovanje crkvenih običaja. Utvrda je podignuta još u rimsko doba, a do danas je promijenila niz vlasnika. U 20-tom stoljeću, na području prenamjene nastaju prvi objekti. Zbog značajnog položaja, na tom je području kasnije sagrađen vojni kompleks, koji je godinama služio u različite vojne svrhe. Završetkom rata 1995. godine, obujam vojnih aktivnosti se smanjio, pa tako i potreba za prostorom te veličine. Izuzetno atraktivna lokacija ubrzo je postala temom diskusija, a razmatrale su se ideje za njezinu prenamjenu. Prema elaboratu spominje se nekoliko preporuka namjene u smislu osnovnih smjernica, a to su sveučilište, izložbeni i sajamski prostor te proširenje bolnice. Sam je prostor vrednovan kao vrlo dragocjen i kvalitetan da bi se mogao dodijeliti ili dati u najam jednom korisniku, stoga konačnu odluku o namjeni nije bilo jednostavno niti donijeti. Do osamdesetih godina u Rijeci nije postojala mreža sveučilišnih institucija što je onemogućilo selekciju sveučilišne populacije što je jedan od razloga zbog kojeg je Rijeka općenito privlačnija stanovništvu s manjom sposobnošću za inicijativu. Unazad petnaestak godina počinju ozbiljniji razgovori i konkretne ideje za prenamjenu ovog prostora. Pokretači ideje Sveučilišta su i sami iz akademskog miljea te proaktivni djelatnici ug-

²²⁹ Prema informacijama intervjuiranih osoba, prve su diskusije o potrebi učinkovitog gospodarenja ovim prostorom započele krajem 80-tih.

²³⁰ Elaborat je izradio tadašnji Zavod za razvoj, prostorno planiranje i zaštitu čovjekova okoliša u Rijeci.

²³¹ Na Skupštini općine Rijeka, održanoj 26.09.1992. prenesena je informacija o statusu i namjeni bivših vojnih objekata u Općini Rijeka te iznesen prijedlog prenamjene. Sažetak prijedloga prenamjene naknadno je dopunjen s još dvije grupe objekata: grupa objekata „Škola“ u naselju Klani i grupa objekata „Studena“ u naselju Studena.

²³² Za usporedbu radi se o veličini nekih 60-tak nogometnih igrališta prosječne veličine 100m x 65m.

²³³ Izgrađenost građevinske parcele je 7%.

lavnom iz Grada Rijeke koji su uvidjeli priliku da bivša vojarna na Trsatu konačno bude prenamijenjena u objekt koristan široj društvenoj zajednici. Prema rezultatima studije objavljenima u knjizi "Rijeka: baština za budućnost" (Rogić et al., 1996) navodi se rang-ljestvica najvažnijih gradskih mjesta, a prema mišljenjima ispitanika na njoj se Trsat smjestio na visoko drugo mjesto (prvo mjesto zauzima Korzo, a iza Trsata slijedi Riva). Trsatska gradina/kula je na samom vrhu rang ljestvice najvažnijih zgrada/objekata, a Riječani bi strancu pokazali najprije upravo Trsat i trsatsku gradinu (Rogić et al., 1996). I ovi podaci idu u prilog tome da Trsat doista predstavlja znamenitost i prepoznatljivost grada i time se razlikuje od drugih. U slučaju promjena na tim mjestima građanske reakcije su izrazitije negoli drugdje, jer "te promjene pogađaju samu doživljajnu osnovicu građanske predodžbe o gradskoj cjelovitosti i originalnosti." (Rogić et al., 1996: 170). U kontekstu razvoja prostora Grada Rijeke, osnovne pretpostavke postoje, a to su doneseni Prostorni planovi PGŽ i Grada Rijeke²³⁴. Grad Rijeka jedinica je lokalne samouprave koja se nalazi u zaštićenom obalnom području, pa je prostorni razvoj Grada uvjetovan i usklađenošću s Uredbom o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora.²³⁵ U Dodatku 10, Kronologija postupka prenamjene bivše vojarne na Trsatu nalazi se tablica u kojoj su kronološki prikazani datumi provedbe najznačajnijih aktivnosti, kako bi se dobila slika o tijeku procesa.

7.5.2.3. Slučaj prenamjene tvornice Torpedo

Proces modernizacije u Rijeci sličan je kao i u nekim drugim hrvatskim gradovima kao npr. u Šibeniku, Sisku ili Splitu. U tom procesu dolazi do industrijalizacije i potrebe za smještanjem industrije na određene lokacije. Za razliku od Pule, Siska, Splita ili Zadra, u Rijeci je zbog njenog položaja (izrazito uzak pojas na kojem se proteže) "visoka cijena proizvodnje gradskog prostora" (Rogić et al., 1996: 33), odnosno snažna ekspanzija industrije i/ili luke 70.-tih i 80.-tih gradu nije ostavila puno mogućnosti za daljnji razvoj. Dužinom uskog obalnog pojasa (zapadno od središta grada) proteže se prostor nekadašnje tvornice Torpedo, veličine otprilike 70.000 m², a koja je do nedavno bila snažan zaštitni znak/simbol Grada Rijeke. U svojoj 150 godišnjoj tradiciji proizvodnjom, izvozom i prodajom licenci najsuvremenijih tehničkih sredstava, riječka je tvornica Torpedo²³⁶ tehnološki obilježila grad Rijeku. U tvornici su nastajala najnaprednija tehnološka rješenja, riječkih industrijskih inženjera i radnika, a 50-tih godina proizvodnja se uglavnom orijentira na strojeve. Tvornica je svojim poslovanjem i dobrim ugledom uspjela ishoditi licencu Volvo Penta-e za proizvodnju brodskih motora, a na ovim je prostorima najznačajnija po proizvodnji traktora i motora po licenci koelnskog Deutz-a. Propadanjem industrije, Torpedo doživljava sudbinu mnogih hrvatskih poduzeća i postaje oronula uspomena na nekadašnju gospodarsku osnovu grada, regije ali i šireg prostora. U dokumentu *Grad Rijeka – mandavno izvyješće 2005-2009* (Grad Rijeka, 2009), tvornica Torpedo je navedena kao jedna od najzahtjevnijih

²³⁴ Prema podacima MZOPUG iz studenog 2009.

²³⁵ Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora, *Narodne novine*, br. 128/2004.

²³⁶ Tvornica je mijenjala ime više puta i to u Jadran, ARAN (amalgam od Aleksandar Ranković) da bi ipak na kraju nosila naziv Torpedo. Dio proizvodnje bio je namijenjen robi široke potrošnje, a dio vojnoj industriji (izradi torpeda i lansiranih rampi). Posljednji torpedo proizveden je 1966.

jih lokacija (između ostalog i s obzirom na veličinu površine prostora tvornice) na kojoj je potrebno prenamijeniti nekretnine iz proizvodne u neku drugu djelatnost, odnosno eventualno ponovo proizvodnu. Na toj se lokaciji, stare zgrade postupno obnavljaju i dograđuju novim zdanjima, a konačni je smisao stvaranje prostornih i infrastrukturnih potencijala za razvoj novog poduzetništva. U prostoru bivše tvornice uspostavljen je poduzetnički inkubator. Korisnici mogu koristiti cjelokupnu poduzetničku infrastrukturu za razvijanje djelatnosti, proizvoda, marketinških aktivnosti te povezivanje u klustere, a koju nudi Regionalna razvojna agencija Porin, koja se također smjestila u istom prostoru. Porin svojim aktivnostima i projektima pridonosi razvoju grada i regije. Osim realizacije veletržnice ribe te Razvojne agencije Porin, smještaj kojih je ostvaren unutar postojećih građevina i/ili uz njihovu manju rekonstrukciju, realizacija ostalih željenih programa, tj. sajamskog i njemu pratećih sadržaja kao programa koji je u skladu s Prostornim planom uređenja Grada Rijeke i Generalnim urbanističkim planom Grada Rijeke, okosnica transformacije ovog dijela grada, izostala je prije svega zbog nedostatnog odaziva tržišta odnosno poduzetničke inicijative putem koje bi se planski osmislila, a potom i prenamijenila prostorna cjelina koju sačinjavaju tri bivše tvorničke hale (dvije hale vlasništvo su Torpeda d.d. u stečaju, jedna je hala u privatnom vlasništvu), lansirna rampa (na pomorskom dobru) te željeznička remiza (u vlasništvu HŽ-a), kako se navodi u istom izvješću. Temeljem Programa mjera za unaprjeđenje stanja u prostoru za razdoblje 2004.–2006. pokrenuta je izrada Detaljnog plana uređenja područja Torpedo ali je njegovo dovršenje najvećim dijelom izostalo upravo zbog nedostatka konkretnih nositelja programa realizacije. U okviru stečajnog postupka prodana je jedna od tri bivše proizvodne hale (hala bivše tvornice motora, veličine 14.400 m²). Preostale dvije hale, prema procjeni vrijedne oko 6 milijuna eura, još uvijek stoje neprodane, napuštene i neiskorištene. Obala je glavno riječko razvojno dobro, a način upotrebe bi se trebao višestruko provjeravati i nadzirati, kako bi se primjereno razvojno koristio.

7.6. Rezultati istraživanja

U dijelu rada koji se odnosi na empirijsko istraživanje opisuju se faze istraživanja, vrsta i sadržaj prikupljenih kvalitativnih i kvantitativnih podataka, ograničenja istraživanja, a prikupljeni podaci su analizirani primjerenim statističkim metodama. Istraživanjem su se odabrala dva slučaja prenamjene. Oba slučaja se nalaze na području grada Rijeke, pri čemu se analiziraju sličnosti i razlike u postupcima prenamjene u oba slučaja. U prvom dijelu poglavlja navedeni su dionici u postupku prenamjene – oni koji već imaju ulogu u postupcima, ali i oni potencijalni koji bi prema svom djelokrugu mogli imati ulogu, a nije još zaživjela zbog različitih okolnosti u kojima isti djeluju ili se aktiviranje potencijalnih dionika očekuje u skoroj budućnosti. Sukladno identificiranim dionicima²³⁷, istraživanjem se nastojalo obuhvatiti što je moguće više njih. Za potrebe istraživanja pripremljen je upitnik koji se sastojao od 42

²³⁷ Na temelju dostupnih podataka i kako je navedeno u zakonskim i podzakonskim aktima, opisane su institucije, njihove uloge i djelokrug rada, s posebnim naglaskom na (mogućem) djelovanju u području prenamjene neiskorištenih nekretnina.

pitanja, ista za sve ispitanike, te dio pitanja koji se odnosio na konkretne slučajeve. Taj dio upitnika ispunili su oni koji su na bilo koji način bili povezani s odabranim slučajevima prenamjene. U razdoblju od lipnja do rujna 2009. sastavljen je testni upitnik koji je poslan na 10 osoba koje nisu bile upoznate s područjem istraživanja ali se u svom radu bave istraživanjem različitih područja. U skladu sa sugestijama i komentarima, upitnik je doraden. Slanje popunjenih upitnika započelo je u listopadu 2009. Upitnik je poslan na ukupno 88 osoba koje su na neki način povezane s prenamjenom neiskorištenih nekretnina - uglavnom kroz djelokrug poslova i aktivnosti koje obavljaju (upitnik se nalazi u Dodatku 4.). Prikupljanje upitnika potrajalo je do lipnja 2010. Osim upitnika proveden je i niz intervjua kako bi se podaci oplemenili te dobila cjelokupna slika o slučajevima. Prvi intervjui započeli su krajem siječnja 2010., a saznavanjem imena osoba uključenih u postupke prenamjene, omogućeno je daljnje slanje upitnika, pa su ove dvije metode prikupljanja podataka rađene paralelno u razdoblju od siječnja do lipnja 2010, kada je prikupljanje podataka i završeno. Namjera je istraživanja osvrnuti se na mjerenje uspješnosti projekata prenamjene, osobito s aspekta participacije, a ciljevi su kako slijedi:

1. utvrditi postojeće i identificirati potencijalne dionike koji sudjeluju u postupku prenamjene neiskorištenih nekretnina u Republici Hrvatskoj te onih koji sudjeluju u konkretnom odabranom slučaju/konkretnim odabranim slučajevima;
2. analizirati postojeći opseg djelovanja pojedinog dionika na temelju dostupnih podataka (javno dostupne informacije, upitnik, polu-strukturirani intervju);
3. grupirati dionike prema razinama na kojima djeluju – nacionalna, područna, te lokalna;
4. grupirati ih s obzirom na sektor djelovanja – javni, privatni;
5. klasificirati dionike na što je moguće objektivniji način s obzirom na: njihove interese (primarne i sekundarne, s vidljivim i prikrivenim interesima), tip moći i odnose te
6. ocijeniti ulogu dionika u procesu prenamjene, te njihov utjecaj na uspješnost postupka.

U nastavku je Tablica 7.4 s popisom dionika prema razini djelovanja (objedinjena za oba slučaja). Sukladno navedenim dionicima prikupljeni su upitnici te provedeni intervjui u većini podjedinica analize. Navedeni popis nije isključiv i na njemu bi se slobodno mogle naći još poneke podjedinice analize. Međutim, kroz istraživanje se nastojala uspostaviti veza među razinama (ukoliko postoji) za odabrane slučajeve. Drugim riječima, za svaki odabrani slučaj postoji niz dionika koji su uključeni u proces – od nacionalne do lokalne razine. Naravno da će djelovanje pojedinih dionika na (nad)nacionalnoj razini imati izravan utjecaj ukoliko se radi i o bilo kojem drugom slučaju prenamjene, zbog horizontalne i vertikalne provedbe zakonski propisanih aktivnosti. Isto tako uključenost aktera na lokalnoj razini će od slučaja do slučaja varirati, pri čemu se odnosi s ostalim razinama mogu mijenjati – u smislu intenziteta i kvalitete te u konačnici u smislu nužnosti suradnje i komunikacije.

Tablica 7.4: Pregled dionika u odnosu na razinu djelovanja

Razina odgovornosti/djelovanja	Podjedinica analize
nadnacionalna	Svjetska banka
nadnacionalna	Europska komisija
nadnacionalna	United Nations Development Programme
nacionalna	Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom
nacionalna	Hrvatski fond za privatizaciju
nacionalna	Trgovački sud
nacionalna	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva
nacionalna	Agencija za promicanje izvoza i ulaganja
nacionalna	Agencija za javno-privatno partnerstvo
nacionalna	Hrvatska gospodarska komora
nacionalna	Hrvatska banka za obnovu i razvoj
nacionalna	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i gradnje
nacionalna	Zavod za prostorno planiranje
nacionalna	Agencija za zaštitu okoliša
nacionalna	Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost
nacionalna	Agencija za posebni otpad
nacionalna	Državna uprava za zaštitu i spašavanje
nacionalna	Državna geodetska uprava
nacionalna	Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
nacionalna	Pleter usluge
nacionalna	Ministarstvo unutarnjih poslova
nacionalna	Ministarstvo turizma
nacionalna	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa
nacionalna	Ministarstvo zdravstva
nacionalna	Poslovno - inovacijski centar Hrvatske - BICRO d.o.o.
nacionalna	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama
nac/žup/lok	Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva
nac/žup/lok	Predstavnički akademске zajednice (arhitekti, planeri, dizajneri, ekolozi, urbanisti, ekonomisti...)
županijska	Primorsko-goranska županija
županijska	Javna ustanova: Zavod za prostorno uređenje pri županiji
županijska	Regionalna razvojna agencija
nacionalna/lokalna	Ured državne uprave u Rijeci - Služba za prostorno uređenje i graditeljstvo, Služba za imovinsko pravne poslove
nacionalna/lokalna	Državni zavod za statistiku - Područna jedinica Rijeka
nacionalna/lokalna	Ministarstvo zdravstva
nacionalna/lokalna	Ministarstvo kulture - Konzervatorski odjel
lokalna	Grad: Odjel gradske uprave za razvoj, urbanizam, ekologiju i gospodarenje zemljištem, Ured Grada, Odjel za komunalni sustav
lokalna	Sveučilište, Ured kampusa, Sveučilišna zaklada
lokalna	Torpedo d.o.o.
lokalna	Nevladine organizacije, udruge građana, mjesni odbori
lokalna	Mediji: TV, novine, radio, knjižnice, Internet, reklamne kampanje (marketing agencije)
lokalna	Ostale inicijative: sportski klubovi/društva, kulturni klubovi/društva, klubovi studenata
lokalna	Privatni sektor, investitori, konzultanti
lokalna	Financijski sektor
lokalna	Ostali relevantni pojedinci

Izvor: autorica, 2010.

Strukturirani intervjui provedeni su na nacionalnoj, županijskoj i lokalnoj razini pri čemu su pitanja prilagođena sukladno razinama. Naime, na nacionalnoj razini su postavljena pitanja vezana za prenamjenu koja su općeg karaktera, dotiču se konkretnog djelokruga ispitane institucije u području prenamjene i nastoji se ocijeniti participacija u slučajevima prenamjene općenito, a ukoliko postoji i izravno sudjelovanje pojedine institucije u nekom od slučajeva onda i konkretno u samom slučaju. Pitanja u strukturiranim intervjuima koji su se provedli na županijskoj i lokalnoj razini, kvalitativnog su karaktera te su izravno povezana s odabranim slučajevima. Popunjeni upitnici, informacije dobivene kroz intervjue, raspoloživi dostupni podaci koji uključuju knjige, studije, analitičke podloge, znanstvene i stručne članke, novinske i elektronske podatke, cd-rom-ove, službene zapisnike, izvješća i prezentacije zajedno čine podlogu za analizu odabranih slučajeva i donošenje zaključaka o uspješnosti postupka prenamjene uzimajući u obzir participaciju ključnih dionika. Ukupno je provedeno 38 intervjua. Polovina intervjuiranih je kao podjedinica analize kategorizirana na nacionalnoj razini. Ostali intervjui provedli su se u Rijeci i izravno su povezani uz odabrane slučajeve. Stoga se pitanja u ove dvije skupine razlikuju (pitanja iz intervjua se nalaze u Dodatku 5.). Intervjui provedeni na nacionalnoj razini sadržavali su 20-tak pitanja na koja su ispitanici davali svoje odgovore, a obrađeni odgovori su u nastavku.

Na pitanje *O čemu sve ovisi prenamjena neiskorištenih nekretnina?*, većina ispitanika je kao glavni čimbenik navela imovinsko-pravne odnose, uređene zemljišne knjige i katastar te vlasništvo. Kao ovaj osnovni čimbenik navode različiti ispitanici, no prednjače oni koji obavljaju aktivnosti usko vezane za pripremu/izradu prostorno-planske dokumentacije, pa se s time susreću na svakodnevnoj razini. Drugi čimbenik koji se često navodi je postojanje dobrih strateških planova i programa, a potom i dobrih projekata. Naime, čak i ako su imovinsko-pravni odnosi riješeni te utvrđeno vlasništvo, još uvijek postoji niz primjera gdje nedostaju dobri, kvalitetni projekti, a posebno jedan širi i sveobuhvatniji razvojni (osobito vizija gospodarskog razvoja!) okvir u vidu strateškog plana ili programa. Nadalje, intervjuirane osobe navode da prenamjena također ovisi o političkoj odluci (volji) što se može promatrati kao pozitivno, no nažalost u Hrvatskoj upravo taj aspekt ima češće negativne konotacije negoli pozitivne. Ovdje se pritom misli na donošenje političkih odluka koje najčešće nisu utemeljene na zacrtanom strateškom smjeru razvoja, analitičkim podlogama, zajedničkom usuglašavanju s ostalim dionicima i sl. već se u pravilu donose ad hoc, usmjerene su na zadovoljavanje privatnih interesa, a tek potom na povećanje blagostanja društva u cjelini. Općenito govoreći, nedostaje usuglašavanje političkih interesa na nacionalnoj razini. Osim ovih navedenih elemenata, na prenamjenu također utječe i što se na predmetnoj lokaciji odvijalo u povijesti. Veličina objekta, djelatnost koja se obavljala, tehnologije, razine onečišćenja, stupanj stigmatiziranosti²³⁸ mogu imati ograničavajući karakter pri odabiru mogućeg scenarija prenamjene. Pogled u prošlost može dati dio odgovora, no određivanje buduće svrhe²³⁹ također može imati utjecaj na prenamjenu – njezino odobravanje ili osporavanje, pa stoga rasprava o

²³⁸ O stigmatizaciji piše Mundy (Mundy, 1992), dok Wiltshaw (Wiltshaw, 1998) luči razliku između stigme sigurnosti koja potječe od poznate obaveze i nesigurnosti koja se odražava npr. kroz strah da će se standardi čistoće u okolišu u budućnosti postrožiti.

²³⁹ Kao i onoga što se potiče u nekom kraju (odgovor je jednog ispitanika).

budućoj svrsi predmetne nekretnine/lokacije treba poprimiti šire razmjere kako bi se izbjegao nepovoljan tijek postupka. Konačno, prema dobivenim odgovorima prenamjena ovisi i o cjelokupnoj ulagačkoj klimi užeg i šireg područja, spremnosti investitora da se uključi u takvu vrstu projekta kao i o sredstvima potrebnim da bi se projekt realizirao.

Odgovori na pitanje *Kako mislite da se odluke o prenamjeni donose u RH?* su raznoliki, no prevladava stav da ne postoji neki jedinstveni model prenamjene. Iako za dio područja (osobito okoliš) postoje utvrđene procedure, zakoni, podzakonski akti, strategije (npr. Strategija gospodarenja otpadom), još uvijek ne postoji jasne smjernice i vizija kako bi prostor trebao izgledati te određenje namjene prostora ostaje široko, a nemali broj puta fleksibilno za tzv. *velike investitore*. One intervjuirane osobe koje djeluju naglašeno u prostorno-planerskoj struci, smatraju da nedostaje sustav vrednovanja nekretnina koji bi pomogao pri utvrđivanju sadašnje i buduće vrijednosti nekretnine, da se odluke o prenamjeni donose pod pritiskom kapitala i zainteresiranih investitora te političkim putem. U usporedbi s nekim drugim zemljama (Njemačka, Novi Zeland, Austrija) procedure ishoda potrebnih dozvola (vezanih za pokretanje poslovanja) u Hrvatskoj doista predugo traju i to je stav većine intervjuiranih, a osobito predstavnika privatnog sektora i onih čije su aktivnosti povezane s privlačenjem investitora. Prostorno-planska dokumentacija nije odgovarajuća, a zajedno s nepostojanjem drugih strateških razvojnih dokumenata, postaje ograničavajući faktor, te isto tako i sredstvo manipulacije, gdje moćni (u financijskom i/ili kapitalnom smislu) vrše pritisak na uzurpaciju prostora mimo dogovorenih pravila. Oni koji participiraju u vlasti donose odluke, koje su nemali broj puta nestručne i s negativnim dugotrajnim učincima po razvoj nekog područja. Iako ima tek dodirnih točaka s temom prenamjene, izdvaja se Fond za zaštitu okoliša koja ima poprilično jasne procedure i kriterije odabira i financiranja projekata. Sukladno Strategiji gospodarenja otpadom, postoje navedene tzv. „crne točke“, odnosno kritična mjesta koja zahtijevaju hitan postupak sanacije. Ta su mjesta uobičajeno brownfield lokacije, a razina onečišćenja je takva da ugrožava okoliš, odnosno i ljude. U tom smislu Fond djeluje sukladno procedura- ma čišćenja takvih lokacija kao nužnog koraka ka privođenju predmetne lokacije budućoj svrsi.

Na treće pitanje u intervjuu, *Koje su po Vama relevantne institucije za pitanje prenamjene neiskorištenih nekretnina u RH?*, trećina ispitanika smatra da su to Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom i Hrvatski fond za privatizaciju. Njihov bi posao trebalo objediniti kroz rad Agencije za upravljanje državnom imovinom ili slične ustanove, a time bi se stvorile pretpostavke za aktivnosti prenamjene. S obzirom da se radi o problematici koja je u uskoj vezi s podacima o prostoru, prostornim resursima i zaštitom okoliša, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva se spominje kao slijedeća relevantna institucija za pitanje prenamjene. Iako ministarstvo uglavnom ima „supervizorsku“ funkciju, u budućnosti se očekuje veći angažman ove institucije u pitanjima revitalizacije neiskorištenih nekretnina.²⁴⁰ Uz ovo ministarstvo ispitanici navode i Državnu geodetsku upravu,

²⁴⁰ Programi Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost osim sanacije tzv. „crnih točaka“ zasada nemaju specifičnih mjera za projekte prenamjene, no s dolaskom strukturnih fondova, može se očekivati da će Programi financiranja uvrstiti i poticaje za takvu vrstu projekata. Agencija za zaštitu okoliša održava bazu onečišćenih lokacija što je također važno u uspostavi cjelokupnog sustava koji će biti u službi aktivnosti vezanih uz prenamjenu.

koja bi bila podržavajućeg karaktera, upravo u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje katastarskog stanja pojedine lokacije, odnosno nekretnine na njoj. Nadalje, intervjuirane osobe navode kao moguću relevantnu instituciju Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva. Naime, ispitanici vjeruju da te nekretnine posjeduju gospodarski potencijal koji je neiskorišten, a da bi upravo ovo ministarstvo kroz skup mjera, instrumenata i poticaja, ta agencije usmjerene na promicanje jačanja gospodarskog sektora, moglo snažnije podržati projekte prenamjene. Osim ovih na nacionalnoj razini spomenuto je i Ministarstvo obrane s obzirom na veliki broj neiskorištenih vojnih nekretnina, Ministarstvo turizma, za nekretnine koje su se nekad koristile u turističke svrhe²⁴¹, te Ministarstvo pravosuđa zbog utjecaja na brže uređivanje zemljišnih knjiga, a time i otvaranja mogućnosti pokretanja postupka prenamjene. Na nižoj razini relevantnim se institucijama smatraju uredi za prostorno uređenje, tijela koja sudjeluju u izdavanju dozvola kao i upravljačke strukture u velikim gradovima. Pojedini ispitanici navode i Javnu ustanovu Zavod za prostorno planiranje koji djeluju pri županijama, a spominje se i davanje većih ovlasti znanstvenim institucijama. Četvrtina ispitanika nije upoznata s ovim pitanjem tako da od njih nije niti dobiven odgovor.

Na peto pitanje *Mislite li da je MORH u dovoljnoj mjeri uključen u prenamjenu? Po čemu se to zaključuje?* tek je nekoliko ispitanih (i to uglavnom iz područja prostornog planiranja te HFP-a i DGU-a), moglo ponuditi odgovore. Većina ispitanih nije upoznata s radom MORH-a u području prenamjene, a u MORH-u se procjenjuje da postoji 117 privremeno perspektivnih i neperspektivnih nekretnina, navedenih u Dugoročnom planu razvoja Oružanih snaga 2006 – 2015. S obzirom da su oružane snage dio MORH-a, za ove nekretnine postoji paralelna linija upravljanja što dovodi do problema prilikom odlučivanja o budućoj namjeni. Dio prostora za čije je upravljanje bio nadležan MORH predan je SDUUDI-ju s mogućnošću dodjele tih prostora (stanovi, poslovni prostori i garaže) JLP(R)S. Samo ministarstvo inače dobro surađuje s jedinicama lokalne(regionalne) samouprave i veći dio je dan JLP(R)S na upravljanje uz pravo građenja. Ministarstvo je dužno sudjelovati u procedurama izrade prostornih planova i to za planove područja posebne namjene, pa u tom smislu surađuju sa Zavodom za prostorno planiranje pri MZOPUG. Iz provedenih razgovora, može se potvrditi da se u nemalom broju slučajeva, ove nekretnine nalaze na atraktivnim i vrijednim lokacijama, da se ne može sa sigurnošću govoriti koja je njihova vrijednost, a da općenito govoreći nedostaje jedan sveobuhvatni program njihova budućeg korištenja.

Ispitanicima je postavljeno pitanje *Mislite li da je MZOŠ u dovoljnoj mjeri uključen u prenamjenu? Po čemu se to zaključuje?* Tek je petina ispitanika na ovo pitanje mogla dati odgovor s obzirom da ostali nisu upoznati. U posljednjih 10-ak godina najčešći slučaj uključivanja MZOŠ u projekte prenamjene u RH je u slučajevima prenamjene vojarne u kampus²⁴² ili neke druge imovine za potrebe školstva²⁴³.

²⁴¹ Još uvijek ne postoji službena informacija o točnom broju vojnih nekretnina (evidencija se vodi pri Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom no na upit nisu bili u mogućnosti dostaviti ovu informaciju).

²⁴² Zasada je u postupku prenamjene pet takvih projekata Vojarna Franko Lisica u Zadru, vojarna Borongaj u Zagrebu, kampus Visoka u Splitu, vojarna Drava u Osijeku i vojarna Katarina na Trsatu.

²⁴³ Sveučilište u Dubrovniku – prostor stare bolnice se preuređuje u Sveučilište, sa Županijom kao osnivačem, Pula – stara bolnica (Županija je vlasnik) također se prenamijenila u Sveučilište.

Nakon 2000. godine uzet je niz kredita na domaćem bankarskom tržištu za razvoj hrvatskog Sveučilišta (osim u slučaju Zadra i Pule) kroz kredite za razvoj hrvatskog sveučilišta. To otprilike iznosi 3 mlrd kuna kredita namijenjenih novoj izgradnji i rekonstrukciji, pri čemu država dodjeljuje zemljište, tako da su ukupna ulaganja daleko veća od ukupnog iznosa tih kredita. Za preuzimanje takvih višegodišnjih obveza, Vlada daje prethodnu suglasnost, a Ministarstvo financija preuzima obavezu plaćanja anuiteta (kamate i glavnice). Za velike infrastrukturne (kapitalne) dugoročne projekte poput izgradnje kampusa potrebne su dodatne analize rizika i zaduživanja i stoga je važno da se iste prethodno i naprave. Na temelju podataka iz upitnika, u rijetkim su slučajevima takve analize napravljene (osim od strane poslovne banke koja daje kredit i dobiva jamstvo države da će isti biti plaćen). Kako se ovdje radi u konačnici i o poreznom opterećenju građana Republike Hrvatske, ove procedure bi u svjetlu demokratskog sustava trebale biti transparentne, a sadržaj raspravljen u širem krugu zainteresiranih dionika. No osim financijskog aspekta koji nije zanemariv, potrebno je sagledati i širi strateški okvir. Čini se, barem kada je o prenamjeni vojarni u kampuse riječ, da još uvijek nedostaje do kraja osmišljena vizija prese-ljenja fakultetskih jedinica i drugih objekata na jedno mjesto – to zasada potvrđuju slučajevi vojarne Borongaj i vojarne Katarina na Trsatu u Rijeci. Iako se radi u dugotrajnom procesu premještanja sadržaja na lokacije novih kampusa, čini se da proces teče presporo, a ne postoji ni potpuno jasna slika na koji način će se koristiti upražnjeni kapaciteti, jednom kada budu izmješteni njihovi unutarnji sadržaji. Iz provedenog cjelokupnog istraživanja, proizlazi da je Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom, jedna od najrelevantnijih institucija u području prenamjene neiskorištenih nekretnina – barem u dijelu koji se odnosi na imovinu u državnom vlasništvu. Stoga je postavljeno pitanje *Mislite li da je SDUUDI u dovoljnoj mjeri uključen u prenamjenu? Po čemu se to zaključuje?*. Nažalost većina ispitanih nije imala tu informaciju pa nisu mogli niti odgovoriti na postavljeno im pitanje. No manji dio ispitanika uglavnom se slaže da iako postupci traju sporo zbog cjelokupne tromosti sustava i kompliciranosti procedura kroz koju svaki pojedini predmet mora proći, kadar koji te poslove obavlja je stručan, kvalitetno radi ali ih je premalo da bi pravovremeno uspjeli riješiti veliki broj zaostalih predmeta.²⁴⁴ Pored HFP-a dvije od intervjuiranih institucija su nešto više upoznate s radom SDUUDI-ja s obzirom da je djelokrug rada izravno povezan s aktivnostima SDUUDI-ja. To su MORH, koji je zajedno s HFP-om i SDUUDI-jem izradio kategorizaciju neperspektivnih vojnih nekretnina²⁴⁵ i Plan postupanja s neperspektivnim nekretninama, koji još uvijek nije službeno objavljen. Održavanje ovih objekata (komunalne i vodne naknade, režijski troškovi, čuvanje objekata itd.) predstavlja trošak MORH-a i Stožera i iznosi otprilike 4.000.000,00 HRK godišnje. U cilju boljeg upravljanja ovim resursom na SDUUDI-ju je da preuzme daljnju brigu o ovim objektima te podrži njihovu prenamjenu u smjeru učinkovitog korištenja istih.

Ispitanici su također imali priliku odgovoriti na pitanje *Mislite li da je HFP u dovoljnoj mjeri uključen u prenamjenu? Po čemu se to zaključuje?*. Većina njih nije upoznata, a dijelom je i nesklona davati

²⁴⁴ Iz razgovora s predstavnicima SDUUDI-ja, doznaje se da je došlo do pada broja zaposlenih što je automatski utjecalo na povećanje broja predmeta po zaposlenom, čak i ako broj predmeta ostaje isti, odnosno ne raste!

²⁴⁵ Odnosi se uglavnom na vojarne, poligone i barake, te ponešto stanovi, poslovni prostori i garaže.

mišljenje o instituciji koja se učestalo spominje u medijima zbog lošeg načina poslovanja i upravljanja državnom imovinom, a njegovi uposlenici u sudskim procesima vezanim za nezakonitu preprodaju državne imovine. Nekoliko ispitanika se slaže da HFP (zajedno s neuređenim zemljišnim knjigama), svojim poslovanjem trenutno predstavlja najveću kočnicu u prenamjeni neiskorištenih nekretnina.²⁴⁶ Osnovna zadaća Fonda je privatizacija tj. prodaja udjela/dionica, a budućnost pojedine nekretnine (uglavnom u stečajnim postupcima) uvelike ovisi o brzini provođenja stečajnog postupka. Prema Zakonu o stečaju, nema utvrđenog ograničenja roka stečaja²⁴⁷, iako bi briga o ekonomičnosti postupka trebala biti imperativom rješavanja takvih postupaka. HFP međutim daje mogućnost JLP(R)S da na osnovi upućenog zahtjeva (inicijativa s lokalne razine!) osniva poduzetničke zone, na prethodno korištenoj lokaciji, sukladno Programu razvoja poduzetničkih zona koji je usvojila Vlada²⁴⁸. Odlukom o izuzimanju od prodaje Vlada daruje takve nekretnine, pri čemu se u roku od tri godine lokacija mora prenamijeniti u svrhu za koju je darovano. Trenutni sustav praćenja provedbe obvezuje korisnika da tek nakon tri godine od trenutka darovanja podnese izvješće o aktivnostima na lokaciji²⁴⁹ što može utjecati na cjelokupnu politiku gospodarenja zemljištem u nekoj lokalnoj sredini. Osim u svrhu osnivanja poduzetničkih zona, niz je nekretnina koje se daju u zakup, na relativno kratki rok (npr. odmarališta srpskih poduzeća). Upravljanje ovim nekretninama, ovisi o odnosima između Srbije i Republike Hrvatske te pitanju sukcesije i tzv. Annex-a G te još uvijek nije riješeno. Stoga je uloga HFP osobito važna kada se radi o vlasništvu, jer uređeni vlasnički odnosi omogućuju pokretanje postupka.

Ispitanike se nadalje pitalo *Mislite li da je MZOPUG u dovoljnoj mjeri uključen u prenamjenu? Po čemu se to zaključuje? Da li su Vam poznati Kriteriji za planiranje turističkih predjela obalnoga područja mora?* Ministarstvo je prisutno na način da sudjeluje u proceduri usvajanja prostornih planova, pri čemu daje mišljenje/suglasnost. Pri MZOPUG djeluje Zavod za prostorno planiranje kojemu je glavna zadaća izrada planova koji se odnose na područja nacionalne važnosti kao što su nacionalni parkovi, parkovi prirode, rezervati, područja posebne namjene (npr. u vlasništvu MORH-a), te područje ZOP-a (Zaštićeno obalno područje, do 1000 m od obale) stoga u užem smislu prostornog planiranja sam MZOPUG nije značajnije uključen u dijelu koji se odnosi na oblikovanje buduće namjene neke neiskorištene nekretnine. Gledano u širem smislu – koji se odnosi na procjenu rizika po ljude i po okoliš, putem strateške procjene utjecaja na okoliš kao i ocjene utjecaja na okoliš na razini projekta, te u smislu sudjelovanja javnosti, može se reći da MZOPUG kao kreator zakonodavnog okvira i provoditelj politike zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva kroz niz strateških dokumenata (planova i programa), ima značajnu ulogu. Ministarstvo je izradilo Strategiju (MZOPUG, 1997) i Program prostornog uređenja Republike Hrvatske²⁵⁰, kao krovne dokumente provođenja politike prostornog

²⁴⁶ Kao što je već prije navedeno, ne raspolaže se javno dostupnim podatkom koliko ima nekretnina u portfelju HFP-a koje bi se mogle okarakterizirati kao brownfield. Tijekom istraživanja se više puta kontaktiralo ovu instituciju, no niti jedan konkretan podatak nije dobiven, kao niti podatak o interesu ulagača u ove lokacije te dosadašnjim investicijama.

²⁴⁷ Odugovlačenjem postupaka stečajni upravitelji ostvaruju različite materijalne i nematerijalne koristi što je nažalost često dovoljan motiv za neokončavanje postupka.

²⁴⁸ Sjednica Vlade na kojoj je Program usvojen održana 23. travnja 2004. godine.

²⁴⁹ Prije tog roka HFP može zatražiti izvješće na zahtjev, no u pravilu to nije slučaj.

²⁵⁰ Narodne novine, br. 50/1999

uređenja. Svi planovi nižeg reda, moraju se oslanjati i usklađivati s ovim dokumentima. U provedbi planova, uloga MZOPUG dolazi najviše do izražaja zapravo u završnoj, kontrolnoj fazi (izdavanje suglasnosti, potvrde glavnog projekta radi izdavanja građevinske dozvole i sl.) što može imati negativan utjecaj na provedbu nekog većeg zahvata u prostoru. MZOPUG također utvrđuje tzv. "crne točke", odnosno lokacije koje zahtijevaju hitan postupak sanacije jer postojanje onečišćujućih tvari ugrožava život ljudi ali i okoliša. Sanaciju takvih lokacija provodi i financira uglavnom kroz Fond za zaštitu okoliša, a aktivnosti završavaju stavljanjem lokacije u stanje koje omogućuje njenu daljnju upotrebu. MZOPUG je u lipnju 2009. donijelo Kriterije za planiranje turističkih predjela obalnog područja.²⁵¹ Iako kriteriji imaju tek karakter preporuke, indikativno je da se u njima navodi kako se prednost treba dati uređenju turističkih predjela gdje već postoji turistička izgradnja, kao i onih koji nastaju prenamjenom postojećih izgrađenih lokacija druge namjene. U smislu brownfield-a, prednost se tom prilikom daje degradiranim predjelima (bivše industrijske lokacije, napušteni kamenolomi i sl). Kako je obalno područje mora visoko valorizirani prirodni resurs u Hrvatskoj, kriteriji su usmjereni upravo k zaštiti tog područja i boljoj upotrebi obalnog prostora. To je zasada jedan od rijetkih dokumenata na nacionalnoj razini koji usmjerava prostorni razvoj k njegovoj optimalnoj upotrebi. Nažalost većina ispitanih nije upoznata s njim, pa preporuke niti ne ugrađuje u svoje procedure tako da još uvijek nisu zaživjele u punom smislu riječi, pa brownfieldi i dalje ostaju uglavnom po strani i čekaju neko bolje sutra. Dodatnom marginalizacijom Zavoda za prostorno uređenje, kao jednog od nositelja politike prostornog uređenja u RH, vjerojatnost da će se prenamjeni brownfield-a odlučnije pristupiti, se dodatno smanjila. U idućem pitanju *Mislite li da su AZO, FZOEU, MGRIP, M.kulture, Trgovački sud, APIU, AJPP, Agencija za prometovanje nekretninama, MRRŠVG, RRA, akademska zajednica dovoljno uključeni u postupke prenamjene?*²⁵², ispitanici su imali priliku dati mišljenje o uključenosti ostalih dionika u ove procese, te ocijeniti i međusobnu povezanost pojedinih institucija, njihovu komplementarnost, preklapajuće kao i sukobljavajuće aktivnosti koje provode. Kao jedan od problema navodi se nepostojanje umreženosti podataka među institucijama koje usko surađuju. Informatizacija, osobito u slučaju prostorno-planskih podataka bitno ograničava uspješno i učinkovito provođenje aktivnosti različitih institucija, a čija se područja djelovanja preklapaju ili nadopunjuju. Nadalje problem je pojedinih institucija što nemaju vlastite strategije (posebno je tu navedeno Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva kojemu nedostaje vizija daljnjeg gospodarskog razvoja RH), a dio aktivnosti koje i provode nisu usklađene s institucijama nadležnim za prostorni razvoj pa takvim djelovanjem u pojedinim slučajevima izazivaju kaotično stanje i stvaraju više štete nego koristi²⁵³. Institucija kao što je APIU, zasada ima niz uspješnih projekata i pothvata, koji se uglavnom odnose na ulaganja u različite gospodarske

²⁵¹ Dokument je pripremio Savjet za prostorno uređenje Republike Hrvatske kao savjetodavno tijelo Vlade Republike Hrvatske nadležno za pitanja prostornog uređenja.

²⁵² Za potrebe ovog rada i potpunije slike, treba napomenuti da postoji i Agencija za promet nekretninama, koja se bavi uglavnom otkupom kuća i drugih stambenih prostora koji su napušteni, a nalaze se u području PPDS-a, no ipak se u duhu cjelokupnog istraživanja te nekretnine ne tretiraju brownfield-ima, pa stoga nisu uzete u obzir. Agencija ne raspolaže javno dostupnim podacima o broju takvih nekretnina, njihovoj površini, koncentraciji na određenim područjima, pa isti nisu niti dobiveni na upit.

²⁵³ Primjer takvog djelovanja su vjetroelektrane za koje prema Prostornim planovima županija vrijede određene odredbe (npr. određen je maksimalan broj vjetroelektrana na nekom području), dok se kroz Program MGRIP-a, daje mogućnost poticanja izgradnje većeg broja nego što je prostorno-planskom dokumentacijom usvojeno.

djelatnosti (prije svega turizam) te greenfield investicije. Zasada ne postoje slučajevi brownfield ulaganja evidentiranih pri APIU. Poticanje ulaganja u brownfield je još uvijek sramežljivog i slabašnog karaktera, pa stoga takva ulaganja uglavnom i izostaju, a općenito ulagačka klima u RH je takva da se priželjkuje što veći broj ulagača (potražnja za ulagačima je daleko veća negoli njihova ponuda, između ostalog zbog još uvijek nepovoljnog okvira za investitore), pa ne postoji selektivni pristup na ulagače u brownfield i one u greenfield. Slično kao i APIU, niti AJPP nema u okviru svog zakonskog okvira, niti jednu odredbu kojom bi se posebno poticalo stvaranje javno-privatnog partnerstva dajući prednost prenamjeni postojećih neiskorištenih nekretnina spram izgradnje novih objekata. Međutim, javni partner može kroz natječaj utjecati na kriterije odabira privatnog partnera, dajući prednost i/ili posebne poticaje (oslobađanje od različitih naknada, dobiti za neko određeno razdoblje itd.) onome koji je zainteresiran projektom javno-privatnog partnerstva prenamijeniti neiskorištenu nekretninu, umjesto gradnja nove (ukoliko se radi o takvoj vrsti projekta). U prenamjenu neiskorištenih nekretnina, neizravno se uključuje i MRRŠVG. Iako u strateškim i zakonskim dokumentima (Strategija regionalnog razvoja RH, Zakon o regionalnom razvoju, Pravilnik vezan za izradu županijskih razvojnih strategija kao i njihovih prethodnih vrednovanja), nije posebno istaknuta prenamjena kao važan pokretač razvoja na regionalnoj i lokalnoj razini, kroz grant sheme (koje se financiraju iz EU sredstava) te kroz županijske razvojne strategije, očekuje se da će prenamjena biti sve više zastupljena i doprinijeti izjednačavanju regionalnih razlika u razvoju. Brzina postupka prenamjene ovisi i o tome smatra li se pojedini ili skupina/cjelina neiskorištenih nekretnina zaštićenom kulturnom baštinom/spomenikom, postoje li arheološki ostaci na tom području i sl., za čije je mišljenje odgovorno Ministarstvo kulture, a koje djeluje u skladu s Planom zaštite. Ministarstvo kulture zaduženo je za izradu konzervatorskih podloga na temelju kojih je moguće nastaviti s daljnjim procedurama. Nažalost, i u ovom postupku dolazi do nesrazmjerno dugih razdoblja izrade podloga i kočenja cjelokupnog procesa. Uzrok tome je dijelom nedovoljan broj osoba koje su zadužene za provedbu aktivnosti izrade konzervatorskih podloga, pritisci kojima su isti izloženi od strane zainteresiranih te često puta nedostatak sredstava za bržu provedbu aktivnosti koje prethode namjeni.

U desetom pitanju *Ima li Županija ulogu u tim postupcima i koju po Vama?*, ispitanici su dali mišljenje koja je trenutna uloga Županija u prenamjeni, koriste li raspoloživ potencijal za djelovanje u tom smjeru te odakle kreće inicijativa. Kroz odgovore na pitanja može se reći da bi se općenito rečeno županije (i ostale JLS) trebale više angažirati po pitanju prenamjene. Zasada ne postoji niti u jednoj županiji popis (baza) neiskorištenih nekretnina i pripadajućih podataka o njima, pa je i upravljanje njima otežano (nema cjelovitog pregleda), a u nekim se slučajevima prenamjene Županija i nije htjela upisivati kao vlasnik jer to povlači za sobom održavanje nekretnine, za što često nije financijski sposobna²⁵⁴. Bez informacija o lokacijama potencijalnih ulaganja, očekivano slabi i interes poduzetnika

²⁵⁴ Iz intervjua s nekoćinom osoba proizašla je informacija da na županijskoj razini ne postoje popisi/baze brownfield lokacija. Za područje Primorsko-goranske županije (PGŽ i JU Zavod za prostorno uređenje PGŽ uvrštavaju se među najjače institucije na županijskoj razini u području prikupljanja i obrade prostornih podataka), ta je aktivnost predviđena Programom rada za 2010. godinu. U Programu se navodi aktivnost *Racionalno korištenje prostora Županije kroz poticanje „brownfield“ investicija* koja se sukladno financijskom planu namjerava

za pokretanjem poslovanja na tom području. Županija bi svojim prostornim planom trebala odrediti principe korištenja prostora (npr. određuje golf igralište, turistička područja) i jedino i smije određivati u širem smislu što će biti buduća namjena nekog područja. Na taj način županija može imati značajniju ulogu u procesima prenamjene. Iako se u praksi događa da "planovi kasne za vremenom, predstavljaju nacrtane dogovore, a promjena dokumenata služi da bi se zapravo prikazala sadašnjost", kako je istakla jedna ispitana osoba. Naravno, uloga Županije je snažnija ukoliko se radi o nekretninama u njihovom vlasništvu – u tom slučaju županije imaju puno veće ovlasti (ali i odgovornost) za upravljanje njima. Inicijative za prenamjenom koje kreću sa županijske razine, uglavnom su povremene (uobičajeno se potiču u razvijenijim županijama) i usmjerene na pojedinačne objekte (npr. ukoliko MORH ima nekretninu na području županije, a postoji interes za prenamjenom primjerice u poslovni prostor, tada Županija (ili JLS) može inicirati postupak). U Županijama u kojima postoje jaki, razvijeni županijski/regionalni centri, inicijativa bi svakako trebala kretati od takvih razvijenih sredina.

Usko povezano s prethodnim pitanjem je i pitanje Kakva je uloga javne ustanove Zavoda za prostorno planiranje/uređenje?. Zavodi djeluju pri Županijama i nositelji su izrade županijskih prostornih planova. Njihova je uloga utoliko važna jer su oni zapravo zaduženi za provedbu strateških odluka županije, ali u tehničkom smislu. U tom smislu sudjeluju, važni su u stvaranju planova i brizi za prostorni razvoj pojedine županije. Niz stručnjaka koji rade pri Zavodima, zapravo servisirajući Županije u svojoj domeni posla, u ulozi je predlagača ideja ali nema značajniju ulogu u odlučivanju. Novi zakonski i strateški okvir vezan za regionalni razvoj u RH²⁵⁵, kojim se predviđa uključivanje dionika u tijeku izrade županijske razvojne strategije koja između ostalog obuhvaća segment prostornog uređenja i zaštite okoliša (kroz formalizirane oblike tipa Partnerskog vijeća, te kroz sudjelovanje u fazama izrade), Zavodi bi mogli odigrati važnu ulogu u procesu donošenja odluka vezanih za prostorni razvoj neke županije te po mogućnosti jače promicati/zagovarati prenamjenu neiskorištenih nekretnina kao imperativ budućih ulagača.

U provođenju intervjua, ispitanici su također odgovarali na pitanje Koja je uloga jedinice lokalne samouprave u postupcima prenamjene?. Dvije su osnovne mogućnosti djelovanja JLS u pravcu prenamjene i to: kroz prostorne planove ili kroz dokumente strateškog razvoja. Kvalitetnim prostornim planiranjem i izradom prostornih planova koji će davati jasne smjernice upotrebe prostornih resursa, JLS može usmjeravati svoj daljnji razvoj. Prostorni planovi, su međutim često podložni promjenama (između ostalog jer su i dovoljno šturi, pa je time i omogućena njihova jednostavnija izmjena) i sredstvo su svojevrsne manipulacije, što je nemali broj puta rezultat promjene općinske/gradske vlasti. Kod izgradnje manjih objekata (do 400m²), JLS izdaju lokacijske i građevinske dozvole kojima se

provesti tijekom 2011. i 2012. godine, a obuhvaća identifikaciju potencijalnih „brownfield“ lokacija, njihovo tipološko određenje i informacije o infrastrukturnoj opremljenosti. Za područje Zagrebačke županije, unazad nekoliko godina projektom Regionalne razvojne agencije Zagrebačke županije započela je izrada kataloga neiskorištenih nekretnina u vlasništvu Zagrebačke županije (neiskorištene škole, ambulante i sl.). Nažalost taj projekt nije naišao na potpunu podršku Zagrebačke županije (iako bi Županija od takvog projekta mogla imati izuzetne koristi!), pa projekt nije dovršen.

²⁵⁵ Zakon o regionalnom razvoju (*Narodne novine*, br. 153/2009), Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (usvojena 4. lipnja 2010. na sjednici Vlade Republike Hrvatske), Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija (*Narodne novine*, br. 53/2010)

(ne)dozvoljava gradnja/rekonstrukcija nekog objekta, koji uvjeti moraju biti zadovoljeni prilikom takvih aktivnosti i u tom smislu postoji određeni prostor za usmjeravanje ka prenamjeni postojećih. Kao što je već više puta navedeno, nesređeni vlasnički odnosi najčešće su kočnica u procesu te dovode do odustajanja već na samom početku. Većina ispitanika se slaže da su JLS ključne u pokretanju postupaka i da se očekuje njihova aktivna uloga (kao inicijatora, pokretača) u tim postupcima ali isto tako čini se da su trenutno najslabija karika u cijelom lancu. Za proaktivno djelovanje potrebna je politička volja na lokalnoj razini, a poželjno je i znanje usmjereno na dugoročni razvoj. Unatoč činjenici da većina JLS ima prostorne planove, da bi oni uistinu živjeli neophodni su strateški razvojni dokumenti koji će odrediti smjernice razvoja, a to mnogim JLS još uvijek manjka, odnosno ako ih i imaju, zbog nedorečenosti, slabe kvalitete i nejasnih (ili nepostojećih) provedbenih aktivnosti dovodi do stagnacije ili nazadovanja u razvojnom smislu. Gradovi/općine u kojima postoji stabilna politička vlast i razvijeniji su prema uobičajenim kriterijima razvijenosti, uglavnom izrađuju i provode strateške dokumente s uporištem u prostornim planovima. Na taj način omogućeno je i praćenje rezultata provedbe, što je važno za novi programski/planski ciklus. Međutim, ukoliko nema strategije na lokalnoj se razini djeluje gotovo isključivo kako diktiraju okolnosti. Naime, na lokalnoj razini potencijalni ulagači najviše djeluju na predstavnike JLS i tako JLS zapravo postaju produžena ruka investitora koji dovlačenjem kapitala utječe na izgradnju (revitalizaciju) nekog prostora. Pored toga, financijska snaga mnogih JLS-a nedostatna je za prenamjenu, a također i za održavanje javnih površina, pa je i to jedan od razloga zašto se JLS okreću bilo kojem ulagaču ne ispitujući do kraja namjere istog i usklađenost projekta sa strateškim usmjerenjima te prepuštajući razvoj onima koji imaju financijsku moć. Nešto je bolja situacija, kada se radi o projektima koji će stvarati koristi za širu društvenu zajednicu (posebno znanstvenu, obrazovnu, akademsku), pri čemu u pravilu takvi projekti nailaze na potporu JLS (npr. kampus u Rijeci, Tehnološki park u kampusu Borongaj i ostali projekti prenamjene u kampuse i druge obrazovne ustanove). Značajno je spomenuti problem s kojim se suočavaju JLS, a to je financiranje predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja. Uslijed smanjenja broja učenika i nedostatka sredstava za troškove održavanja tih ustanova (iako se kapitalna ulaganja financiraju iz državnog proračuna!) pa prema navodu jedne ispitanice dolazi do "organizacijske anomalije sa stajališta financija", pojedine JLS odlučuju prodavati škole. Potencijalno takvi objekti mogu ostati napušteni i van upotrebe, pa dovode do stvaranja novih brownfield-a, što iznova postaje ponajprije problem određene JLS, a onda i ostalih. Jedno od pitanja (sastojalo se od nekoliko potpitanja) na koje su ispitanici trebali odgovoriti je bilo vezano uz participaciju, a pitanje je glasilo: *Da li prema Vašem mišljenju u RH postoji participacija u sustavu planiranja? Da li je ona dovoljna? Da li je potrebna? Kako bi trebala izgledati? Tko bi ju trebao poticati? Tko bi sve trebao biti uključen i kada? Mislite li da je potreban komunikacijski plan, strategija i sl?* Veći dio ispitanika slaže se da hrvatski Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine, br. 76/2007), poprilično jasno definira u kojem je trenutku tijekom izrade prostorno-planske dokumentacije (članci 78.-99. istog Zakona) omogućena participacija – građana i svih ostalih zainteresiranih, kao i onih čije suglasnosti je nužno dobiti da bi planovi mogli biti usvojeni. Kroz stručnu raspravu (verifika-

cija od strane stručnjaka), te prethodnu raspravu (poziv se upućuje svim zainteresiranim subjektima, a javna su tijela obavezna sudjelovati davanjem mišljenja, suglasnosti, odbijanja), a koja je postala obavezna, dokumenti prostornog uređenja bi zapravo trebali rezultirati pomirenjem raznih interesa. Zainteresirani već u prethodnoj raspravi mogu davati komentare, primjedbe, sugestije i u tom smislu mnogi se slažu da je Zakon suvremen. Rasprave su u sustavu donošenja prostorno-planskih dokumenata postojale i u prijašnjem sustavu, koji je nastojao a priori identificirati javni interes (uz jasno određene parametre, normative itd.), a tek onda je uslijedila provedba. Problem s participacijom u RH je što ona još uvijek nije u potpunosti zaživjela, a razlozi su višestruki:

- ukoliko se radi o planovima koji se odnose na velike urbane cjeline, ni stručnjaci nisu uvijek u stanju razumjeti što se planom želi postići, a posebno se ne može očekivati da će više od toga razumjeti prosječno upućen građanin;
- informacije se najčešće pružaju na razini minimuma propisanog Zakonom, a u rijetkim slučajevima više negoli to minimum zahtijeva;²⁵⁶
- kvaliteta informacija, njihova razumljivost, dostupnost i pravovremenost uglavnom ne idu na ruku širem krugu ljudi;²⁵⁷
- za potrebe izrade prostornih planova poželjno bi bilo provesti anketu kojom bi se prikupile informacije koje bi se ugradile u prostorni plan tako da na raspravi već dijelom budu ugrađeni stavovi i mišljenja šireg kruga zainteresiranih (moglo bi se nazvati nekom vrstom *ex-ante* uključivanja u izradu plana);
- uključenost građana u razvojne procese varira od prostora do prostora (odaziv zainteresiranih će varirati u Zagrebu, Slavoniji ili pak na otocima), pri čemu će negdje odaziv biti jači, a negdje slabiji (ovisi općenito o razini educiranosti, osjećaja pripadnosti nekoj lokalnoj zajednici, prikladnosti termina održavanja rasprava i drugih povezanih događaja – ovisno o tome što je u interesu JLS, zainteresiranosti za sudjelovanjem itd.);
- posljednjih je nekoliko godina obilježeno razdobljem jedne opće društvene apatije u Republici Hrvatskoj i rasta nepovjerenja u funkcioniranje sustava, a ljudi su pomalo prestali vjerovati u javne uvide i mogućnost utjecaja na konačni izgled dokumenta.

Zaključno se može ustvrditi da iako regulatorni okvir postoji, u stvarnosti je participacija slaba, a dolazi do izražaja u poodmaklim fazama provedbe dokumenata prostornog uređenja (na razini projekata!), kada su (izravno) ugroženi uglavnom pojedinačni interesi. Da bi se takve situacije izbjegle preporuka je da se izrađuju komunikacijski planovi/strategije (kojih zasada u Hrvatskoj nema, osim eventualno na razini Županija ili Vlade) kojima bi se na vrijeme, na razumljiv način i na dostupnim mjestima, maksimalno uključilo sve zainteresirane strane u nadi da će se time na vrijeme ukloniti mogući otpori te ostvariti šire društvene koristi. Osim provođenjem komunikacijske strategije, potrebna je i

²⁵⁶ Za višu razinu informiranosti potreban je dodatni napor i sredstva, za što uglavnom ne postoji interes JLP(R)S uz iznimke organiziranog predstavljanja nekih velikih i regionalno i/ili nacionalno značajnijih projekata u RH.

²⁵⁷ Jedan ispitanik navodi postojanje tzv. „intelektualnog materijalizma“ pri čemu onaj koji ima informaciju određuje kome će se i što pružiti od informacija, što dovodi do netransparentnosti.

stalna edukacija (npr. kroz cjeloživotno obrazovanje) kojom bi se ubrzalo veće i kvalitetnije uključivanje dionika.

U tijeku intervjua, ispitanike se pitalo i *Kakva je uloga mjesne samouprave, četvrti u participativnim procesima, koja su ograničenja i mogućnosti, formalna i neformalna snaga tih tijela...?*. Gradske četvrti (u pravilu u većim gradovima, npr. Zagreb ili Osijek) i mjesni odbori osnivaju se kao oblici mjesne samouprave, radi ostvarivanja neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima. Osnivaju se za područja unutar Grada koja predstavljaju gradske, gospodarske i društvene cjeline, a koje su povezane zajedničkim interesima građana. Mjesni odbori se osnivaju za pojedini dio gradske četvrti, pojedina naselja ili više međusobno povezanih manjih naselja ili za dijelove naselja koji čine zasebnu razgraničenu cjelinu. Tijela gradske četvrti i mjesnog odbora su vijeće i predsjednik vijeća. U Gradovima djeluje Direkcija/Služba za mjesnu samoupravu koja je zadužena za praćenje rada gradskih četvrti i mjesnih odbora, nastoji odgovoriti na potrebe lokalne zajednice te koordinira poslove i aktivnosti koje se poduzimaju na području pojedine gradske četvrti i mjesnog odbora. Ispitanici nažalost uglavnom nisu bili upoznati s radom mjesne samouprave i njezinom ulogom u postupcima prenamjene. Svega tri ispitanika slažu se da su u mikro-sredinama u kojima se odvijaju određene aktivnosti u prostoru zapravo najaktivniji članovi lokalne zajednice. Naime, najčešće je kroz takve aktivnosti moguć i izravan utjecaj na njihov daljnji život, pa se uključuju ponajprije vođeni vlastitim interesima. Zanimljivo je da se u smislu angažmana, lokalni ljudi jače angažiraju u manjim sredinama jer je naprosto ukupan opseg događanja manji pa je stoga lakše pratiti što se događa na terenu, jednostavnije se i brže dođe do informacije, a međusobna poznanstva tvore svojevrsnu društvenu mrežu koja služi kao platforma za djelovanje (npr. u siromašnim četvrtima će posebno biti zanimljivi projekti koji donose prihod toj mjesnoj samoupravi). Za razliku od većih gradova u kojima, generalno rečeno vlada otuđenost i anonimnost što demotivira moguće aktere razvoja, koji se u pravilu uključuju tek kad je provedba odluka na visokom stupnju njene realizacije.

Nevladin sektor (uključujući organizacije i pojedince koji u njemu djeluju) u kontekstu ovog rada promatra se kao važan dionik pa je i jedno od pitanja upućenih ispitanicima bilo *Kakva je uloga nevladinog sektora u postupcima prenamjene u RH?*. Posljednjih 10-tak godina jača uloga civilnog društva u Hrvatskoj. Niz udruga, nevladinih organizacija, raznovrsnih centara bave se različitim pitanjima i svojim djelovanjem nastoje riješiti one probleme u društvu koji nisu (kvalitetno) riješeni djelovanjem postojećeg sustava. Njihova uloga bi prije svega trebala biti korektivne prirode (upućivanje i pravovremeno reagiranje na neregularnosti djelovanja sustava, borba za različita ljudska prava i sl.), a mogu djelovati i ex-post (npr. uklanjanje/saniranje negativnih utjecaja po okoliš i društvo itd.). Podijeljena su mišljenja ispitanika u odgovaranju na pitanje uloge nevladinog sektora. Tri ispitanika nisu upoznata s njihovim radom. Jedan (i to veći dio) ispitanika smatra da aktivisti ne djeluju dovoljno konstruktivno (trebali bi biti kreatori, a to zapravo nisu i ne doprinose značajno), svojim protivljenjem zapravo žele zadržati vjerodostojnost djelovanja, a stalnim prigovaranjem te svojim povremeno „subverzivnim i gerilskim djelovanjem“ (prema navodu jedne ispitanice osobe) žele pomaknuti trome institucije iz težiš-

ta. Neke su pak nevladine udruge stvorene da bi zapravo riješile interne probleme svoje skupine ili ih osnivaju pojedinci koji imaju stanovite vlastite interese. Manji dio ispitanika pak smatra da je njihova uloga važna. Nevladine su organizacije osobito značajne u tijeku javne rasprave. U suradnji s kompetentnim stručnjacima, čije se dobronamjerne primjedbe nastoje uzeti u obzir, teži se konstruktivnim rješenjima i na taj način njihova uloga sve više jača. Pojedine nevladine udruge/organizacije imaju specifična, sektorska i na neki način strukturirana znanja, te snažan entuzijazam i tako uspijevaju aktivno i argumentirano zagovarati (i obraniti) svoja stajališta. Isto tako, ukoliko bi se informacije o namjeravanim pothvatima na vrijeme plasirale u javnost, izbjegla bi se i senzacionalnost u informiranju koja također može usporiti provedbu aktivnosti. Uobičajeno, subjekti nevladinog sektora nemaju značajnijih financijskih sredstava za stimuliranje procesa, na fakultetima se ne uči dovoljno o tome, a djeluju naglašenije u razvijenijim sredinama (npr. Rijeka, Zagreb), za razliku od Dalmacije gdje je njihovo djelovanje i utjecaj općenito slabiji. Njihovim pravovremenim uključivanjem u rad s JLP(R)S i zajedničkim izgrađivanjem vizije, sigurno bi se dio mogućih problema u razvoju nekog područja otklonio već na samom početku.

Kako se u radu vlasništvo smatra jednom od determinanti prenamjene ispitanicima je postavljeno pitanje *Smatrate li da oblik vlasništva prije i nakon prenamjene ima utjecaj na uspješnost prenamjene? Na koji način? Ima li utjecaj na razinu i opseg participacije?* Tri ispitanika nisu odgovorila, gotovo svi preostali (osim jedne osobe) slažu se da je vlasništvo važno i da može imati značajan utjecaj na postupak prenamjene. Svrha je prostornog planiranja razgraničiti privatni i javni interes, a uređeni imovinsko-pravni odnosi preduvjet su pokretanja postupka prenamjene. Oblik vlasništva – privatno ili javno utječe na daljnji tijek procesa, a mišljenja su ispitanika podijeljena (osim tri ispitane osobe koje nisu dale odgovor na ovo pitanje). Više od polovice preostalih (ne može se reći da su isti predstavnici jedne konkretne skupine – bilo po sektoru, bilo po profesionalnom djelovanju) smatra da ukoliko se radi o privatnom vlasništvu, procesi mogu potrajati duže, ukoliko se uopće i pokrenu s obzirom da privatni vlasnik nije dužan poduzeti ništa ako ne želi (ne postoji instrument/mehanizam kojim se privatnog vlasnika može natjerati na poduzimanje nečega, osim u slučaju projekata od nacionalnog interesa gdje eventualno postoje odgovarajući instrumenti) i može predstavljati kočnicu u čitavom procesu. Sukladno tome, privatni vlasnik nije dužan osigurati niti participaciju, a time djeluje na njezinu smanjenu razinu i opseg, što znači da se ona mora osigurati kroz sustav – razvojnog ili prostornog planiranja. Manji broj ispitanih stava je da se stvari lakše pokreću ukoliko se radi o privatnom vlasništvu zbog njihove fleksibilnosti, te brzog poslovnog djelovanja i odlučivanja. Iz provedenih intervjua načelno proizlazi da Vlada RH ne vodi dovoljnu brigu o svojim neiskorištenim nekretninama (npr. opljačkane i oštećene vojne nekretnine u Puli, Kuparima, na Lastovu) i za njih predstavljaju veliki trošak održavanja. Iako procedure traju dugo i komplicirane su (ulagači su obično obeshrabreni već na samom početku), zbog čistog vlasništva postupci prenamjene imaju više šanse da budu realizirani (mada u hrvatskoj zbilji ni to nije uvijek slučaj). U smislu participacije, s obzirom da se radi o vlasništvu prije i poslije prenamjene, ovo potonje će također utjecati na njezinu razinu i opseg. Ukoliko će

vlasništvo biti javno i novoobnovljena lokacija s naglašenim javnim interesom, za očekivati je da će se uključiti i veći broj zainteresiranih dajući podršku pothvatu. Snažno uključivanje se može također očekivati ukoliko je ugrožen javni interes, a vlasništvo bi trebalo postati privatno (npr. projekt izgradnje rampe u Varšavskoj ulici u Zagrebu u kojem nije na samom početku jasno i uz suglasnost javnosti definiran javni i privatni interes). Pitanje vlasništva se stoga zapravo treba promatrati u uskoj vezi s privatnim i javnim interesom, pri čemu ukoliko su privatni i javni interes jasno određeni i rezultat su pomirenja svih zainteresiranih strana te dogovora o obostranom preuzimanju budućih obveza i odgovornosti, oblik vlasništva kao takav prestaje biti relevantan.

U provedenim intervjuima ispitanici su imali priliku dati odgovor na pitanje *Postoji li u RH interes ulagača u brownfield? U kojim slučajevima, pod kojim uvjetima, okolnostima i sl.?* Gotovo trećina ispitanih, nije bila upoznata s tom informacijom pa su izostali i odgovori. Ostale intervjuirane osobe mišljenja su da je slaba zainteresiranost za ulaganje u brownfield lokacije, a odgovori se odnose na potencijalne ulagače uglavnom u sektoru kojem ispitanici djeluju pa su bolje i upoznati sa situacijom. Trenutno ne postoje podaci o zainteresiranosti ulagača u prenamjenu neiskorištenih nekretnina²⁵⁸ (broj potencijalnih ulagača tijekom posljednjih nekoliko godina, atraktivne djelatnosti ulaganja, geografska područja na kojima bi se investiralo, veličina planirane investicije, broj potencijalnih novih radnih mjesta i sl.). Može se izdvojiti APIU koji između ostalog nastoji od ulagača dobiti informaciju za kakvu vrstu ulaganja je zainteresiran ali se statistički podaci o tome ne vode. Dva su instrumenta kojima se prati tržište: tzv. FDI monitor i Oxford Intelligence, s proaktivnim pristupom gdje tvrtka objavljuje da je zainteresirana za ulaganje u regiji. Dva su osnovna načina komunikacije s potencijalnim ulagačima: onima koji objave interes APIU dostavlja relevantne podatke (zakonski okvir, uvjeti na tržištu rada, okvirni izračun davanja i sl.) ili ukoliko im se izravno obrate, također se dostave podaci, a ulagač dobije svog projekt menadžera, koji je podrška ulagaču tijekom pokretanja projekta i po potrebi tijekom provedbe. APIU nastoji filtrirati ulaganja (koristeći također i poticajne mjere) prema poželjnim djelatnostima (ICT, biotehnologija, farmacija, poljoprivreda), ne razlikujući pritom domaćeg i stranog ulagača. Težište je i dalje na greenfield investicijama²⁵⁹ koje će generirati dodanu vrijednost i omogućiti novo zapošljavanje, a posebno se potiče proizvodnja za regiju i izvoz. Iako nema zabilježenih ulaganja u brownfield, postoji interes za ulaganjima u više faze izgradnje postojećih pogona te za suradnjom sa strateškim partnerima. Vrijedi istaknuti i napor MRRŠVG koje nastoji kroz svoje programe dodjele bespovratnih potpora za ulaganja u poduzetničku infrastrukturu dati prednost ulaganju u brownfield lokacije. Po sličnom principu, FZOEU bi mogao u kriterije odabira za sredstva namijenjena projektima zaštite okoliša, također ugraditi i one kojima se potiču brownfield investicije (zasada to još uvijek nije slučaj). Na Jadranskoj obali postoji niz atraktivnih turističkih lokacija – hoteli/kampovi/odmarališta (prema podacima Zavoda za prostorno planiranje 715 je turističkih zona izvan naselja na Jadranu, a procjenjuje se još 300-tinjak u gradovima), no zbog neriješenih pitanja (uglav-

²⁵⁸ Upit je poslan na HFP, MGRIP, MTUR, MORH, MZOŠ, a povratna je informacija je da se takvi podaci ne prikupljaju.

²⁵⁹ Prisutan je interes špekulanata koji su spremni kupiti poljoprivredno zemljište po niskim cijenama očekujući njegovu prenamjenu u građevinsku, pa se tako otvara prostor špekulacije na tržištu zemljištem.

nom vezanih uz spomenuti Aneks G) još uvijek stoje neiskorišteni (npr. Brijuni Rivijera). Posljednjih nekoliko godina postaje sve izraženiji interes za starim tvorničkim halama i pogonima smještenim u središnjim prostorima grada (npr. Zagreb koji ima nekoliko takvih lokacija), međutim okolnosti još uvijek ne pogoduju stvaranju konstruktivnog dijaloga između investitora (zasada većinom domaćih) i druge zainteresirane strane.

Kako je već prije spomenuto, jedna od determinanti prenamjene je i rizik. Ovdje je zapravo riječ o većem broju mogućih rizika pa su stoga ispitane osobe odgovarale na pitanje *Da li ste upoznati s rizicima prenamjene? Na koji način se mjere rizici povezani s prenamjenom? Treba li javnost biti informirana o prisutnim rizicima? Ako da o kojima, na koji način, u kojem trenutku i tko sve bi trebao biti informiran?*. Petero ispitanih nije upoznato pa nije niti odgovorilo na postavljeno pitanje. Preostali ispitanici uglavnom su upoznati s rizicima postojanja brownfield-a odnosno prenamjene (rizici su u pravilu veći u slučaju prenamjene brownfield-a nego u slučaju greenfield-a) vezanih za okoliš s obzirom da u području zaštite okoliša postoji regulativa i ispitanici ju primjenjuju/prate u svom radu. U takvim je projektima potrebno napraviti procjenu utjecaja na okoliš te stratešku procjenu utjecaja na okoliš, pa se time procjenjuju rizici (postojeći i budući) i njihovi mogući učinci. Ukoliko postoji onečišćenje, dok god se ne napravi analiza i ne započne s procesom sanacije postoji rizik povećanih troškova uređivanja lokacije i dovođenja u stanje za ponovno korištenje. Tek poneki ispitanik upoznat je s rizicima financiranja takvih projekata, rizika preprodaje (npr. darovano zemljište – putem HFP-a - za poduzetničke zone koje novi vlasnik ne koristi za namjenu za koju je darovano već preprodaje) ili stigmom neuspješnog projekta opterećenog prošlošću, pa postoji rizik ponovnog neuspjeha. Svi ispitanici drže da je neupitno da javnost mora biti informirana o prisutnim rizicima (npr. mogućih ekoloških katastrofa, utjecaja na tlo, pojavljivanju buke, narušavanja vizualnog dojma) te načinima njihova uklanjanja ili smanjenja²⁶⁰. Informacije bi, prema mišljenju ispitanih trebalo dati što ranije (prema novom Zakonu investitor je obavezan informirati, ali kada namjena već postoji!). Prevladava zajednički stav ispitanih da informacije često puta nisu objektivne (npr. preuveličavanje kako bi se ostvarili vlastiti interesi), točne (uslijed nedovoljnog poznavanja tematike), ne stižu pravovremeno (prve informacije o planiranim pothvatima u nekom prostoru trebaju biti objavljene prije javne rasprave ili objave u Narodnim novinama), senzacionalističkog su karaktera, a javnost sve manje vjeruje institucijama pa tako i studijama koje institucije naručuju (a koje služe kao alibi za provedbu u stvarnosti nepoželjnih projekata). Zasad se područje rizika prenamjene neiskorištenih nekretnina još uvijek u Hrvatskoj nedovoljno istražuje pa i ne čudi da ne postoji trenutno više informacija o ovoj temi.

Odabir vođe (cjelokupnog vodstva) može utjecati na postupak prenamjene u oba smjera: poželjnom (stvari se kreću u pozitivnom pravcu i donose raznovrsne koristi) i nepoželjnom (uopće se ne kreću, kreću se u pravcu kojega većina (opravdano) ne podržava). Stoga su ispitanici trebali odgovoriti na pitanje *Koja je uloga vođe/vodstva u postupcima prenamjene? Ima li odabir vođe utjecaj na postupak*

²⁶⁰ Ovo je osobito važno prilikom sanacije. Licencirano poduzeće dužno je dati objašnjenje kako će se sanacija obaviti, u kojem vremenskom razdoblju će se odvijati, gdje će se i na koji način odložiti otpad nastao nakon sanacije itd.

prenamjene? Na koji način utječe odabir vođe na uspješnost postupka?. Trećina ispitanih nije dala odgovor na ovo pitanje jer nisu dovoljno upoznati. Preostali ispitanici dijele slična mišljenja, a to su da vođa mora postojati te da na samom početku treba biti jasno definirano tko je ta osoba, koja je njegova uloga, obaveze i odgovornosti. Kod nas se uloga vođe u djelovanju na različitim razinama javne uprave često puta poistovjećuje s političkim vodstvom (što je dobrim dijelom i ispravno s obzirom na moć koju političkom pripadnošću mogu imati), a stabilna politička vlast i jest jedan od preduvjeta prenamjene, što potvrđuju i ispitane osobe. Uistinu političari na važnim funkcijama mogu istovremeno biti i vođe, ali to nije nužno uvijek slučaj. Ispitanici smatraju da vođa mora imati viziju, biti sposoban koordinator (projekt menadžer koji dobro zna upravljati ljudima, u idealnom slučaju on ih i izabire), stručan (poželjno bez stranačke, u političkom smislu, pripadnosti) u svom radu ("visoko u hijerarhiji znanja, s ulogom educiranja grupe i usmjerenom k napretku pojedinaca", prema navodu jedne ispitane osobe), te spreman preuzeti odgovornost (i u skladu s tim rizike). Ukoliko osoba ne posjeduje karakteristike vođe (premda posjeduje stručne kompetencije te se ponaša u skladu s načelima etike), a predviđena je da to bude, potrebno je uspostaviti sposobno tijelo koje će imati savjetodavnu (pa ukoliko je potrebno i decisivnu) ulogu, kako bi rezultati bili zadovoljavajući.

Pojedini projekt ili program se uobičajeno sastoji od nekoliko faza. Jedna od faza je praćenje i vrednovanje projekta/programa. Ciljevi praćenja su višestruki – primarno kako bi se pratilo da li se aktivnosti odvijaju sukladno planu (u vremenskom, kvalitativnom i financijskom smislu) te drugi važan cilj, kako bi se informacije koje se prate iskoristile za vrednovanje rezultata provedenog projekta/programa te donijela odluka o nastavku projekta/programa ili njegovom završetku. Stoga je u intervjuu postavljeno pitanje Na koji način se prati provedba projekata prenamjene? Postoje li formalni zahtjevi, zakonski minimum i sl.? S obzirom da ne postoji centralizirano mjesto na kojem su objedinjene informacije o neiskorištenim nekretninama u Republici Hrvatskoj, nije niti za očekivati da bi postajao sustav njihova praćenja i vrednovanja centralizirano organiziran. Na "terenu" postoje informacije o stanju u prostoru, a sadržane su u izvješćima koje su dužne pripremiti JLP(R)S, pri čemu kvaliteta i razina detaljnosti, kao i cjelokupna kvaliteta variraju, ovisno o kapacitetu JLP(R)S-u. Ukoliko se radi o projektima prenamjene financiranih putem EU sredstava, uobičajeno se pripremaju mjesečna/kvartalna izvješća te narativno i financijsko izvješće koje zajedno tvore konačni izvještaj (mora biti prihvaćen da bi se mogao povući preostali dio sredstava). Nakon isteka ugovora ne postoji obveza korisnika da dalje izvještava o provedbi projekta prema tijelu koje provodi programe bespovratnih potpora. Ako se radi o projektu prenamjene (nova funkcija u području obrazovanja), tada je potrebno MZOŠ-u podnositi godišnje izvještaje o izvršenju Programa (načelno ne bi smjelo biti odstupanja, glavna namjena bi trebala uvijek biti ista te zadržati isti financijski okvir). U APIU, samo za projekte (ulaganja) realizirana putem samog APIU-a postoji svojevrsni sustav koji se naziva "after care". Nakon što je neki projekt pokrenut, usluga "after care" nudi daljnju pomoć ulagaču pa je svojevrsna kontrola provedbe projekta (provjerava se da li sve teče prema planu, postoje li problemi u provedbi, da li zapošljavanje ide u skladu s predviđanjima, potiču li se poželjne djelatnosti itd.). Dio ulagača djeluje izravno putem

JLP(R)S-a, tako da ne postoje zbirne informacije o provedbi projekata što načelno nije dobro jer nedostatak cjelokupne slike može imati negativan utjecaj na daljnje aktivnosti prenamjene i drugih komplementarnih/podržavajućih projekata. Iako još ne postoje projekti prenamjene (eventualno sanacije lokacije kao prve faze), u FZOEU se postignuti učinci provedenih projekata/programa prate kroz periodična (kvartalna) Izvješća. Na temelju tih Izvješća, FZOEU priprema Program i započinje novi ciklus financiranja projekata. U HFP-u ne postoji sustav praćenja nakon što je nekretnina prodana, osim u slučaju izuzeća od prodaje (kada se radi o darovanoj nekretnini za potrebe izgradnje poduzetničke zone pri čemu je novi vlasnik/korisnik dužan nakon tri godine podnijeti izvješće). Općenito govoreći ne postoji hvalevrijedan način praćenja provedbe projekata (niti mogućih štetnih učinaka poduzetih aktivnosti). Odnosno, za pojedinačne projekte donekle postoji, te na razini institucije zaduženoj bilo za financiranje, provedbu ili drugu vrstu podrške projekt, a sa skorim korištenjem strukturnih fondova i obaveza izvještavanja o utrošenim sredstvima EU, može se očekivati da će se sustav praćenja unaprijediti i postati podloga za daljnje učinkovito djelovanje.

U okviru istraživanja proveden je i niz intervju u Rijeci. Intervjui provedeni na županijskoj/lokalnoj razini sadržavali su 20-tak pitanja na koja su ispitanici davali svoje odgovore. Ispitane osobe odgovarale su na pitanja povezana s prenamjenom na konkretnim lokacijama, a obrađeni odgovori dati su prvo za prenamjenu vojarnje na Trsatu, a potom za Torpedo d.o.o. u stečaju. Kroz odgovore se nastojalo odgovoriti na pitanja vezana uz slučajeve, analizirajući funkciju, snagu, kvalitetu i formalnost odnosa, te ovisnost među dionicima. U Tablici 7.5, ukratko je opisano što je sadržaj pojedinog objekta analize.

Tablica 7.5: Sadržaj analize odnosa

Objekt analize	Sadržaj analize objekta
Funkcija odnosa	Analizira se odnos u funkcionalnom smislu i nastoji se odgovoriti na pitanja poput da li se radi o pravnom/ugovornom odnosu; tržišnom; razmjeni informacija; osobnim međupovezanostima; izgradnji moći itd..
Snaga odnosa	Ispituje se snaga odnosa među ključnim dionicima, a prije svega odnosi se na učestalost i intenzitet kontakta.
Formalnost odnosa	Utvrđuje se radi li se o formalnim ili neformalnim odnosima i koji mehanizmi se koriste u pojedinoj odnosu.
Ovisnost među dionicima	Nastoji se utvrditi postoji li i kakve je prirode ovisnost među dionicima (npr. ovisnost poslovnog karaktera, ovisnost regulatornog tipa (sa ili bez poticaja i sankcija); tehnička ovisnost, društvena ovisnost (najčešće i najsloženija) i sl.).
Kvaliteta odnosa	Ovo se odnosi na percepciju odnosa svakog pojedinog dionika s drugim dionikom (dionicima) – svijest, važnost i vremenski horizont odnosa, dostupnost, korištenje komunikacijskih sredstava ili sposobnost kontrole odnosa. Analiza kvalitete odnosa može uključivati i cjelokupnu ocjenu (npr. dobar, prosječan, podložan konfliktu), a temelji se na zbližavanju relevantnih mišljenja dionika. Banville et al. (Banville et al., 1998) predlažu metodu mapa identificiranih problema kako bi se ucertala reprezentativnost dionika, njihove povezanosti i konflikti pri čemu znak (+) označava pozitivan, znak (-) negativan, a (0) predstavlja neutralan odnos.

Izvor: Dalal-Clayton i Bass, 2002.

Kroz pitanja se nastojalo dobiti što je moguće više informacija o spomenutim elementima analize.

Prvo je pitanje bilo *Odakle je krenula inicijativa?*. U jesen 2000. Sveučilište se nalazilo u svojevrsnoj razvojnoj krizi, krizi odnosa, besperspektivnosti, a prostorna i znanstvena infrastruktura su bile na katastrofalnoj razini, s lošim informacijsko-komunikacijskim sustavom. Te godine je izabran novi

rektor Sveučilišta, koji je zajedno sa svojim suradnicima počeo razmatrati ideju razvoja integriranog Sveučilišta (uključujući i Sveučilišnu bolnicu), ponajprije u funkcionalnom smislu. U to su vrijeme postojale dvije osnovne perspektive:

- *kratkoročna*, kojom bi se kroz jedan investicijski program osuvremenili edukacijski programi i nastava, te poboljšao standard studiranja te
- *dugoročna*, kojom bi se Sveučilište nastojalo objediniti – preseljenjem iz postojećih objekata i izgradnjom novih (postojeći objekti u Rijeci, Puli, Opatiji i Gospiću su bili loše kvalitete i raspršeni), te razvojem novih aktivnosti (razvoj biotehnologije i medicinskih znanosti, molekularne biologija i kemije, nanotehnologije, društvenih znanosti, uspostava Centra za računanje itd.).

Paralelna inicijativa projekta Sveučilišta, potekla je od strane Grada Rijeke i gradonačelnika kao najistaknutijeg promotora ideje sa željom stvaranja znanstvenog centra te rektora Sveučilišta. Potonja, dugoročna perspektiva zahtijevala je novu lokaciju pa se GUP-om iz 2001. godine ta lokacija morala i utvrditi. Dvije su lokacije bile u najužem izboru: Rujevica, gdje je postojala zgrada Pravnog fakulteta²⁶¹ ali i problem romskog naselja u neposrednoj blizini te Trsat na kojem nije bilo predviđeno duže vojno zadržavanje.²⁶² Prevladavala je ideja da prostor Trsata (koji nije bio odviše izgrađen, sa svega 1-2 objekta koji su se mogli prenamijeniti) ne bude korišten isključivo u komercijalne svrhe te da bi buduća prenamjena svakako trebala biti usmjerena na između ostalog ostvarivanje društvene svrhe (Grad je predlagao Trsat kao moguću lokaciju i insistirao na prenamjeni koja će zadovoljavati društvene potrebe). Povoljna politička situacija, kao i vizionarski nastrojeni gradonačelnik i rektor, glavni nositelji inicijative (zajedno sa svojim suradnicima) 2004. su godine dali zeleno svjetlo projektu²⁶³ te je pripremljena Programska osnova sadržaja u kojoj su dati svi osnovni elementi o objektima, veličinama, namjeni itd., a konceptualno je zamišljeno što bi na tom prostoru trebalo biti u narednih nekoliko godina. Može se slobodno zaključiti da se ovdje radi o kombiniranoj *bottom-up inicijativi* (odozdo-nagore) i *top-down* (odozgo-nadolje) podršci provedbi ovog projekta.

Na pitanje *Kako je donesena odluka da se vojarna prenamjeni u Sveučilište, a ne u neku drugu svrhu?*, trećina ispitanih osoba nije dala odgovor jer nisu bili upoznati kako se odlučilo da bude Sveučilište. Grad Rijeka se odlučio (što se može iščitati i u razvojnim dokumentima Grada) za razvoj jednog sveučilišnog grada, pa se ideja o Sveučilištu prirodno nametnula kao najlogičnijom za ostvarenje tog cilja. Održani su razgovori s potencijalnim akterima: Sveučilištem u Rijeci, KBC-om Rijeka, MZOŠ-em, MORH-om, Ministarstvom zdravstva, pojedinim ministrima i MUP-om, a provedene su i ankete koje su primarno podržale bolnicu, a potom i kampus kojega je poduprla većina građana. Lobiranjem na nacionalnoj razini, održavanjem Okruglih stolova na temu Sveučilišta (sudjelovanjem nezavisnih inte-

²⁶¹ Ova se lokacija spominje još sedamdesetih i u GUP-u Rijeke 1973.-2001. (Generalni urbanistički plan Rijeke 1973.-2001., obrazloženje prijedloga, siječanj 1973., Zavod za urbanizam i komunalne poslove, Rijeka, OOUR Riječki urbanistički biro), s namjerom formiranja riječkog sveučilišnog centra, međutim realizirana je jedino zgrada Pravnog fakulteta. Područje Rujevice u percepciji građana Rijeke nije prepoznato kao prostor koji bi mogao postati središte znanja.

²⁶² Prva razmišljanja o prostoru bivše vojarnice na Trsat započela su prije više od 20 godina, a 1992. napravljen je elaborat „Prijedlog namjene prostora za bivše vojne objekte u Općini Rijeka“ (Zavod za razvoj, prostorno planiranje i zaštitu čovjekova okoliša, 1992), u kojemu se spominje i ova vojarna.

²⁶³ I u financijskom smislu ulazeći u kreditni aranžman vrijedan 490 milijuna HRK, sredstava namijenjenih za prvu fazu izgradnje Sveučilišnog kampusa.

lektualaca) i javnim prezentacijama stvoreno je povoljno okruženje da se nastavi s projektom. U planiranju Kampusu ključni faktor je bio Grad Rijeka zbog prostornog planiranja (GUP Grada Rijeke, Detaljni urbanistički plan Trsata), uređenja infrastrukture (prilazna cesta), reguliranja vlasništva Kampusu i druge prostorno-planske problematike koja se rješava na razini jedinice lokalne samouprave, pa je u tom smislu Grad intenzivno surađivao sa Sveučilištem. Iako je sam projekt zadobio podršku javnosti, moglo bi se ipak reći da je mišljenje o njemu prikupljeno naknadno – čini se da nije bilo ponuđenih drugih opcija između kojih je prevagnulo Sveučilište i to na području Trsata, već da je odlučeno u užem krugu ljudi, a potom se zadobila podrška ostalih. U smislu participacije, ovakav oblik odlučivanja bio bi na razini tzv. *pasivne participacije* (prema modificiranim ljestvama participacije, o kojima je u nastavku nešto više riječi), pa time ostavlja prostor za daljnje napredovanje participativnih procesa i jačanje uloge ostalih dionika u fazi odlučivanja, a ne naknadno, odnosno *ex-post*.

Iako polovina ispitanih nije bila upoznata s nekim drugim prijedlozima prenamjene, preostali su ispitanici dali šarolike odgovore na pitanje *Da li je bilo nekih drugih prijedloga? Ako da, kojih?*. Izgradnja Sveučilišne bolnice je bila prihvaćena od strane svih međutim izgradnja Sveučilišta na lokaciji Trsata ipak je naišla na određeni otpor²⁶⁴. Osim prijedloga za izgradnju Sveučilišta (uz napomenu da je Sveučilište potpuno neovisno u svom djelovanju i vezano je izravno uz Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, a samostalnost i neovisnost je osnovna postavka njegovog djelovanja, što Sveučilište čvrsto brani), postojalo je i nekoliko drugih ideja:

- izgradnja izložbenog i sajamskog/velesajamskog prostora (sukladno Elaboratu Zavoda, 1992.);
- oblikovanje prostora sa sportskim sadržajima (u okviru ideje za Mediteranske igre) te eventualno sportskog parka;
- izgradnja elitnog stambenog naselja (zbog vrijednosti koju lokacija ima, smještaja i sl.)

Odlukom Vlade (prvenstveno MORH-a) ovaj je prostor u prvom redu namijenjen izgradnji kampusu. Javna je rasprava provedena kada je već odlučeno da će na lokaciji Trsata biti kampus, tako da se drugi prijedlozi nisu ozbiljnije i detaljnije razmatrali. Nakon prihvaćanja Odluke Vlade i potpisivanja ugovora o izgradnji kampusu Sveučilišta u Rijeci, a na temelju Programa srednjoročnog i dugoročnog razvoja Sveučilišta i Prostornog programa kampusu na Trsatu, raspisan je natječaj na koji je pristiglo šest urbanističko-arhitektonskih rješenja. Jedan od osnovnih kriterija odabira rješenja je bila visina procijenjenog iznosa investicije te rješenje koje najbolje odgovara zahtjevima Prostornog programa. Stoga su rješenja, sukladno Prostornom programu trebala obuhvatiti planiranje građevina, prostora i površina za potrebe: nastave i znanstveno-istraživačkog rada fakulteta – članica Sveučilišta, Sveučilišne knjižnice, kulturnog i zabavnog studentskog centra, smještaja studenata, smještaja dijela nastavnika, održavanja savjetovanja, kongresa i sličnih manifestacija, razvoja tehnološkog parka, komunikacije, parkiranja vozila, parkovnog zelenila te drugih, nespecificiranih sadržaja i programa (primjerice,

²⁶⁴ Lokacija Sveučilišnog kampusu određena je Prostornim planom uređenja grada Rijeke (Zavod za urbanizam Arhitektonskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Odjel gradske uprave za razvoj, urbanizam, ekologiju i gospodarenje zemljištem, Direkcija za urbanizam i ekologiju, Rijeka, studeni 2003., Odluka o donošenju prostornog plana uređenja grada Rijeke (*Službene novine Primorsko-goranske županije*, br. 31/2003.))

hostelski smještaj, studentska razmjena i dr.). Odlukom ocjenjivačkog suda, takvo je rješenje i odabrano i prema njemu se provode spomenute aktivnosti.

U intervjuu je također postavljeno pitanje *Kako ocjenjujete suradnju s MORH-om u ovom postupku?*, kao jednog od ključnog dionika u postupku prenamjene ove nekretnine. MORH u to vrijeme nije imao jasnu strategiju o napuštanju Trsatske vojarne i buduće namjene. Bez postojanja strategije/politike na nacionalnoj razini o stvarima od lokalnog značaja, pokretanje postupaka je teže i može duže trajati. Grad je uspio nametnuti svoju ideju budućeg scenarija za tu lokaciju pa je time suradnja bila olakšana (već prije spomenuta inicijativa odozdo-nagore polučila je dobre rezultate u procesu donošenja odluka). Odluka o prijenosu vlasništva na Grad donesena je na ministarskoj razini (na zajedničkom sastanku bivše ministricе obrane i bivšeg ministra znanosti) i nakon toga se krenulo u postupak prenamjene. U tijeku postupka s MORH-om je dominantno surađivalo Sveučilište, a imalo je i ulogu svojevrsnog medijatora između MORH-a i MZOŠ-a. Suradnja s MORH-om se općenito smatra vrlo dobrom: od MORH-a prema Gradu i Sveučilištu kao glavnim nositeljima projekta, a i obrnuto.

Osim suradnje s MORH-om, ispitanike se pitalo i *Da li je postojala potreba za suradnjom s nekim drugim tijelima na nacionalnoj razini? Ako da kojima i u kojem smislu?*. Osim s MORH-om, na pokretanju postupka prenamjene komuniciralo se i s:

- MZOŠ-om, zbog buduće prenamjene te financijskog angažmana MZOŠ-a;
- Konzervatorskim odjelom Ministarstva kulture (s obzirom da postojeći objekti nisu imali vrijednost, osim dvaju sačuvanih, daljnja suradnja s njima nije bila potrebna);
- Ministarstvom zdravstva (s obzirom na izgradnju sveučilišne bolnice – za razvoj prostor namijenjenog u te svrhe MZ je u potpunosti odgovorno).

U planerskom smislu nije bilo potrebe za uključivanje. Izradom planova niže razine dolazilo se do sve većeg broja informacija, a ukoliko je u pitanju državni interes slijede standardne procedure usuglašavanja s nadležnim tijelima. Nadležni Mjesni odbor nije bio upoznat s detaljima suradnje s MORH-om, kao ni sa suradnjom s drugim dionicima, a njihova je uloga u cjelokupnom procesu marginalizirana.

Angažman svih relevantnih dionika od presudne je važnosti za dugoročni uspjeh revitalizacije nekog područja. Stoga je ispitanicima postavljeno pitanje *Da li se Županija uključila u dovoljnoj mjeri u ovaj projekt? Smatrate li da je trebala/mogla više i na koji način i u kojem trenutku? Da li eventualno usmjerava svoje aktivnosti, nadopunjava postojeće s obzirom na nove sadržaje?*. U određenoj domeni, PGŽ je također dionik u prenamjeni pojedine neiskorištene nekretnine. S obzirom da se u ovom slučaju radi o prenamjeni regionalnog značaja, intervjuirane su i osobe iz Županije, kako bi se ocijenila njihova uključenost i utjecaj na postupak prenamjene. U fazi projektiranja Županija uopće nije bila uključena (Županija je Sveučilištu sufinancirala izradu projektne dokumentacije Kampusu ali nije bila uključena u proces planiranja jer to Sveučilište nije tražilo), a o planovima izgradnje i kasnije o toku izgradnje Županija je bila obavještavana na informativnoj razini više puta na sastancima između predstavnika Sveučilišta i Županije ali ne i pisanim putem. Županija se uključila u projekt Kampusu tako što je financijski i na druge načine podržala aktivnosti Sveučilišta u vezi izgradnje, a to su:

- Izrada Prostornog plana PGŽ kojim je predviđena izgradnja Kampusu na prostoru nekadašnje vojarnje. Zahtjev prema Županiji je bio taj da kampus bude ugrađen u Županijski prostorni plan na osnovi kojeg se planirao daljnji proces, jer je taj plan preduvjet provedbe ostalih prostornoplanskih aktivnosti (svi ostali urbanistički planovi moraju biti usuglašeni sa Županijskim prostornim planom). Osim ovoga, Županija je sufinancirala i prostornu dokumentaciju za Kampus u Iki.;
- Županija je sufinancirala opremanje STePRi (Znanstveno-tehnološki park Sveučilišta u Rijeci d.o.o.), koji je smješten u Kampusu, i to putem Upravnog odjela za turizam, poduzetništvo i poljoprivredu, a sufinancirati će rad STePRi-ja tijekom sljedećih godina;
- Županija pomaže kroz programe potpore poduzetništvu (podrška inovatorima i razvoju inicijativa, npr. STePRi kao poduzetnički inkubator koji se nalazi na području kampusu, a cilj je objediniti usavršavanje studenata s aktivnostima mladih znanstvenika u području inovacija, razvoja i poduzetništva);
- Županija godišnje sufinancira i pojedine programe Sveučilišta (kroz osnivanje i sufinanciranje Zaklade Sveučilišta, sufinanciranje programa kreditiranja studenata, uređenje prostora pojedinih fakulteta, stručno usavršavanje djelatnika, potpora radu STePRi-ja i drugi)
- U toku su predradnje kako bi Županija kupila zgradu u kojoj je sada smješten Građevinski fakultet Rijeka. Fakultet će preseliti u novu zgradu u Kampusu koja je u izgradnji, a sredstva kojima će Županija platiti sadašnju zgradu (procjena na oko 25 mil. Kn) utrošit će se na dovršenje i opremanje nove zgrade. U zgradu koju će Županija kupiti smjestit će se Medicinska škola Rijeka.

Županija se kroz opisane radnje uključila u projekt te redovito dobiva izvješća o njegovoj provedbi, a očekuje se da će i dalje biti uključena u razvojne projekte Sveučilišta u okvirima svojih zakonskih ovlasti, što je i ugrađeno u Strateške smjernice rada Županije za razdoblje 2009. – 2013. godina. Rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, utvrđivanje Prostornog plana, Urbanističkog plana uređenja grada i Detaljnog plana uređenja za neko područje, pa time i GIS, planiranje buduće namjene napuštenih objekata na svom području, projektiranje i izgradnja infrastrukture - vodovoda, kanalizacije, cesta, davanje komunalnih uvjeta za izgradnju, kao i razni drugi slični poslovi, u isključivoj su nadležnosti jedinica lokalne samouprave, u ovom slučaju Grada Rijeke. Unatoč činjenici da Županija ne smije narušiti neovisnost Sveučilišta, niti ulaziti u bilo koju problematiku Sveučilišta samoinicijativno i nepozvano, na poziv Sveučilišta Županija može biti sufinancijer te ukoliko bi u Županijskom proračunu bilo raspoloživih sredstava. Slijedom navedenog, Županija načelno podržava ovaj projekt i smatra ga važnim za razvoj Sveučilišta, Grada Rijeke, pa i šireg okruženja. Međutim, većina ispitanih smatra da se Županija nije u dovoljnoj mjeri uključila u projekt. Kako se radi o studentima/pacijentima područja čitave županije (i šire) nešto više od trećine ispitanih smatra da je Županija trebala proaktivnije djelovati – već u začetima kod definiranja namjene prostora i sagledati razvoj tog prostora u širem smislu. Tek kada je postalo izvjesno da se projekt realizira na županijskoj razini, uključila se. U početku kao promotor ideje, a kasnije i financijskom podrškom. S obzirom na položaj i snagu koju županije imaju, predstavnici Županije smatraju da se Županija uključila u okviru svojih ovlasti i financijskih moguć-

nosti te da će se i dalje uključivati. Teško je reći zbog čega nije bilo intenzivnijeg uključivanja, a kao jedan od mogućih razloga, kako navodi jedna ispitana osoba je da se ovaj projekt doživio kao riječki, pa je izostala identifikacija županije s postupkom i udjelom u vlasništvu nad procesom i odlukama.

U duhu ostalih pitanja vezanih za različite vidove suradnje postavljeno je i pitanje *Kakva je bila suradnja s mjesnom samoupravom, četvrti, naseljima u neposrednoj blizini te građanima općenito?*. Kako je i Zakonom propisano, tijekom donošenja prostornih planova provode se javne rasprave. U ovom je slučaju također provedena javna rasprava u postupku donošenju GUP-a i DPU-a područja trsatske vojarne. Komentari su bili usmjereni na:

- ⇒ moguće nagrdjivanje prostora odabirom stila gradnje (koji se prema mišljenju građana ne uklapa u primorski stil, a koji je uzgred budi rečeno teško uopće i definirati);
- ⇒ strah od pretvaranja mirne i tihe četvrti u vrlo napućenu sredinu koja sa sobom gotovo neminovno nosi gužvu i probleme u prometu (u idućih 10-ak godina očekuje se višestruki porast broja osoba koje će boraviti u tom dijelu grada);
- ⇒ prikazivanje planova na visokoj, stručnoj, pa i nerazumljivoj razini, koji su nedovoljno prilagođeni prosječnoj osobi (jedna ispitana osoba smatra da nisu upotrijebljena tehnološka i druga raspoloživa sredstva kako bi se stvari bolje prikazale);
- ⇒ opaske vezane uz Detaljni urbanistički plan čija provedba izravno ima utjecaj na pojedince zahvaćene planom (dakle nakon što je već donesena odluka da na toj lokaciji bude Sveučilište);
- ⇒ čuvanje stražarske kuće na ulazu u vojarnu, kojega je zagovarala lokalna zajednica, no arhitekti su bili odlučni u rušenju ovog objekta jer nije imao vrijednost, nije se uklapao u ostatak koncepta te se nastojalo čitav prostor otvoriti prema gradu.

Iako je postojao otvoreni komunikacijski kanal prema Gradu, nije se suviše intenzivno komuniciralo npr. s nadležnim mjesnim odborom. Komunikacija se odnosila na obavješćavanje mjesnih odbora te organizaciju izložbe planova nametnute ideje kampusa, kako navode ispitane osobe. Ozbiljnija komunikacija nažalost nastupa kada su odluke već donesene.

Kao i kod ostalih pitanja vezanih za suradnju s različitim dionicima postavljeno je pitanje *Kakva je bila suradnja s nevladinim sektorom?* Većina ispitanika smatra da se nevladine udruge nisu posebno isticale u ovom postupku i da nisu značajnije djelovale. U rad nekolicine nevladinih organizacija uključeni su članovi akademske zajednice, pa su projektu dali podršku. Jedna se udruga aktivnije uključila, a negativne ali dobronamjerne kritike su bile usmjerene na način obavješćavanja javnosti o postupku javne rasprave, kao i opsegu informacija koje su se pružale javnosti, te oboje smatraju neprimjerenim i neodgovarajućim s obzirom na razmjer poduhvata.

Kako je područje bivše vojarne na Trsatu GUP-om vrednovano kao jedan od najvrednijih prostornih resursa na području grada Rijeke ispitanike se pitalo *Da li je bilo zainteresiranih privatnih investitora?* U smislu velikih ulaganja nije se nikada pokazao značajniji interes prije svega zbog specifične namjene utvrđene planom (društvena namjena) te zbog površine velikih dimenzija za koju su potrebna velika ulaganja, a ostvarivanje profita bi uslijedilo tek za nekoliko godina. Manji interesi koji su posto-

jali bili su usmjereni na eventualno pojedine dijelove površine i izgradnju stambenih prostora koji bi se potom prodavali zainteresiranim kupcima. Postoje manje poduzetničke jedinice i poneki komercijalni sadržaji. Kako se budu izgrađivale nastavne jedinice i rastao broj korisnika, u skoroj se budućnosti očekuje obogaćen sportsko-rekreacijski, ugostiteljski i komercijalni sadržaj.

U dosadašnjem radu su se u više navrata spominjali rizici prenamjene. Ispitanike se pitalo za konkretn slučaj prenamjene Trsata *Kako su se mjerili rizici?* Kako se radi o vojnoj imovini, u prostornim planovima za takve lokacije nisu postojale detaljnije informacije radi zaštite vojnih podataka (u planovima nisu postojale cjelovite informacije o građevinama). Stoga je postojao opravdan rizik nedovoljnog poznavanja infrastrukture na tom području (odvodi, kanalizacija, vodovodi, struja, postojanje opasnih tvari, načina skladištenja), a koji mogu imati utjecaj na područje van granica prostora prenamjene, stanja objekata (koje se u nekim slučajevima bitno razlikovalo od samog nacrtu te iste građevine), odlagališta itd. Objekti (osim dva prije navedena – zgrada Akademije i STePRi-ja) su potpuno uklonjeni te je ugrađena potpuno nova infrastruktura. Od rizika se najviše posvetila pažnja (prema očekivanjima) uklanjanju rizika po zdravlje čovjeka i po okoliš koji su uklonjeni kroz procedure sukladno Zakonu o zaštiti okoliša (s obzirom da nije bilo industrije nije postojao veći rizik onečišćenja, a objekti su uglavnom služili kao stambene jedinice za smještaj vojnika). Drugi rizici nisu se značajnije analizirali, no napravljena je studija isplativosti/opravanosti izgradnje kampusa. U svakom slučaju, na prvom je mjestu uvijek bilo „da se projekt gura“, a kako su novci većinom pristizali iz vanjskih izvora (putem MZOŠ-a), manje se obraćala pažnja na moguće financijske rizike (osim od strane banaka i njihove procjene rizika sukladno postupcima odobravanja kredita, odnosno zaduživanja na temelju državnih jamstava/garancija), rizike vezane uz graditeljske aktivnosti, rizike vezane za nastajanje novih brownfields-a nakon napuštanja i preseljenja te uopće rizike produljenja izvođenja svih potrebnih radova i konačne realizacije. Radi se o projektu ukupne vrijednosti koja iznosi više od 800 milijuna HRK²⁶⁵, sredstava prikupljenih od građana s područja grada Rijeke, PGŽ i RH i stoga zaslužuje ozbiljnu analizu svih mogućih rizika, kao i predviđanje alternativnih scenarija u slučaju nastupanja nekog od spomenutih rizika²⁶⁶. U pogledu financijskih rizika, trenutni model financiranja nije održiv, a teret koji u tom smislu podnosi Grad veći je od planiranog i na štetu pojedinih gradskih projekata (uglavnom se to odnosi na komunalne zahvate).

Kako bi se uspješno procjenjivali rizici potrebni su raznovrsni podaci pa se ispitanike pitalo *Da li su imali sve potrebne podatke? Što bi olakšalo čitav postupak?*. Većina ispitanika nije bila upoznata s tom informacijom (vrlo vjerojatno zbog nedovoljnog poznavanja područja rizika), a pretpostavlja se da bi se odluke vezane uz postupak prenamjene lakše donosile (i provodile!) da su osim postojećih (ali

²⁶⁵ MZOŠ sufinancira u iznosu od 527 milijuna HRK, a Grad Rijeka je za potrebe izgradnje Sveučilišnog kampusa prepustio zemljište vrijedno više od 220 milijuna kuna i do sada za uređenje infrastrukture (cesta, vode, plina, odvodnje) i rješavanje imovinsko-pravnih odnosa uložio 30 milijuna kuna. Također, Grad Rijeka je s 5 milijuna kuna sufinancirao troškove preseljenja vojarne Trsat na drugu lokaciju (informacije sa službenih stranica Grada Rijeke, kolovoz 2010.). Ostatak iznosa odnosi se na sufinanciranje županije, te Svjetske banke. Troškovi izgradnje i pokretanja KBC-a, u nadležnosti su MZ te nisu sadržani u ovom iznosu.

²⁶⁶ Pitanje vezano za rizike je postavljeno i u upitniku pa se u njemu nalazi i iscrpniji popis mogućih rizika. Većina ispitanika nije niti upoznata s više od polovice mogućih rizika tako da se postavlja pitanje cjelokupne kompetentnosti uključenih u ovaj postupak.

također nedovoljnih) podataka iz prostornog plana postojali podaci vezani za marketing (studije, analize), studija isplativosti i sl. dokumenti koji bi takve informacije sadržavali.

Kako je u prethodnim poglavljima objašnjeno praćenje provedbe nekog programa/plana/projekta trajna je aktivnost, a informacije dobivene praćenjem, osnova su za odlučivanje o daljnjim koracima. Stoga se ispitanike pitalo *Na koji način se prati provedba projekta?* Za praćenje provedbe projekta nije uspostavljen centralizirani sustav već svaki subjekt (Sveučilište²⁶⁷, Grad, Županija, MZOŠ, MZ, KBC Rijeka) pojedinačno prati provedbu u dijelu za koji je odgovoran. Međutim, nedostaje koordinacija/koordinativno tijelo čime bi se osigurala pravovremene informacije nužne za djelovanje svakog pojedinog dionika, kao i svih zajedno. Ovo je osobito važno za Grad prema kojemu ne postoji redovito izvještavanje od strane Sveučilišta kao voditelja projekta (bez autonomije u financijskom smislu!), te se Grad nalazi u svojevrsnom trokutu između zadovoljenja društvenih potreba, preuzetih obveza i financijskih ograničenja, što može imati ozbiljne negativne učinke na razvoj nekog područja ali i zbog veličine poduhvata (u sadržajnom, financijskom, prostornom, vremenskom smislu) i na razvoj grada.

Sama uspostava sustava provedbe naravno ne jamči i njenu uspješnost. Ispitanike se pitalo *Da li provedba projekta ide prema planu? Da li je realizirano sve što je do sada zamišljeno? U smislu izgradnje kapaciteta, preseljenja studija, upisa studenata, održavanja programa....* te *Ukoliko nije sve realizirano prema planu, koji su za to razlozi?* Prema prvotnom planu preseljenje u novi kampus, u prvoj fazi izgradnje zamišljeno je već u akademskoj godini 2009./2010. No u predviđenom roku nisu bili završeni objekti u koje se trebalo preseliti pa je preseljenje odgođeno za proljeće 2010. Taj se rok također pomaknuo na novu akademsku godinu 2010./2011. Kao osnovni razlozi za „probijanje“ rokova navode se:

- ❖ nedostatak sredstava za dovršenje objekata (što upućuje na pomanjkanje dugoročne financijske perspektive i potencijalnu opasnost nezavršavanja cjelokupnog projekta u predviđenom roku),
- ❖ duge natječajne procedure, odabir i ugovaranje izvođača velikog broja različitih radova,
- ❖ nedostatak studentskog smještaja (izgradnja u kašnjenju),
- ❖ uobičajena kašnjenja u građevinarskom sektoru koja su uslijed nepovoljnih vremenskih uvjeta bila dodatno povećana,
- ❖ nedovoljno razrađen sustav praćenja provedbe projekta zbog nedostatnog iskustva u sličnim projektima (nema dovoljno doticaja s praksom, nepostojanje dinamičkog plana s jasno naznačenim rokovima realizacije pojedinih segmenata),
- ❖ nedovoljna briga o efikasnosti uložених sredstava.

S obzirom na moguće učinke koje projekt u budućnosti može imati na razvoj županije i šire regije postavilo se i pitanje *Da li Županija/Zavod sudjeluje u praćenju provedbe projekta (bilo izravno, bilo prikupljanjem i/ili obradom određenih podataka kao rezultata provedenog projekta?).* U Savjetu Sveučilišta pored ostalih, predstavnici su i Županije (Zavod nije uključen) te u praćenju sudjeluju na polu-

²⁶⁷ Sveučilište ima uspostavljena Povjerenstva za praćenje izgradnje svakog pojedinog objekta, a sastaju se na redovitim tjednim kolegijima.

godišnjoj razini. Kroz Zakladu Sveučilišta u Rijeci, u budućnosti se očekuje aktivnije uključivanje Županije, kao jednog od osnivača (pored PGŽ, suosnivači su Grad Rijeka i Sveučilište u Rijeci).

Ispitanici uglavnom nisu znali odgovoriti na pitanje *S obzirom na promijenjene gospodarske okolnosti, ima li to utjecaja na otplaćivanje duga nastalog kao posljedica ulaganja u ovaj projekt?*. Razlog tome može biti dvojak: općenito nisu upućeni u te podatke, ali moguće i zbog drugog razloga, a taj se odnosi na nedovoljnu transparentnost informiranja te osjetljivosti takve vrste podataka.

Ispitanici su također imali priliku odgovoriti na pitanje *Kada bi nešto mogli promijeniti u postupku prenamjene ove nekretnine, što bi to bilo i zbog čega bi predložili neko drugo rješenje?*. Na ovo pitanje postoje načelno dvije vrste odgovora:

1. prihvaća se ideja Sveučilišnog kampusa kao takvog (dobar razvojni smjer), međutim prije konačne odluke što će se na tom prostoru nalaziti trebala se provesti ozbiljnija analiza potreba ili prethodno istraživanje (loš način provedbe). Tako se npr. navodi nekoliko ideja poput izgradnje samo pojedinih fakulteta (na temelju studije izvedivosti bi se odlučilo koji se trebaju preseliti, a koji ostaju), potom izgradnje stanova poticane stanogradnje, osnivanja zona poduzetničke aktivnosti (tihi obrti), izgradnje ekološki prihvatljive poslovne zone s uslužnim sadržajima, interventnog uzletišta/sletišta helikoptera (većinom za dostavu bolesnika s otoka), izgradnje sajamskog/velesajamskog prostora ili pak izgradnje elitnog stambenog naselja.
2. kada je već odluka o smještanju Sveučilišnog kampusa na području Trsata donesena, sugestije i komentari ispitanika tiču se:
 - a. nedovoljne senzibilizacije javnosti prije pokretanja projekta;
 - b. donošenje (pa u više navrata spomenuto i nametanje!) odluke o izgradnji kampusa bez odgovarajućih konzultacija i planiranja procesa;
 - c. nedovoljno uključivanje Hrvatskih autocesta u rješavanje pitanja prometnica;
 - d. arhitektonskog rješenja zgrada (veličina, korišteni materijali, nedovoljno uklapanje u postojeći ambijent, rušenje/čuvanje ulazne zgrade u vojarnu).

Kao i u slučaju prenamjene trsatske vojarne u Sveučilišni kampus obavljen je i niz intervjua s osobama uključenim u prenamjenu bivše tvornice Torpeda (danas Torpedo d.d. u stečaju). Ispitanima je postavljeno pitanje *Odakle je krenula inicijativa?*. Tvornica Torpedo (i istoimeni glavni proizvod) do ne tako davno bila je zaštitni znak grada Rijeke. Na prostoru veličine 71.000 m² prostire se nekoliko hala, od kojih su neke u ponovnoj upotrebi, a preostale hale i dalje stoje napuštene i neiskorištene. GUP-om grada Rijeke iz 2007. godine, u grubim je crtama navedeno kakav se razvoj očekuje na području bivše tvornice. Za dijelove tvornice koji su prodani, inicijativa je krenula od samih ulagača. Putem natječaja, najpovoljniji je ponuđač otkupio prostor i ponovno ga stavio u funkciju. Međutim, za čitavo područje tvornice nedostaje cjelokupna vizija kako bi trebalo izgledati u budućnosti, koje bi djelatnosti bile poželjne, zbog čega bi ulagač odabrao ovu lokaciju za ulaganje, a ne neku drugu (odgovarajući privla-

čni uvjeti za ulaganje) i sl. Tu bi trebala biti jača uloga grada²⁶⁸, na kojemu je da, uz sudjelovanje ključnih dionika (onih koji imaju političku snagu, stručnjaka – urbanista, planera, ekonomista, zatim udruga itd.), zajednički osmisli viziju razvoja ovog prostora koja još uvijek nedostaje. Njezin nedostatak, kao i nedostatak plana za njezino ostvarenje, nisu plodno tlo za zainteresirane ulagače jer naprosto ne postoje kriteriji odabira najpoželjnijeg (nekoliko zainteresiranih ulagača se čak i pojavilo, no ulaganja nisu realizirana). Poražavajuća je činjenica da se za preostale napuštene hale u posljednjih 10-ak godina raspisao natječaj čak 20 puta²⁶⁹ i još uvijek nije pronađen najbolji ponuđač! Razlozi za to mogu biti višestruki:

- ❖ precijenjena vrijednost prostora i nekretnina koje se na njemu nalaze pa ulagači ne nalaze ekonomsku opravdanost za ulaganje;
- ❖ nepostojanje jasnih smjernica i poticajnih mjera za poželjne djelatnosti (gospodarske, uslužne...);
- ❖ želja Grada da postane vlasnikom nekretnina na temelju potraživanja za komunalna davanja (a koje Torpedo d.d. u stečaju nije do sada uspio podmiriti);
- ❖ neodgovarajući pristup rješavanju problema i prebacivanje odgovornosti na neko drugo tijelo²⁷⁰;
- ❖ nedovoljno uključivanje dionika u dijalog i širu raspravu u budućnosti spomenutog prostora.

Područje bivše tvornice Torpedo moglo bi se reći da se zapravo prenamjenjuje stihijski i bez unaprijed pripremljenog plana na što upućuju i odgovori ispitanika kada se postavilo pitanje *Kako je donesena odluka da se objekti Torpeda pretvore u to što jesu, a ne u neku drugu svrhu?*. Na vrhuncu slave Torpedo je zapošljavao 2500-3000 ljudi.²⁷¹ Zasada je određeno da se područje koristi za proizvodnu/industrijsku namjenu. Iako ne postoji podatak što bi to sve obuhvaćalo, ne postoji ni jasna odrednica što se nastoji izbjeći novom upotrebom prostora. Trećina poduzeća trenutno se bavi proizvodnim djelatnostima vezanim uz brodogradnju (na temelju natječaja), jedan je dio političkom odlukom prenamijenjen u Veletržnicu ribe Rijeka d.o.o. (kojom zajednički upravljaju/sudjeluju sa po 25% temeljnog kapitala: Država – Lučka uprava Rijeka (na osnovi kompenzacije za neplaćene lučke naknade Torpeda), PGŽ, Grad Rijeka i ribarske zadruge), koja zasada još uvijek ne radi punim kapacitetom tako da je upitna uspješnost prenamjene ovog objekta²⁷², jedna je hala prodana kako bi se u njoj izradivali bukobrani, međutim nije u funkciji, a za preostale dvije hale (čije onečišćenje zasada nije opasno za zdravlje ljudi i okoliš) pokušavaju se prodati natječajem.

Ispitanicima je također postavljeno pitanje *Da li je bilo nekih drugih prijedloga prenamjene za prostor bivše tvornice Torpeda? Ako da, kojih?*. Većina nije upoznata s nekim prijedlozima, a prema urbanističkom planu u tom prostoru zamišljen je polivalentni centar (s kongresnim dvoranama, hotelom, par-

²⁶⁸ O ulozi grada u gospodarskom razvitku vidi u Grčić, 2003.

²⁶⁹ Do objave ovog rada vrlo je vjerojatno da brojka od 20 nije konačna i da će uslijediti još natječaja.

²⁷⁰ Kako na području bivše tvornice Torpeda postoji niz neriješenih okolnosti (uglavnom pravne prirode i povezane s imovinsko-pravnim odnosima, te s aktivnostima Konzervatorskog odjela), za ovo područje ne postoji npr. Programska osnova sadržaja u kojoj bi bili dati svi osnovni elementi o objektima, veličinama, namjeni i sl., a nema niti urbanističko-arhitektonskog rješenja koje bi potom uslijedilo.

²⁷¹ Torpedo je imao četiri proizvodna programa: program traktora (kupovinom licence švedske pente), program brodskih motora, program lijevaonice te punjenje.

²⁷² S obzirom da je riblja veletržnica povezana s istovarom ribe, lučica koja je trenutno u funkciji ne odgovara zahtjevima postojećih ribarskih brodova i mjesta istovara pa ju stoga ribari nisu u mogućnosti niti koristiti, što je ujedno i jedan od razloga zašto zgrada veletržnice nije u punom pogonu.

kirnim mjestima, te spomenikom Torpeda na mjestu postojeće lansirne rampe). Izrađena je studija izvodljivosti na bazi tri postojeće hale, međutim u konačnici je ulagač odustao jer su se na raspolaganje dale dvije, pa bi time investicija izgubila svoju opravdanost.

Ispitanike se također pitalo i Da li je postojala potreba za suradnjom s nekim drugim tijelima na nacionalnoj razini? Ako da kojima i u kojem smislu?. Jače, kontinuirane i usklađene suradnje nije bilo, s čime se slažu sve ispitane osobe. Hrvatski fond za privatizaciju nema artikuliranu strategiju za to poduzeće, Ministarstvo kulture nastoji primarno zaštititi objekt sa spomenikom, a po mogućnosti i još pokoji, JLS ima pravo prvokupa, a Trgovački sud je nositelj natječaja, pri čemu država istovremeno ne želi prodati prostor kojim u osnovi loše gospodari. Primjer Torpeda je samo jedan u nizu slikovitih primjera u RH koji pokazuje kako potencijal jednog vrijednog prostornog resursa nije iskorišten zbog nedovoljno političke volje, nedostatka vizije, a napose kvalitetne komunikacije i suradnje dionika.

Kao i u slučaju prenamjene trsatske vojarne, prostor bivše tvornice Torpeda, a osobito njegov potencijal i buduća namjena mogli bi imati značaj regionalnog karaktera. Stoga se ispitanike pitalo Da li se Županija uključila u dovoljnoj mjeri u ovaj projekt? Smatrate li da je trebala/mogla više i na koji način i u kojem trenutku? Da li eventualno usmjerava svoje aktivnosti, nadopunjava postojeće s obzirom na nove sadržaje?. Stav je ispitanih osoba da se Županija nije osobito uključila (osim u dijelu vezanom za riblju veletržnicu)²⁷³, te da postoji prostor da bude više uključena (s partnerima, idejama i sl.). Županija također ima priliku za aktivniji angažman kroz obavezu izrade Županijske razvojne strategije²⁷⁴, kojom bi se eventualno moglo dotaknuti i pitanje Torpeda te kroz Program rada JU Zavoda za prostorno uređenje za 2010. godinu. Prema tom Programu, u 2011. godini bi se trebale identificirati potencijalne „brownfield“ lokacije, potom bi ih se tipološki odredilo te ocijenila njihova infrastrukturna opremljenost. Na temelju tih podataka u 2012. godini planiraju se izraditi Smjernice za prioritetno rješavanje brownfield lokacija na području PGŽ, pa je za očekivati da će i Torpedo biti obuhvaćen ovim radnim zadatkom i dobiti osnovne elemente za sistematično rješavanje.

U razgovoru s ispitanicima na pitanje Kakva je bila suradnja s mjesnom samoupravom, četvrti, naseljima u neposrednoj blizini, te građanima općenito?, mišljenje je svih da nije bilo suradnje. Općenito, slab je kontakt s MO-ima²⁷⁵ u pogledu prenamjene ovog prostora, a njihova uloga i značaj su, kako regulatornim okvirom, tako i u praktičnom smislu marginalizirani. Među susjednim MO-ima postoji donekle suradnja, ukoliko se radi o projektima od zajedničkog interesa, no njihova značajnija participacija, barem kada je u pitanju prenamjena bivše tvornice Torpedo zapravo ne postoji.

Osim suradnje sa Županijom i nadležnim mjesnim odborima, ispitanici su odgovarali i na pitanje Kakva je bila suradnja s nevladinim sektorom?. Najaktivnija je u tom smislu udruga PRO TORPEDO koja već niz godina nastoji zaštititi industrijsku baštinu, pa tako i prostor bivše tvornice Torpedo. Udruga

²⁷³ Kako županija nije odgovorna u dijelu izrade prostornih planova nižeg reda, imovina na tom području nije u njenom vlasništvu, te nije uključena u stvaranje vizije razvoja tog područja, nije postojala niti osobita potreba za njenim uključivanjem.

²⁷⁴ Prema Zakonu o regionalnom razvoju (*Narodne novine*, br. 153/2009) i Pravilniku o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija (*Narodne novine*, br. 53/09), Županija mora u roku od šest mjeseci od usvajanja Pravilnika izraditi Županijsku razvojnu strategiju, te provesti prethodno vrednovanje.

²⁷⁵ MO Turnić pokriva područje bivše tvornice Torpedo – MO Turnić, dok se područje MO Sv. Nikola naslanja na područje MO Turnića.

okuplja stručnjake s područja zaštite kulturne i druge baštine (konzervatori), aktivno djeluje na lokalnoj i regionalnoj razini, a organizacijom konferencija nastoji afirmirati i međunarodnu publiku i razmijeniti ideje koje bi pomogle u očuvanju ovog prostora. Nastojanje da se prostor zaštiti (udruga je uspjela prikupiti i arhivirati velik dio građe koja bi se možda u budućnosti mogla koristiti kao muzejski/izložbeni sadržaj), može se ocijeniti pozitivnim, iako povremeno nailazi na otpor. Ukoliko jedna od preostalih hala bude predviđena za muzejski/izložbeni prostor, sužuje se dijapazon mogućnosti za druge ekonomski rečeno „unosnije“ djelatnosti (što naravno ovisi i od samog koncepta muzejskog/izložbenog prostora i popratnih sadržaja kao i izvora financiranja – prije i nakon realizacije takve ideje). Stoga takve i slične ideje zahtijevaju detaljnu analizu (prije spomenutih rizika!) i studiju opravdanosti – koja bi obuhvaćala prenamjenu cjelokupnog prostora, kako bi takve ideje mogle zaživjeti.

Ispitanicima je postavljeno i pitanje *Da li je bilo zainteresiranih privatnih investitora?*. Kako na regularnom javljanju na natječaje, tako i u izravnom obraćanju, pojavilo se nekoliko zainteresiranih ulagača – oni koji su nudili ulaganja u određenu djelatnost (npr. suha marina i popratne djelatnosti, međutim odbijeni su na natječaju), zainteresirana je bila i Paška sirana, no nije se realiziralo, a u jednoj se hali predviđjela proizvodnja traktora (iz sredstava EU koji su odobreni Republici Sloveniji), međutim i ta hala stoji prazna. Očito je da okolnosti nisu još uvijek povoljne za ulaganje u ovaj prostor, uglavnom zbog prethodno spomenutog nedostatka vizije razvoja cjelokupnog prostora, ali i sumnje u dobre namjere potencijalnih ulagača s obzirom na dosadašnje iskustvo.

U slučaju Torpeda, ispitanike se pitalo *Kako su se mjerili rizici? Da li su postojali svi potrebni podaci? Što bi olakšalo čitav postupak?* Iz razgovora s ispitanima saznaje se da su rizici po okoliš i zdravlje uglavnom uklonjeni i nema opasnosti, a i sam Zakon nalaže njihovo uklanjanje prije bilo kakve gradnje. Radioaktivni otpad, strojevi van upotrebe te druge vrste onečišćenja bile su prisutne do unazad pet godina. Drugi rizici nisu mjereni,²⁷⁶ a ispitanici nisu upoznati s informacijama o dodatnim potrebnim podacima koji bi olakšali postupak prenamjene.

Kako u slučaju Torpedo nedostaje jedan sveobuhvatni pristup i sustavnost u prenamjeni ovog prostora, malo je vjerojatno za očekivati da je uspostavljen sustav praćenja. Ispitanike se pitalo *Na koji način se prati provedba projekta? Da li provedba projekta ide prema planu? Da li je realizirano sve što je do sada zamišljeno? U smislu izgradnje kapaciteta... Ukoliko nije, koji su za to razlozi?* Prema očekivanjima, ispitanici uglavnom nisu upoznati, a posebnog sustava za praćenje nema. Postoji tzv. Odbor vjerovnika (čine ga Torpedo kao dužnik, najveći vjerovnici i Grad Rijeka) te se sastaju na sjednicama stečajnog vijeća. Za riblju burzu, sjednice se održavaju jednom godišnje. Dostupnih službenih izvješća/informacija (osim u ponekim medijima) nema tako da nema niti podataka o stanju i planiranim daljnjim aktivnostima. Zasada nastaju ad hoc rješenja koja se primjenjuju bez dovoljno kvalitetne analize, pa se može očekivati da izostanu očekivani rezultati.

²⁷⁶ Iako su hale napuštene u prosjeku se jednom mjesečno događaju provala (video nadzor je ukinut zbog štednje!), pa u tom smislu postoji rizik ponavljanja provala i odnošenja preostalih upotrebljivih predmeta.

Na pitanje *Da li Županija/Zavod sudjeluje u praćenju provedbe projekta (bilo izravno, bilo prikupljanjem i/ili obradom određenih podataka kao rezultata provedenog projekta)* ispitanici nisu imali informacije (bilo zbog njezine stvarne neuključenosti bilo zbog nedovoljnog pružanja informacija prema van) pa je tako izostao i odgovor.

Kako se radi o projektu prenamjene koji nije u potpunosti završen, a parcijalni pothvati prenamjene financirani su iz privatnih izvora, pitanja *Na koji način se financirao projekt? U smislu financijskih instrumenata i izvora financiranja?* kao i pitanje *S obzirom na promijenjene gospodarske okolnosti, ima li to utjecaja na otplaćivanje duga nastalog kao posljedica ulaganja u ovaj projekt?* nisu imala konkretnijih odgovora. Ovisno o budućoj svrsi (npr. muzejski/izložbeni prostor) može se očekivati uključivanje tijela javne uprave, pa će se i izvorima financiranja pristupati na odgovarajući način.

Ispitanici su imali priliku odgovoriti i na pitanje *Kada bi nešto mogli promijeniti u postupku prenamjene ove nekretnine, što bi to bilo i zbog čega bi predložili neko drugo rješenje?* Zajedničko je mišljenje da je situacija slojevita (kako navodi jedna ispitana osoba „bremenita“) i problematična – u pravnom, prostornom i strateškom smislu. Nedostaje jedna vizija, stvari se odvijaju stihijski i potpuno anakrono (prema iskazu jednog ispitanika). Prenamjena zahtijeva jedan moderan pristup koji će a priori odrediti strateški pravac razvoja područja, pretočiti ga u plan djelovanja s konkretnim mjerama te osmišljenom urbanističko-arhitektonskom cjelinom koja odgovara potrebama i kontekstu lokalne i šire zajednice.

U prikupljanju podataka putem upitnika sudjelovalo je ukupno 36 ispitanika, što je 41% od ukupnog broja osoba kojima je upitnik dostavljen. Otprilike 61,8 % ispitanih u širem smislu djeluje na nacionalnoj razini (3/5), dok 38,9 % djeluje više na lokalnoj razini (2/5 ispitanika). Isti je omjer ženskih i muških, u prilog ženske populacije. Prosječna duljina radnog iskustva je nešto više od 20 godina (21,3 godine). Nekih 2/3 ispitanika je u starosnoj skupini od 31 do 40 i 51 do 60 godina. Unutar preostale trećine najviše je osoba starijih od 61 godinu. Prosječna duljina radnog staža ispitanika je 13 godina. U kategoriji od 5 do 10 godina staža najveći je broj ispitanih (10), dok 2/3 ispitanih ima do 15 godina radnog staža. Značajniji broj ispitanih (16,8%) je u posljednjoj kategoriji, jednako odnosno više od 25 godina radnog staža. Na pitanje da li su profesionalno ili tijekom karijere bili u dodiru s pitanjima prenamjene neiskorištenih nekretnina, ispitanici su imali mogućnost višestrukih odgovora. Polovina ih se bavi urbanizmom grada, trećina surađuje na velikim gradskim projektima, a nešto manje od trećine ispitanih (njih 10) zaposleno je u ministarstvu ili nekom drugom tijelu državne uprave. Općenito veći je broj ispitanika koji dolaze iz javnog sektora spram onih koji dolaze iz privatnog, što je za očekivati s obzirom da je općenito veći broj institucija obuhvaćenih upitnikom koje djeluju upravo u javnom sektoru. Značajnije djelovanje je u području pružanja profesionalnih (savjetničkih i sl.) usluga gradskoj upravi, zaposlenjem u nekom organu gradske uprave te kroz aktivizam u okviru nevladine udruge koja se bavi pitanjima vezanima za grad (i volonterski). Iz toga se zaključuje da pojedini segmenti područja profesionalnog bavljenja ovom tematikom nisu jednako zastupljeni. Razlozi za to mogu biti

višestruki: praksa je u gotovo svim slučajevima pokazala da složenost problematike zahtijeva timski rad te zastupljenost različitih profila stručnjaka, što često nije slučaj u hrvatskoj praksi. Sektorsko promišljanje i djelovanje sužava horizont mogućnosti, pa buduća svrha prenamjene redovito „naginje“ ka nekom od sektora. Postupci prenamjene, najčešće su dugoročnog karaktera, što zahtijeva strpljivost u radu, upornost i predanost finalizaciji započetog zadatka. Da bi se takvo stanje održalo potreban je jasno definiran strateški pravac razvoja (konkretna lokacije/šireg područja lokacije/jedinice lokalne samouprave/jedinice regionalne samouprave/države), kontinuirana motivacija uključenih (putem materijalnih i nematerijalnih poticaja) i svakako stabilan zakonodavni okvir u kojem je moguće planirati, ali i provoditi aktivnosti/mjere/projekte. Republika Hrvatska i dalje nema jasnu sliku svog cjelokupnog razvoja, pa tako ni gospodarskog. Tek u lipnju 2010. godine, nakon skoro pet godina od pripreme prvog nacrtu usvojena je Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske kojom se definiraju razvojni prioriteti. Na temelju usvojene Strategije, županije moraju izraditi svoje županijske razvojne strategije u kojima će biti sadržani ciljevi i prioritetna područja razvoja pojedine županije. Na taj način stvara se osnova za planiranje razvoja na nižoj razini upravljanja, a to je jedinica lokalne samouprave. Upravo na njima je zadatak da identificiraju brownfield lokacije te strateški osmisle njihovu prenamjenu kao i prenamjenu šireg područja lokacije. S pravom bi se moglo reći da upravo izostanak razvojno-planskih dokumenata višeg reda priječi uspješnu prenamjenu brownfield-a u nekoj lokalnoj zajednici. Tome treba pridodati i nedovoljnu širinu znanja i nepoznavanje materije (uz naravno iznimke) kako bi se strateški promišljalo o prenamjeni. Upitnik je također poslužio u svrhu dobivanja informacija o tome na kojoj razini ispitanici djeluju te kako bi se dobio podatak o zastupljenosti po razinama i mogućem utjecaju na postupke prenamjene. Nešto manje od petine ispitanika (19,4 %) djeluje isključivo na lokalnoj razini. Ukoliko toj broju pridružimo i ispitanike koji osim na lokalnoj istovremeno djeluju i na nacionalnoj i regionalnoj razini, nešto manje od polovine (45,7% odnosno njih 16) djeluje na neki način na lokalnoj razini. Regionalna razina djelovanja zastupljena je s 12 ispitanika (uključujući njihovo djelovanje i na ostalim razinama, pri čemu tri ispitanika djeluju isključivo na regionalnoj razini). Gotovo trećina ispitanika (njih ukupno 10 od 35 koji su odgovorili) djeluje na nacionalnoj razini, dok istovremeno na svim spomenutim razinama, uključujući i međunarodnu (na kojoj samo dva ispitanika djeluju), djeluje ukupno pet ispitanika.

Riječ brownfield dolazi iz engleskog govornog područja, a definira se kako je navedeno u Poglavlju 2, ovog rada. Za potrebe upitnika brownfield je definiran kako slijedi:

Zapuštena lokacija koja je neiskorištena (potpuno ili djelomično) ili napuštena, u javnom ili privatnom vlasništvu, na kojoj su nekada postojali objekti, uključujući i zemljište na kojemu postoje objekti koji su napušteni, zapušteni, djelomično ili potpuno uništeni, postoji opravdana sumnja da su onečišćene te je (u većini slučajeva) potrebna intervencija javnog sektora kako bi ponovo postale upotrebljive.

U Hrvatskoj još uvijek ne postoji definicija ovog termina, tako da se ispitanike pitalo da li su upoznati s riječju brownfield i drugim uobičajenim terminima uz brownfield. Naime, hrvatska stručna i znanstvena literatura vezana uz prenamjenu brownfield-a je skromna uz iznimku grupe stručnjaka koja se

bavi zaštitom industrijske baštine.²⁷⁷ O tome koliko je termin *brownfield* još uvijek relativno nepoznat u nas, govori u prilog i činjenica da trećina ispitanih nije upoznata s niti jednom od ponuđenih kombinacija (odnosno samostalno) riječi *brownfield*. Polovica je upoznata s riječju *brownfield*, a oni koji su upoznati uglavnom poznaju kombinaciju riječi *brownfield investment*. Upravo se ova kombinacija riječi najčešće i može čuti u Hrvatskoj jer se nerijetko govori u kontekstu *greenfield investment-a*. Od ostalih ponuđenih kombinacija ispitanici su uglavnom upoznati s riječima kao što su *redevelopment*, *regeneration*, *reuse* i *revitalisation*. Cilj ovog pitanja je da se ustanovi koliko su oni koji već djeluju i koji bi potencijalno mogli djelovati upoznati s terminologijom, a onda i samim njezinim sadržajem, koja se koristi. Osim ovoga, ukoliko isti nisu upoznati danim se informacijama nastojalo doprinijeti obogaćivanju terminologije vezane za brownfields koja se najčešće može pronaći u literaturi, uglavnom pisanom ne-hrvatskim jezikom.

Kao najvažniji uzrok pojave neiskorištenih nekretnina u Republici Hrvatskoj, većina ispitanika navodi loše upravljanje nekretninom (gotovo četvrtina ispitanih). Osim lošeg upravljanja nekretninom, petina ispitanih tranziciju na tržišnu ekonomiju i pad pojedinih gospodarskih djelatnosti izdvaja kao najvažnije uzroke ove pojave. Osim ovih kao najvažnijih, ispitanici (gotovo 60% njih) smatraju da su loša privatizacija i neodgovarajuća prostorno-planska politika također doprinijeli nastanku ove pojave. U odlučivanju o budućoj namjeni neiskorištenih nekretnina odgovori su varirali, a najveći broj odgovora odnosio se na jedinicu lokalne samouprave (ovaj je odgovor odabran 30 puta, dakle u 83,3% slučajeva navedeno je da JLS treba sudjelovati u odlučivanju), kao instituciju koja bi o tome trebala odlučivati. Osim JLS u odlučivanju treba sudjelovati i Ministarstvo (u 58,3% slučajeva je ovo odgovor), pri čemu se najčešće navodi (14 puta) Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (druga su ministarstva navedena po jedan, eventualno dva puta – MINGORP, MK, MT, MZ, MF). Na trećem mjestu (po učestalosti odgovora, 44,4%) nalazi se jedinica područne (regionalne) samouprave. Dobile odgovore na ovo pitanje, potrebno je uzeti s rezervom s obzirom da je ideja o tome tko bi trebao odlučivati pod izravnim utjecajem djelokruga rada ispitanika i/ili ustanove u kojoj djeluje, pa uvelike ovisi o strukturi ispitanika u uzorku.

Lokacije se razlikuju s obzirom na svoj tržišni potencijal (kao što je već navedeno u prethodnim poglavljima), a ispitanicima je postavljeno pitanje koje se odnosi na tip lokacije s obzirom na tržišni potencijal (A, B ili C tip). U slučaju Trsata, odgovorilo je 19 ispitanika, pri čemu gotovo ¾ njih smatra da se radi o lokaciji tipa B. Preostali ispitanici podijeljeni su između preostala dva tipa. Iako se kroz razgovor više puta moglo čuti kako je lokacija Trsata jedna od najvrednijih u gradu, ipak se kroz upitnike veći broj njih opredijelio za tip B. Razlog tome je i činjenica da prenamjena ide u smjeru zadovoljenja interesa šire društvene zajednice i da je zapravo pokrenuta inicijativom javnog sektora, pa ostavlja dojam da se najvjerojatnije radi o lokaciji tipa B. Kako ne postoje detaljnije analize tržišnog potencijala ovog prostora, teško se može tvrditi o kojem se tipu lokacije doista radi, pa se ovdje zaključuje

²⁷⁷ Na inicijativu udruge PRO-TORPEDO koja djeluje u Rijeci, u posljednjih sedam godina organizirane su četiri međunarodne konferencije na temu zaštite industrijske baštine (uključujući neiskorištene industrijske objekte). Na konferenciji su bili predstavljeni radovi međunarodnih i domaćih autora, a također su objavljeni u zbornicima radova s konferencija.

na temelju percepcije ispitanika. U slučaju Torpeda, mali je broj ispitanika (svega njih 5), a većina smatra da se radi o lokaciji tipa B također. Slično kao i za Trsat i za Torpedo vrijedi da ozbiljnije analize tržišnog potencijala nisu napravljene, a kroz dostupnu dokumentaciju kao i niz obavljenih razgovora moglo bi se reći da se radi o jednoj od najvrednijih lokacija u obalnom području grada Rijeke. Ispitanici su se nadalje mogli izjasniti za lokacije s kojima su upoznati pa je većina navedenih lokacija svrstana u kategoriju lokacije tipa B (6 lokacija, kao npr. vojarna Franko Lisica u Zadru ili Višnjik, također u Zadru), tipa A (5 lokacija, npr. bivša tvornica šećera Rikard Benčić u Rijeci), te tipa C (dvije lokacije, npr. bivša vojarna u Čakovcu). S obzirom na mali broj ispitanih, rezultate treba uzeti s krajnjim oprezom i indikativnog su karaktera.

Prema odgovorima većine ispitanika, upoznatih s prenamjenom područja vojarne na Trsatu, nisu bili upoznati s informacijom provedbe analize tržišta. Manji dio opredijelio se za negativan odgovor na ovo pitanje, a potvrdno su odgovorile dvije osobe. Situacija je slična s odgovorima na isto pitanje vezano uz niz drugih lokacija, a ispitanici velikom većinom nisu upoznati s ovom informacijom. Ispitanici prema podacima iz upitnika u većini slučajeva nisu upoznati niti s informacijom postoji li evidencija/baza neiskorištenih nekretnina na području Republike Hrvatske/odnosno Rijeke. Tek nekolicina (svega njih pet), navela je da određene evidencije postoje, iz odgovora se daje zaključiti da nisu sistematizirane te da podaci nisu ujednačeni (u različitim evidencijama vode se različite vrste podataka)²⁷⁸. Postoje države koje vode evidenciju o ukupnoj površini neiskorištenih nekretnina na području te države (npr. Velika Britanija), a ti podaci predstavljaju podlogu za kreiranje politike učinkovitog upravljanja zemljištem. Na pitanje postoji li sličan podatak za ukupnu površinu neiskorištenih nekretnina u Republici Hrvatskoj, većina ispitanika nije upoznata s informacijom, a preostali su većinom odgovorili negativno. Stoga je i odgovor na pitanje *Koliki u prosjeku udio*²⁷⁹ *predstavlja u ukupnoj površini gradskog područja?* izostao (samo je jedan ispitanik ponudio odgovor na temelju grubih procjena).

Ukupno je 21 ispitanik odgovorio na pitanje *Da li broj nekretnina i pripadajućih površina na području RH raste ili opada u razdoblju od 2000. do danas?*, pri čemu su stavovi izrazito podijeljeni – polovica smatra da raste dok druga polovica smatra da opada. Sličnog su razmišljanja i ispitanici u Rijeci koji su se neznatnom većinom (jedan ispitanik više) opredijelili za "rastući" odgovor. Ispitanici su imali mogućnost odgovoriti što uzrokuje njihov rast, odnosno opadanje, pri čemu odgovori variraju. Za rast broja neiskorištenih nekretnina najčešće se ponavljao odgovor struktura vlasništva (9 puta od ukupno 61 danog odgovora), pri čemu se misli na državno, privatno ili kombinirano, koje je na bilo koji način neriješeno (neriješeni vlasnički odnosi i sl.), što ide u prilog potvrđivanju hipoteze da o ovom čimbeniku snažno ovisi prenamjena neiskorištene nekretnine. Idući uzroci koje ispitanici ukupno gledajući smatraju jednako važnima su deindustrijalizacija (pad industrije i industrijske proizvodnje), prostorno-planska dokumentacija (nepostojanje i/ili neprimjerenost prostorno-planske dokumentacije...) te trend

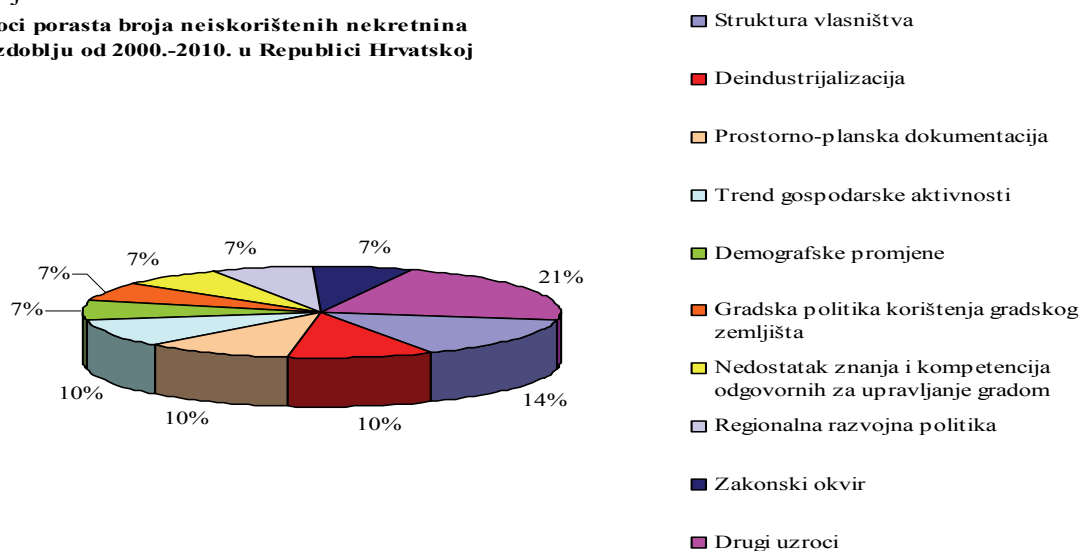
²⁷⁸ Detaljnije vidi u Dodatku 4. – Upitnik, pitanje br. 17 *Koje podatke sadrži evidencija/baza?*

²⁷⁹ Udio iskoristivog zemljišta predstavlja omjer površine neiskorištenih nekretnina i ukupne površine gradskog zemljišta i bolji je indikator magnitude zapuštenog zemljišta u nekom gradu negoli apsolutni iznos neiskorištenog zemljišta u km².

gospodarske aktivnosti (npr. padajući, stagnirajući...) koji se ponavljaju u 30% slučajeva. Kao jedna-ko važne uzroke, koji slijede nakon prethodno spomenutih, ispitanici se odlučuju za slijedeće: demografske promjene (npr. pad broja stanovnika, nepovoljna dobna/spolna/obrazovna struktura, migracije...), gradska politika korištenja gradskog zemljišta (neodgovarajuća, neprikladna porezna politika...), nedostatak znanja i kompetencija odgovornih za upravljanje gradom, regionalna razvojna politika (nepostojanje mjera/instrumenata/potica za prenamjenu...) te zakonski okvir (neodgovarajući, nedovoljno jasan...). Upravo ovaj posljednji navedeni također je jedan od čimbenika prenamjene neiskorištene nekretnine, što se ispitivanjem i potvrđuje. Preostala petina odgovora odnosi se na druge uzroke kao npr. nepostojanje političke volje, ulagačka klima (ograničeni pristup kapitalu, dezinvesticije...), problem komasacije zemljišta (okrupnjavanje manjih površina u veće...), suburbanizacija (seljenje u prigradske dijelove grada), građanske inicijative (nedovoljna zainteresiranost, blokiranje provedbe gradske politike...), lokacija (slaba atraktivnost lokacije, prevelika udaljenost od glavnih prometnih pravaca, niska upotrebljivost postojeće infrastrukture...), onečišćenje zemljišta (visoki troškovi sanacije onečišćene lokacije...), briga institucija na nacionalnoj razini (ne postoji, nedovoljna, usmjerena na nekretnine koje nisu u interesu grada...) te ostali mogući uzroci. Ukoliko bi usporedili ove odgovore s odgovorima koji se odnose na rast broja neiskorištenih nekretnina na području Rijeke, struktura uzroka je vrlo slična (uglavnom se učestalost pojedinog odgovora ponavlja). Ukoliko bi odgovore nadopunili, ulagačka klima bi zauzela nešto bolju poziciju negoli je trenutno zastupljena (u trenutnoj strukturi u grupi je drugih uzroka, a inače bi bila izdvojena kao jedan od važnijih uzroka).

Slika 7.1: Uzroci porasta broja neiskorištenih nekretnina u razdoblju od 2000.-2010. u Republici Hrvatskoj

Uzroci porasta broja neiskorištenih nekretnina u razdoblju od 2000.-2010. u Republici Hrvatskoj



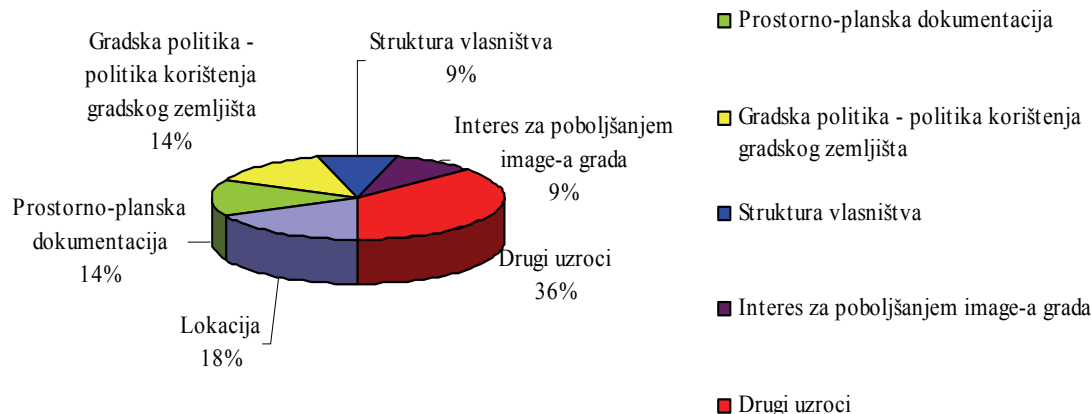
Izvor: autorica, 2010.

Na Slici 7.1 prikazana je struktura uzroka porasta broja neiskorištenih nekretnina u razdoblju od 2000.-2010. u Republici Hrvatskoj. Struktura uzroka može pomoći pri kreiranju politike prenamjene određivanjem prioriteta djelovanja, a time i određivanjem konkretnih aktivnosti.

Druga polovina ispitanika, koja se opredijelila za "*opadajući*" odgovor, strukturu uzroka opadanja broja neiskorištenih nekretnina vidi kako je prikazano na Slici 7.2. Prema najčešće navedenim odgovorima, lokacija kao glavni uzrok opadanja broja neiskorištenih nekretnina izbija na prvo mjesto. Atraktivnost lokacije, odgovarajuća udaljenost od glavnih prometnih pravaca, upotrebljivost postojeće infrastrukture tek su neki od kriterija koji ukazuju da dobra lokacija može biti jedan od ključnih čimbenika pokretanja postupka prenamjene, kao što se jednom od hipoteza i tvrdi. Kao drugi po važnosti uzrok koji se najčešće ponavlja među odgovorima ispitanika je gradska politika - politika korištenja gradskog zemljišta, koja je okarakterizirana kao odgovarajuća, strateški utemeljena, odnosno postoji poticajna porezna politika i sl. Prostorno-planska dokumentacija, odnosno postojanje i primjerenost prostorno-planske dokumentacije, jednako se smatraju važnima kao i gradska politika. Ova se dva uzroka mogu promatrati i zajedno. Naime, tamo gdje postoji dobra politika korištenja gradskog zemljišta, vrlo vjerojatno je da bi se ona uspješno provodila mora postojati, a po mogućnosti i biti primjeren prostorno-planska dokumentacija. Sama politika će biti usmjerena na njezinu izradu i primjerenost. Ispitanici su vrlo vjerojatno ove odgovore dali i stoga što su upoznati s nekim konkretnim slučajevima putem kojih su doneseni općenitiji zaključci. Kao slijedeći važni uzroci opadanja navedeni su struktura vlasništva (pri čemu se misli na riješene imovinsko-pravne odnose što je u skladu s očekivanjem jer je suprotno navedeno kao uzrok rasta), te je naveden interes za poboljšanjem image-a grada kao jednako važan ovome. Drugi uzroci objedinjeno, predstavljaju trećinu odgovora, a među njima se mogu spomenuti slijedeći: trend gospodarske aktivnosti (rastući, strateški utemeljen), oživljavanje starih gradskih jezgri i regeneracija gradskih centara, politička volja, ulagačka klima (omogućen pristup kapitalu, povoljno okruženje za zainteresirane investitore), znanje i kompetencije ljudi koji upravljaju gradovima, demografske promjene (rast broja stanovnika, povoljna dobna/spolna/obrazovna struktura, migracije - dnevne/doseljavanje i sl.), građanske inicijative (zainteresiranost građana, podrška provedbi gradske politike i sl.), briga za očuvanjem prostora i okoliša te poticaji institucija na nacionalnoj razini. Možda je zanimljivo spomenuti da niti jednom nisu kao odgovori zabilježeni uzroci opadanja kao što su regionalna razvojna politika – dijelom zbog toga što u vrijeme prikupljanja upitnika nije bila donesena Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, kao ni podzakonski akti, potom zakonski okvir, što je za očekivati s obzirom da se spominje u suprotnom kontekstu (dakle rasta njihova broja), te prihvatljivi troškovi sanacije onečišćene lokacije koji očito sami po sebi ne mogu biti dovoljan motiv da se pokrene postupak prenamjene već se treba razmatrati u širem kontekstu. Dopusnom odgovora koji se odnose na rast i opadanje broja neiskorištenih nekretnina na području Rijeke, struktura uzroka se ne bi značajnije promijenila, a tek jedan od navedenih *Drugih uzroka* i to *Oživljavanje starih gradskih jezgri i regeneracija gradskih centara*, progurao bi se među važnije uzroke opadanja njihova broja.

Slika 7.2: Uzroci opadanja broja neiskorištenih nekretnina u razdoblju 2000.-2010. u Republici Hrvatskoj

**Uzroci opadanja broja neiskorištenih nekretnina
u razdoblju 2000.-2010. u Republici Hrvatskoj**



Izvor: autorica, 2010

Ukoliko na nekom području postoji veći broj neiskorištenih nekretnina poželjno je definirati kriterije prema kojima će se odrediti red prvenstva prenamjene. Ispitanici su imali na raspolaganju niz kriterija za koje su trebali odgovoriti koji od njih određuje red prvenstva. Rezultati Tablice 7.6, ukazuju da postoji kriterij koji je "pokupio" gotovu četvrtinu odgovora, a to je politička odluka, koja (kako se dodatno kroz intervju otkriva), nažalost najčešće nije utemeljena na prethodno utvrđenim analizama, istraživanju ili nekim dobro opravdanim razlozima provedbe postupka prenamjene. Potom je na drugom mjestu interes ulagača koji će odrediti red prvenstva. Ovo sugerira na problem nedostatka vizije i strateškog djelovanja tijela koji odlučuju o pojedinoj nekretnini već se odluka donosi na poticaj izvana i diktirana je željama ulagača (kojima se u određenim slučajevima udovoljava i zbog individualnih interesa prije negoli interesa šire društvene zajednice). Vlasnički odnosi (donekle sukladno očekivanjima s obzirom na prethodne odgovore) također su među skupinom prvih pet najvažnijih kriterija odlučivanja. Odgovorima na ovo pitanje, dobiva se i informacija o važnosti stupnja onečišćenja rizičnog za zdravlje ljudi i okoliš kao relativno važnijim kriterijima u odnosu na niz niže navedenih. Vrijedi istaknuti da - nemali broj puta kroz niz razgovora spominjana - nedostatna financijska sredstva kao ključni element pokretanja projekata općenito, prema ovim odgovorima zapravo nisu pri samom vrhu kriterija određivanja reda prvenstva. Čini se da je ipak potrebno zeleno svjetlo u vidu političke podrške, potom sređeni vlasnički odnosi i uklonjeni rizici kako bi dostupna financijska sredstva kompletirala skup nužnih elemenata u svrhu prenamjene. Instrumenti poticaja (što zbog toga što ih nema ili postoje ali nisu dovoljno poticajni) te nedostatak prostora tek su ponegdje naznačeni kao kriteriji određivanja reda prvenstva prenamjene. Ovom bi segmentu trebalo posvetiti dodatnu pažnju jer uvelike mogu utjecati na pokretanje postupaka prenamjene.

Tablica 7.6: Kriteriji određivanja reda prvenstva prenamjene neiskorištene nekretnine

Kriteriji određivanja reda prvenstva prenamjene neiskorištene nekretnine	N=36
Politička odluka	24,53%
Interes ulagača	20,75%
Vlasnički odnosi	11,32%
Stupanj onečišćenja rizičan za zdravlje ljudi	9,43%
Dostupna financijska sredstva	7,55%
Stupanj onečišćenja rizičan za okoliš (biljke, životinje, zemlja, voda...)	7,55%
Instrumenti poticaja (npr. oslobođenje od različitih vrsta poreza, plaćanja komunalnih naknada i sl.)	5,66%
Nedostatak prostora za izgradnju novih objekata	5,66%
Nisam upoznat/upoznata s ovom informacijom	3,77%
Inicijative/pritisци građana	1,89%
Ostalo. Molim navedite.	1,89%
Ništa od navedenog	0,00%
Ukupno	100,00%

Izvor: autorica, 2010.

Kako bi se saznalo koji se instrumenti za poticanje prenamjene neiskorištenih nekretnina koriste u Republici Hrvatskoj, naveden je niz mogućih odgovora, a prema mišljenju ispitanika rezultati su kako je navedeno u Tablici 7.7.

Tablica 7.7: Instrumenti za poticanje prenamjene koji se koriste u Republici Hrvatskoj

Instrumenti za poticanje prenamjene koji se koriste u Republici Hrvatskoj	N=36
Podrška poduzetničkim aktivnostima usmjerenim na prenamjenu	17,65%
Promicanje javno-privatnog partnerstva kao modela prenamjene	17,65%
Investicijski programi za prenamjenu neiskorištenih nekretnina	15,69%
Marketing lokacija na kojima se nalaze neiskorištene nekretnine	11,76%
Oslobađanje od plaćanja poreza/različitih oblika naknada	9,80%
Prilagođavanje politike regionalnog i urbanog razvoja u smjeru prenamjene neiskorištenih nekretnina	9,80%
Ništa od navedenog	7,84%
Nisam upoznat/upoznata s ovom informacijom	5,88%
Ostalo. Molim navedite.	3,92%
Povećanje kapaciteta i znanja za rješavanje problema neiskorištenih nekretnina	0,00%
Prilagođavanje normativnog i fiskalnog okvira za podršku revitalizaciji urbanog zemljišta	0,00%
Ukupno	100,00%

Izvor: autorica, 2010.

Iz Tablice 7.7 razvidno je da ukoliko postoje poduzetničke aktivnosti (generiranje budućih prihoda i možebitno stvaranje radnih mjesta), podrška kroz instrumente postoji. Nadalje se pojavljuje promicanje javno-privatnog partnerstva kao modela prenamjene. Treba međutim napomenuti da u samom Zakonu, odnosno podzakonskim aktima nema eksplicitnih kriterija kojima bi se stimuliralo javno-privatno partnerstvo kao model prenamjene neke neiskorištene nekretnina u odnosu na JPP model kojim će se provesti neki greenfield projekt, tako da je ovaj instrument pri vrhu dijelom zbog često

korištene uobičajene fraze *javno-privatno partnerstvo*, kao panacee za uklanjanje poteškoća u razvoju. Investicijski programi se uglavnom odnose na napuštene industrijske objekte te dodatna ulaganja u postojeće.

Prije pokretanja postupka prenamjene potrebno je napraviti analizu/procjenu/mjerenje rizika. Ispitanike se pitalo za pojedine lokacije da li je to učinjeno. U slučaju vojarne na Trsat, od ukupno 19 ispitanih 10 nije bilo upoznato s ovom informacijom dok su ostali ispitanici podijeljeni između negativnog i pozitivnog odgovora na ovo pitanje. Vrlo vjerojatno ovakvi odgovori proizlaze iz činjenice da dionici u procesu sudjeluju u pojedinim fazama pa nisu upućeni u svaku pojedinu. Nadalje, ukoliko analiza (ni)je izvršena, informacija očito nije pronašla prohodan kanal te je na taj način ostala nepoznata, odnosno postala poznata širem krugu ljudi. Za ostale lokacije zbog nedovoljnog broja ispitanika po pojedinoj lokaciji nije uputno zaključivati, no općenito govoreći za sve lokacije sumarno ispitanici uglavnom nisu raspolagali ovom informacijom.

Zbog vrlo malog broja odgovora na pitanje *Koji od navedenih rizika su bili utvrđeni/procijenjeni/izmjereni u slučaju pojedine prenamjene?*, nije bilo moguće donijeti bilo kakve objektivne zaključke.

Upitnikom se nastojalo saznati više o participaciji građana u postupku prenamjene pojedine nekretnine, pa se ispitanicima postavilo pitanje *Da li su prema njihovom mišljenju građani bili u dovoljnoj mjeri uključeni u postupak donošenja odluke o prenamjeni?*. Za slučaj vojarne Trsat, od ukupno 19 ispitanih, sedmero smatra da nije bilo, dok isti taj broj smatra da je participacija postojala. Pet ispitanika nije upoznato s participacijom. Teško je zaključiti zbog čega su zapravo izrazito podijeljeni odgovori, no vjerojatno se radi o shvaćanju pojma participacije, razini uključenosti pojedine osobe u postupak, položaja u kojem se osoba kao ispitanik nalazi te subjektivnog osjećaja pojedinca. Za ostale slučajeve prenamjene, uglavnom prevladavaju negativni odgovori kada se za sve lokacije zajedno razmatra, no kako se zapravo radi o pojedinačnim mišljenjima, nije moguće donijeti čvrste zaključke. Ispitanike se pitalo *Na koji način je javnost najviše bila informirana o prijedlogu prenamjene neiskorištene nekretnine?*. Bili su ponuđeni slijedeći odgovori:

- ⇒ Dijeljenjem letaka, brošura i/ili sl. oglašivačkog materijala;
- ⇒ Putem postera, jumbo plakata, billboard-a i sl.;
- ⇒ Objavom na službenim internetskim stranicama pokretača inicijative;
- ⇒ Javno dostupni službeni dokumenti vezani uz prenamjenu (zapisnici, izvješća, prezentacije...);
- ⇒ Putem službenog glasila;
- ⇒ Putem TV/radio emisije (obavijesti, intervjui s odgovornim osobama, reklame...);
- ⇒ Putem press konferencija;
- ⇒ Putem novina.

U slučaju prenamjene vojarne na Trsat gotovo su svi odgovori osim prva dva bili zastupljeni, a najveći broj odgovora koji se ponavljaju odnosi se na informiranje putem novina. Potom su prema miš-

ljenju ispitanika informacije bile na raspolaganju putem javno dostupnih službenih dokumenata, službenih internetskih stranica te radio i TV emisija. Slični su rezultati dobiveni i u slučaju prenamjene Torpeda, a na osnovi ostalih podataka za prenamjenu vojarne Franko Lisica i Višnjika, uglavnom su korišteni također isti načini informiranja kao u slučaju Trsata (u slučaju vojarne Franko Lisica putem javno dostupnih dokumenata, glasila, novina te radio i TV emisija). Za ostale lokacije nedostatan je broj odgovora, pa izostaje i konkretniji zaključak.

Na pitanje *Da li se po mišljenju ispitanika javnost u dovoljnoj mjeri uključila u projekt prenamjene?*, ispitanici su općenito (za sve lokacije) skloniji odgovorima ne znam (polovina odgovora za sve lokacije osim Trsata), negativni odgovor koji je zastupljen sedam puta, a pozitivan odgovor svega pet puta. U pogledu prenamjene vojarne na Trsatu, od 18 odgovora, njih sedam je bilo pozitivno, šest negativno, a petoro ispitanika nisu znali ocijeniti da li je javnost bila dovoljno uključena. Najveći broj pozitivnih odgovora može sugerirati da je postojala izvjesna razina participacije, no neznatno manji broj negativnih odgovora otvara pitanje da li je javnost doista bila dovoljno uključena i što se zapravo pod uključivanjem javnosti misli.

Svrha pitanja *Na koji se od navedenih načina po Vašem mišljenju javnost najviše uključila u projekt prenamjene?* bila je da se sazna koji konkretno načini su se koristili kako bi se javnost uključila. Odbir načina uključivanja može ukazati da li se radi o uključivanju u samom tijeku donošenja odluke, naknadnom ili minimalno Zakonom propisanom, formalnom uključivanju. Najčešći (i očekivani) odgovor za sedam lokacija je bio putem javne rasprave. Osim ovoga, slijedeći načini su također bili navedeni u istom pitanju:

- *Sudjelovanjem u tijelu zaduženom za odlučivanje o prenamjeni* – ovaj se odgovor pojavio u slučaju Trsata i Torpeda, kao i još jedne lokacije, što bi upućivalo na razmjerno visok stupanj participacije. Međutim, vrlo je vjerojatno da se radi o osobama koje nisu predstavnici javnosti u klasičnom smislu već su pozicionirane na mjestima koja sama po sebi preuzimaju funkciju u takvim tijelima.
- *Sudjelovanjem u tematskim radionicama* – u oba slučaja (Trsat i Torpedo), naveden je i ovaj odgovor što se može promatrati zajedno s prethodnim pri čemu osobe koje su u tijelu zaduženom za odlučivanje o prenamjeni imaju priliku sudjelovati u tematskim radionicama.
- *Sudjelovanjem u odlučivanju o idejnom projektu* – na ovo pitanje nije bilo niti jednog odgovora. Razlog tome je velikim dijelom zbog toga što je praksa (barem u RH) da u ovoj odluci sudjeluju gotovo isključivo stručnjaci (arhitekti, urbanisti uglavnom), a članovi tog neovisnog tijela nisu popunjavali upitnik pa su stoga izostali i odgovori na ovo pitanje.
- *Sudjelovanjem u TV/radio emisijama* – nekolicina (manja) odgovora odnosila se na ovaj način uključivanja javnosti, u oba slučaja.

Dodatno putem davanja novinskih priloga, lobiranjem pri donositeljima odluka te organiziranjem kampanja podizanja svijesti javnost se imala prilike uključiti ali u znatno manjoj mjeri. Za mogući odgovor *Ostalo*, nije dobiven nijedan odgovor tako da su ponuđeni načini zapravo iscrpljeni.

Prema modificiranim ljestvama participacije (Duraiappah, Roddy i Parry, 2005), postoji devet stupnjeva participacije (prilagođeno od Arnstein, 1971; Pimbert i Pretty 1994; Pretty et al., 1995; Jeffrey i Vira, 2001). Stupnjevi participacije, od najnižeg prema najvišem, navedeni su u Tablici 7.8, koja se nalazi u nastavku.

Tablica 7.8: Stupnjevi participacije

Stupnjevi participacije	Opis
Manipulacija	Donositelji odluka su uvjerali javnost da je predloženi projekt prenamjene najbolji.
Pasivna participacija	Javnost je od stručnjaka dobila informaciju o tome što će se dogoditi ili što se već dogodilo.
Participacija (jednosmjernim) obavještanjem	Građani su ispunjavali upitnike/ankete koje su sastavili istraživači, ispitanici su pritom obaviješteni o svojim pravima, odgovornostima i opcijama, no nije postojala mogućnost utjecanja na daljnji nastavak rada , s obzirom da nije bilo povratne informacije niti provjere točnosti informacija.
Participacija savjetovanjem	Vanjski savjetnici su konzultirali pripadnike lokalne zajednice koji su dali svoja mišljenja, potom su savjetnici definirali probleme i rješenja, koja mogu, ali i ne moraju biti modificirana u duhu informacija dobivenih od sudionika, pri čemu sudjelovanje građana u odlučivanju nije bilo omogućeno .
Participacija uz materijalnu potporu	Građani su sudjelovali dobivanjem poticaja u zamjenu za davanje na raspolaganje određenih resursa.
Funkcionalna participacija	Građani su bili uključeni u proces kroz formiranje grupa nakon što su glavne odluke donesene, kako bi se postigli prethodno definirani ciljevi prenamjene.
Interaktivna, participacija	Građani su sudjelovali u zajedničkoj analizi , koja je rezultirala postojećim projektom prenamjene i/ili osnivanjem novih lokalnih institucija i/ili jačanja postojećih. Lokalni ljudi preuzeli su kontrolu nad procesom odlučivanja.
Partnerstvo	Proces pregovaranja rezultirao je ujednačenom raspodjelom moći između lokalnih ljudi i donositelja odluka , koji udruženi djeluju prema zajedničkom cilju i nastoje optimizirati blagostanje svih uključenih. U planiranju procesa odlučivanja odgovornost i raspodjela rizika su obostrane.
Aktivna participacija (mobilizacija)	Građani su sudjelovali u procesu preuzimanjem inicijative neovisno o vanjskim institucijama, razvili kontakte s vanjskim institucijama u cilju dobivanja potrebnih sredstava i tehničkih savjeta, te zadržali kontrolu nad korištenjem sredstava.

Izvor: Duraiappah, Roddy i Parry, 2005

U upitniku je ispitanicima postavljeno pitanje koje se odnosi na navedene stupnjeve participacije na koje je bilo potrebno odgovoriti koristeći Likertovu skalu odgovora (od potpunog neslaganja do potpunog slaganja, 5 mogućih odgovora). Odgovori variraju unutar pojedinog stupnja, a rezultati su opisani u nastavku. Za područje Trsata, za najniži stupanj participacije, tzv. **Manipulaciju** zanimljivo je istaknuti da se od 18 ispitanih, najveći broj njih (44,4%) *slaže*²⁸⁰ da se radi upravo o ovom stupnju

²⁸⁰ Likertova skala s ponuđenim odgovorima za pojedini stupanj participacije, u upitniku je formulirana na slijedeći način: uopće se ne slažem, ne slažem se, niti se slažem niti se ne slažem, slažem se, u potpunosti se slažem.

participacije, a dodatno još 4-ero ispitanih se *u potpunosti slaže* da se radi o manipulaciji. Ove dvije skupine zajedno čine oko 2/3 odgovora pa se može smatrati indikativnim (*Donositelji odluka su uvjerali javnost da je predloženi projekt prenamjene najbolji*), u smislu slabe participacije (tek dva ispitanika se *ne slažu* s odgovorom, a nema odgovora *uopće se ne slažem*). Rezultati odgovora za stupanj tzv. **Pasivne participacije** naginju k odgovoru *slažem se* (12 odgovora od ukupno 17). Drugim riječima javnost je od stručnjaka dobila informaciju o tome što će se dogoditi ili što se već dogodilo. Preostali odgovori podijeljeni su oko odgovora *ne slažem* te *niti se slažem niti se ne slažem*. Za većinu odgovora vezanih za **participaciju (jednosmjernim) obavješćavanjem** ispitanici se *niti slažu niti ne slažu*, a preostali stupnjevi skale otprilike su jednako zastupljeni. Ukoliko bi se zajedno promatrali najviši stupnjevi slaganja tada bi se moglo reći da se većina ili *slaže* ili *u potpunosti slaže* da se radi o ovoj vrsti participacije. Za **participaciju savjetovanjem**, koju karakterizira nemogućnost sudjelovanja građana u odlučivanju većina ispitanih se *ne slaže*, a manji broj (troje) *se slažu* da se dosegla ova vrsta participacije. **Participacija uz materijalnu potporu**, odnosno mogućnost sudjelovanja građana dobivanjem poticaja, nije bila prisutna. Drugim riječima, *u potpunosti se ne slaže* ili se *ne slaže* 80% ispitanih. Slijedeći stupanj participacije, **funkcionalna participacija**, očituje se uključivanjem u proces kroz formiranje grupa. Za područje Trsata, čak 85% ispitanih se *ne slaže* (uključujući i one koji se u potpunosti ne slažu). Ovo bi se mogao promatrati kao pozitivan znak, no prava potvrda bi uslijedila da su se na skali pronašli odgovori slaganja, što nije bio slučaj. Osnovno obilježje **interaktivne participacije**, kao višeg stupnja uključenosti građana (od funkcionalne) je da su građani sudjelovali u zajedničkoj analizi, a lokalni ljudi preuzeli kontrolu nad procesom odlučivanja. Većina ispitanih (2/3) u potpunosti se ne slaže ili se ne slaže da je došlo do interaktivne participacije, dok se 13% u potpunosti slaže da se zapravo radi o interaktivnoj participaciji. **Partnerstvo** predstavlja vrlo visoki stupanj participacije, a obilježava ga ujednačena raspodjela moći između lokalnih ljudi i donositelja odluka. U slučaju Trsata polovina ispitanih (*u potpunosti*) se *ne slaže* da se ostvarilo partnerstvo na navedeni način, dok se 37,5% ispitanih *niti slaže niti ne slaže*. Svega 12,5% se slaže da je došlo do partnerstva. Najviši oblik participacije, **aktivna participacija (mobilizacija)** nije se prema rezultatima ispitanika ostvarila, odnosno većina se *u potpunosti ne slaže* s navodom.

U slučaju prenamjene područja bivše tvornice Torpedo, s obzirom na mali broj ispitanih (svega pet), rezultati su dani u Tablici 7.9 (za svaki stupanj participacije po pet odgovora). Većina odgovora nalazi se u području *niti se slažem niti se ne slažem* što može upućivati na općenito nedovoljnu informiranost i nesklonost davanju mišljenja. Također kada se govori o višim stupnjevima participacije (od funkcionalne na više), većina odgovora koncentrirana je u rubrikama *uopće se ne slažem* ili *ne slažem se*. Tek se poneki ispitanici opredjeljuju za odgovor *slažem se*, za više stupnjeve participacije. Moglo bi se zaključiti da se radi o nižem do srednjem stupnju participacije.

Tablica 7.9: Ocjena stupnja participacije – slučaj Torpedo

Stupnjevi participa- cije	Uopće se ne slažem	Ne se slažem	Niti se sla- žem niti se ne slažem	Slažem se	U potpunosti se slažem
Manipulacija	1	2	1		1
Pasivna participacija		2	2	1	
Participacija (jednosmjernim) objavještavanjem	1		1	1	2
Participacija savjetovanjem	1	1	2		1
Uz materijalnu potporu		2	3		
Funkcionalna participacija		3	1	1	
Interaktivna participacija	1	2	1	1	
Partnerstvo	3		1	1	
Aktivna participacija (mobilizacija)	3		1		1

Izvor: autorica, 2010.

Za područje Trsata prema rezultatima ispitanika provedba aktivnosti je bila transparentna (preko polovine ispitanika se ili *slaže* ili *u potpunosti slaže*), gotovo trećina se *niti slaže niti ne slaže*, a preostalih 16% se *ne slaže* s ponuđenom izjavom. Za ostale lokacije premalo je podataka na temelju kojih bi se moglo objektivno zaključivati, iako skupno gledano odgovori se uglavnom nalaze u području *niti se slažem niti se ne slažem* ili *slažem se*.

Ispitanicima se ponudilo pitanje *Slažete li se s izjavom da u projektima prenamjene građani trebaju sudjelovati?*. Izuzetno ohrabrujući je odgovor (2 od 36 ispitanih nisu odgovorila), da se gotovo polovina (47,2%) ispitanih *slaže* da bi građani trebali sudjelovati. Kada se tom broju doda trećina ispitanih koja se *u potpunosti slaže*, dobiva se jasna poruka da se participativni procesi trebaju podupirati, a građani u njima itekako sudjelovati, čime bi se mogla opravdati i hipoteza da je participacija jedan od ključnih čimbenika u postupcima prenamjene i može bitno utjecati na njezin ishod.

Na pitanje *Da li smatrate da je prenamjena u odabranim slučajevima bila uspješna?*, u slučaju Trsata ukupno 18 ispitanika je odgovorilo na pitanje. Gotovo 70% ispitanih opredijelilo se za odgovor *uspješna* ili *izrazito uspješna*. Trećina ih smatra da je bila uspješna dok 16,7% njih smatra da je bila djelomično uspješna. Odgovori vezani za Torpedo uglavnom se koncentriraju oko neuspješne ili djelomično uspješne prenamjene, no zbog nedovršenosti postupka, kao i malog broja ispitanika ovaj je podatak potrebno razmatrati s rezervom. Za područje vojarne Franka Lisice, kao i Višnjika, odgovori se uglavnom kreću u smjeru uspješne prenamjene, no ista opaska kao i za Torpedo stoji i za ove projekte.

Kako bi se bolje opisala uspješnost, ispitanicima je ponuđeno pitanje *Ukoliko je po Vašem mišljenju prenamjena bila uspješna, koji od navedenih pokazatelja uspješne prenamjene u slučaju pojedine prenamjene?*, a odgovor se sastojao od tri grupe mogućih odgovora. Grupe pokazatelja uspješnosti bile su formirane prema osnovnom sadržaju, a koji je u vezi s pojmom održivost jer se oslanja na tri stupa održivosti (navedeno u Poglavlju 6.) pa su tako postojale grupe *Prostor i okoliš*, *Gospodarstvo i proračun*, te *Društvo*. Ukupno 18 ispitanika imalo je mogućnost prema vlastitom mišljenju dati odgovore na prethodno navedeno pitanje. Rezultati su u tablicama koje slijede.

Tablica 7.10: Pokazatelji uspješne prenamjene – *Prostor i okoliš* (slučaj Trsat)

Pokazatelji uspješne prenamjene – <i>Prostor i okoliš</i> (slučaj Trsat)	N=44 odgovora
U potpunosti je prenamijenjen predviđeni prostor prenamjene	25,00%
Optimalno je iskorišten prostor prenamjene	20,45%
Poboljšana je prometna povezanost predmetne lokacije s ostalim prometnicama	15,91%
Uklonjen je rizik neiskorištenih nekretnina po zdravlje ljudi	13,64%
Novi objekti u skladu su s održivom gradnjom ("zelene" zgrade, energetska učinkovitost...)	9,09%
Uklonjen je rizik neiskorištenih nekretnina po okoliš (biljni i životinjski svijet, voda, tlo, zrak)	6,82%
Neki drugi kriterij iz grupe <i>Prostor i okoliš</i>	4,55%
Onečišćeni prostor je u potpunosti saniran	2,27%
Niti jedan od kriterija iz grupe <i>Prostor i okoliš</i> nije zadovoljen	2,27%
UKUPNO	100,00%

Izvor: autorica, 2010.

Prema rezultatima ispitanika, kako je navedeno u Tablici 7.10, gotovo polovina odgovora (dva pokazatelja s najčešće danim odgovorima) odnosi se na uspješnu provedbu projekta i optimalno korištenje *prostora*. Prenamjenom je prema danim odgovorima poboljšana prometna povezanost te uklonjen rizik po zdravlje ljudi. Preostala četvrtina odgovora odnosi se na sve ostale pokazatelje i ponuđene odgovore.

Među pokazateljima uspješne prenamjene grupe *Gospodarstvo i proračun*, najčešće (u trećini slučajeva) se pojavio pokazatelj rasta vrijednosti nekretnina u okružju, kao što je vidljivo u Tablici 7.11. Potom su na visoka mjesta izbili pokazatelji povećanja broja radnih mjesta i zaposlenih. Preostali odgovori čine manje od petine odgovora, što se dijelom može opravdati preuranjenim mjerenjima promjene vrijednosti pojedinog pokazatelja, s obzirom da čitav projekt nije u potpunosti gotov, a i nije u izravnoj vezi s nekim pokazateljima. Objektivne vrijednosti promjene pokazatelja mogu se očekivati kroz buduće razdoblje.

Tablica 7.11: Pokazatelji uspješne prenamjene – *Gospodarstvo i proračun* (slučaj Trsat)

Pokazatelji uspješne prenamjene - <i>Gospodarstvo i proračun</i> (slučaj Trsat)	N=28 odgovora
Porasla je vrijednost nekretnina u okruženju	33,33%
Došlo je do povećanja broja radnih mjesta	23,81%
Došlo je do povećanja broja zaposlenih	21,43%
U skladu je s predviđenim razvojnim dokumentom	9,52%
Smanjilo se ulaganje u infrastrukturu	4,76%
Porastao je broj noćenja	4,76%
Povećao se prihod od lokalnih poreza	2,38%
Povećao se broj turista	0,00%
Neki drugi kriterij iz grupe <i>Gospodarstvo i proračun</i>	0,00%
Niti jedan od kriterija iz grupe <i>Gospodarstvo i proračun</i> nije zadovoljen	0,00%
UKUPNO	100,00%

Izvor: autorica, 2010.

U nastavku je Tablica 7.12 s pokazateljima uspješne prenamjene za grupu *Društvo*. Tri pokazatelja čiji se odgovori najčešće pojavljuju – poboljšanje image-a grada, povećanje broja usluga/sadržaja i porast broja studenata, predstavljaju 2/3 odgovora, a kada im se pridruži i poboljšanje kvalitete života u gradu, zajedno čine ¾ odgovora. S obzirom da se radi o prenamjeni čije koristi bi u budućnosti trebala imati šira društvena zajednica, za očekivati je da su upravo ovi pokazatelji izbili u prvi plan.

Tablica 7.12: Pokazatelji uspješne prenamjene – *Društvo* (slučaj Trsat)

Pokazatelji uspješne prenamjene – <i>Društvo</i> (slučaj Trsat)	N=59 odgovora
Poboljšan je image grada	22,03%
Povećan je broj usluga/sadržaja	20,34%
Porastao je broj studenata	20,34%
Poboljšana je kvaliteta života u gradu	13,56%
Poboljšana je dostupnost novim uslugama/sadržajima	10,17%
Objekti se koriste u skladu sa zacrtanim planom	8,47%
Neki drugi kriterij iz grupe <i>Društvo</i>	5,08%
Povećao se udio osoba koje se bave sportskim aktivnostima	0,00%
Niti jedan od kriterija iz grupe <i>Društvo</i> nije zadovoljen	0,00%
UKUPNO	100,00%

Izvor: autorica, 2010.

Zbog nedovoljnog broja popunjenih upitnika, nije bilo moguće izračunati rezultate za slučaj Torpeda.

S obzirom da u RH trenutno ne postoji sustavan pristup (niti okvir) za prenamjenu neiskorištenih nekretnina, u upitniku je postavljeno pitanje *Da li je po Vašem mišljenju potrebno da Republika Hrvatska izradi nacionalnu strategiju, politiku, zakonski okvir, metodologiju ili sl. koji će regulirati prenamjenu neiskorištenih nekretnina?*. Gotovo 40% ispitanika smatra da *Nužno je i iznimno potrebno, bez toga nije moguće održivo prenamjenjivati neiskorištene nekretnine*, a trećina smatra da je *Vrlo važno, jer bitno utječe na kvalitetu i brzinu prenamjene predmetne nekretnine*. Dio ispitanika (13,3%) smatra da je *Važno te da treba uvesti barem nešto od navedenog* (ispitanici navode mogućnosti poput uvođenja

metodologije, izrade operativnog plana, razrade kriterija i procedura, utvrđivanje rokova, provedbe javnih anketnih arhitektonsko-urbanističkih natječaja), dok manji broj (njih troje) smatra da *Nije previše važno, ne smeta, a stvari mogu dobro funkcionirati i bez navedenog.*

Ispitanicima je postavljeno pitanje *Tko bi po Vašem mišljenju trebao voditi evidenciju neiskorištenih nekretnina?* te je ponuđeno nekoliko mogućih odgovora. Rezultati se nalaze u Tablici 7.13.

Tablica 7.13: Prijedlog tijela nadležnog za vođenje evidencije neiskorištenih nekretnina

Upravljačko tijelo	N=62 odgovora
Jedinica lokalne samouprave za svoje područje (grad, općina)	27,42%
Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom	20,97%
Jedinica područne (regionalne) samouprave za svoje područje	20,97%
Zasebno tijelo osnovano u te svrhe (npr. Agencija)	12,90%
Ministarstvo	9,68%
Hrvatski fond za privatizaciju	3,23%
Nekoliko tijela zajedno	3,23%
Neko drugo tijelo	1,61%
Mislim da vođenje evidencije nije potrebno	0,00%
UKUPNO	100,00%

Izvor: autorica, 2010.

Ukoliko su ispitanici naveli Ministarstvo kao moguće tijelo, postojala je mogućnost navođenja kojeg konkretno. Uglavnom prevladava MZOPUG, a u dva navrata spomenuta su i MGRP, MRRŠVG te Ministarstvo financija i to zbog oporezivanja nenamjenskog korištenja. Ukoliko se radi o odgovoru nekoliko tijela zajedno, jedan od prijedloga je zajednička suradnja lokalne samouprave i regionalne agencije za razvoj. Za evidenciju bi prema navodu pojedinih ispitanika trebao postojati središnji registar (javni informacijski sustav) svih nekretnina u posebnom tijelu (npr. Agenciji) ili bi nadležna upravska tijela jedinica lokalne i područne samouprave trebala voditi evidenciju za svoja područja u suradnji s Agencijom na nacionalnoj razini. Spomenut je i prijedlog samoinicijativno osnovane udruge (ne od grada!) koja bi mogla obavljati taj posao.

Posljednje pitanje ispitanicima je informativnog karaktera sa svrhom dobivanja pregleda upoznatosti ispitanika s navedenim pojmovima ali i poticanje na daljnje proučavanje i prikupljanje informacija vezanih na temu prenamjene. Na posljednje pitanje *Da li Vam je poznata neka od slijedećih institucija, mreža, programa ili projekata koji se bave problemom neiskorištenih nekretnina, te putem kojih je moguće financirati projekte prenamjene?*, odgovorilo je svih 36 ispitanika. Sukladno očekivanjima, ispitanici su najčešće odgovarali da su upoznati s *ERDF-om – European Regional Development Fund*, te *USEPA-om - United States Environmental Protection Agency*. Više od polovine odgovora odnosi se upravo na ova dva odgovora. Pozitivno je da su ispitanici (doduše tek poneki) upoznati i s još nekim važnijim mrežama, programima i projektima, a nažalost još uvijek nedovoljno, dok s nekima uopće (posljednja četiri navedena pojma). Osobito je važan Program URBACT kroz koji je moguća razmjena znanja i iskustva, a to je područje u kojem postoji veliki prostor za napredovanje. Učenjem iz dobrih

praksi, stvara se podloga za pojednostavljenje postupka prenamjene te izbjegavanje mogućih grešaka. U nastavku je Tablica 7.14, s rezultatima ovog pitanja.

Tablica 7.14: Institucije, mreže, programi, projekti u području neiskorištenih nekretnina

Institucije/mreže/programi u području neiskorištenih nekretnina		N=37 odgovora
ERDF	European Regional Development Fund	37,84%
USEPA	United States Environmental Protection Agency	18,92%
BERI	Brownfield European Regeneration Initiative	10,81%
RESCUE	Regeneration of European Sites in Cities and Urban Environments	8,11%
CABERNET	Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network	8,11%
REVIT	Revitalising industrial sites - Towards more efficient and sustainable land use management	5,41%
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas	5,41%
NORISC	Network Orientated Risk Assessment by Insitu Screening of Contaminated Sites	2,70%
CLARINET	Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies	2,70%
URBACT	Europski program kojeg financira ERDF, usmjeren na razmjenu iskustva i znanja u pitanjima prenamjene neiskorištenih nekretnina među europskim gradovima	0,00%
PROSIDE	PROMoting Sustainable Inner Urban Development	0,00%
NICOLE	Network for Industrially Contaminated Land in Europe	0,00%
LUDA	Improving the Quality of Life in Large Urban Distressed Areas	0,00%
UKUPNO		100,00%

Izvor: autorica, 2010.

Na temelju podataka dobivenih kroz analizu institucija, intervjuje, upitnike te ostale dostupne dokumentacije, u oba slučaja je napravljena podjela dionika na:

1. *primarne* - ukoliko je vjerojatno da će dionik biti izložen utjecaju postojećeg problema ili njegovog rješenja, bilo u pozitivnom bilo u negativnom smislu (još se mogu nazivati i *izravni dionici*, odnosno oni koji su pod neposrednim utjecajem potencijalnih učinaka mjere); te
2. *sekundarne* - u slučaju da je dionik "posrednik" u procesu, tj. organizacija, vladino tijelo, nevladina organizacija, političari ili lokalni lideri koji sudjeluju u financiranju, provedbi, nadzoru ili zagovaranju, tada se radi o sekundarnim dionicima (ili također *neizravni dionici* koji su posredno pod utjecajem mjere).

Dionici u slučaju prenamjene na Trsat razvrstani su na primarne i sekundarne u Tablici 7.15, dok su u slučaju prenamjene Torpeda, razvrstani u Tablici 7.16.

Tablica 7.15: Podjela na primarne i sekundarne dionike – slučaj Trsat

Dionik	Primarni (izravni)	Sekundarni (neizravni)
Grad Rijeka	+++*	
Sveučilište	++	
Ministarstvo obrane RH		+
Primorsko-goranska županija		+
Zavod za prostorno uređenje		+
Zaklada Sveučilišta		+
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	+	
Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva		+
Ministarstvo zdravstva	+	
Nevladine udruge		+
Mjesni odbor Trsat	+	
Tehnologijski kamp	+	
Financijski sektor		+

Izvor: autorica, 2010.

*dvostruki znak + označava značajniju ulogu unutar skupine

Tablica 7.16: Podjela na primarne i sekundarne dionike – slučaj Torpedo

Dionik	Primarni (izravni)	Sekundarni (neizravni)
Grad Rijeka	++	
Primorsko-goranska županija		+
Zavod za prostorno uređenje		+
Ministarstvo kulture		++
Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva		++
Lučka uprava Rijeka	++	
Torpedo d.o.o. u stečaju	++	
Trgovački sud	+	
Mjesni odbor Turnić	+	
Nevladine udruge		+
Postojeći subjekti poslovanja	+	
PORIN	++	
Financijski sektor		+

Izvor: autorica, 2010.

*dvostruki znak + označava značajniju ulogu unutar skupine

Podjelom dionika na primarne i sekundarne nastojalo se slikovito prikazati tko su dionici kojim su pod izravnim utjecajem prenamjene (dvostruki znak + predstavlja značajniju ulogu unutar skupine), te ostali koji su s prenamjenom povezani, međutim nisu u mogućnosti izravno utjecati na odluke koje se tijekom procesa donose. U kontekstu reprezentativnosti dionika spominje se i termin dvojakosti dionika (Vredenburg i Hall, 2005) koji se odnosi na:

- dionike s kontradiktornim ciljevima ili interesima;
- dionike s "preklapajućim ulogama" (gdje je ponekada teško razgraničiti između dviju grupa kojima pojedini dionik pripada);

- dionike koji ne žele ili nisu u stanju jasno izraziti svoje pozicije.

Ukoliko se govori o dvojakoj ulozi pojedinog dionika to bi u slučaju Trsata bila situacija kada bi osoba bila zaposlena na ovom projektu u Gradu Rijeci ili npr. na Sveučilištu te istovremeno živjela na području prenamjene i bila izložena utjecaju s time povezanih aktivnosti. Dionike je moguće razvrstati i sukladno tipu njihove moći. Prema Dalal-Clayton i Bass (2002), na temelju prethodnog rada Filer i Sekhran (Filer i Sekhran, 1998), četiri su tipa moći: *menadžerska moć*, *izvršna moć*, *pregovaračka moć* te *moć na osnovi položaja*. U Tablici 7.17, prikazani su tipovi moći te dionici u oba slučaja raspoređeni sukladno predloženoj kategorizaciji.

Tablica 7.17: Tipovi moći – slučaj Trsat i slučaj Torpedo

Tip moći	Obilježje	Trsat	Torpedo
Menadžerska moć	Sposobnost kontrole aktivnosti drugih dionika i sukladno tome određivanju količine i kvalitete njihovih ishoda.	Grad Rijeka, Sveučilište	Grad Rijeka, Lučka uprava Rijeka, Trgovački sud, Torpedo d.o.o. u stečaju
Izvršna moć	Sposobnost zadovoljavanja potreba i zahtjeva ostalih dionika povećavajući ovlasti pojedinog dionika spram ostalih.	MORH, MZOŠ, MZ, MZOPUG, PGŽ, Zavod za prostorno uređenje	PORIN, MZOPUG, PGŽ, Zavod za prostorno uređenje
Pregovaračka moć	Sposobnost izvlačenja resursa ili stjecanja povlastica od ostalih dionika, nekom kombinacijom sile ili uvjeravanja.	Grad Rijeka, Sveučilište	
Moć na osnovi položaja	Sposobnost zadobivanja simpatije i podrške ostalih dionika pod pretpostavkom zajedničkog interesa.	Zaklada Sveučilišta, nevladine udruge, Mjesni odbor Trsat, Tehnologijski kamp	MK, Mjesni odbor Turčin, nevladine udruge, postojeći subjekti poslovanja

Izvor: prilagodila autorica, prema Dalal-Clayton i Bass, 2002, na temelju prethodnog rada Filer i Sekhran (Filer i Sekhran, 1998), 2010.

U nastojanju da se donekle odredi tip moći, nastaje problem jasnog razgraničenja između pojedinih tipova moći. Stoga se primjerice u slučaju Trsata, Grad Rijeka i Sveučilište, nalaze u dvije rubrike te bi se moglo reći da imaju obilježja menadžerske ali i pregovaračke moći, u duhu opisa danog u tablici. Takav stav proizlazi iz upitnika ali i iz intervju a kroz koje je dobivena informacija da se zapravo odluka o prenamjeni u Sveučilište donijela, a potom se o odluci razgovaralo u širem krugu zainteresiranih dionika. U slučaju Torpeda, nije identificiran dionik s pregovaračkom moći, dijelom i iz razloga što to područje nije do kraja prenamijenjeno, a ni ne postoji do kraja osmišljena vizija kako bi područje trebalo izgledati.

Kako je veće navedeno u Poglavlju 5, dionike je moguće grupirati kroz matricu moći i potencijala. Kroz ovakav prikaz, pokazuje se koliku moć ima pojedini dionik u smislu velika ili mala te koliki ima potencijal, u smislu jak ili slab. U Tablicama 7.18 i 7.19 prikazani su intenziteti moći i potencijala za slučaj Trsata, odnosno Torpeda.

Tablica 7.18: Strateška matrica moći i potencijala - slučaj Trsat

Matrica moći i potencijala		Potencijal dionika	
		Jak	Slab
Moć dionika	Velika	Grad Rijeka, Sveučilište	-
			-
	Mala	PGŽ, Zavod za prostorno uređenje	MZOŠ, MZ, MZOPUG
		nevladine udruge, Mjesni odbor Trsat	MORH
		Zaklada Sveučilišta, Tehnologijski kamp	

Izvor: prilagodila autorica prema Mayers, 2005, 2010.

Tablica 7.19: Strateška matrica moći i potencijala – slučaj Torpedo

Matrica moći i potencijala		Potencijal dionika	
		Jak	Slab
Moć dionika	Velika	Grad Rijeka, Trgovački sud	Torpedo d.o.o. u stečaju
			-
	Mala	Primorsko-goranska županija, Zavod za prostorno uređenje, PORIN, Lučka uprava Rijeka	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo Kulture
		Nevladine udruge, Mjesni odbor Turnić	-
		Postojeći subjekti poslovanja	

Izvor: prilagodila autorica prema Mayers, 2005, 2010.

Za potrebe usporedbe ova dva slučaja, u nastavku je Tablica 7.20, s osnovnim podacima.

Tablica 7.20: Osnovni podaci o slučajevima prenamjene Trsat i Torpedo

Slučaj	Razdoblje	Veličina (m ²)	Udaljenost od centra (u km)	Prethodna upotreba	Tip lokacije (A, B, C)	Vrijednost projekta
Vojarna Trsat	2001. - <i>traje</i>	390.000	< 5km	Vojni kompleks	B	cca 800 mil HRK
Torpedo	<i>traje</i>	71.000	< 5km	Industrijska proizvodnja	B	-nema podataka-

Izvor: autorica, 2010.

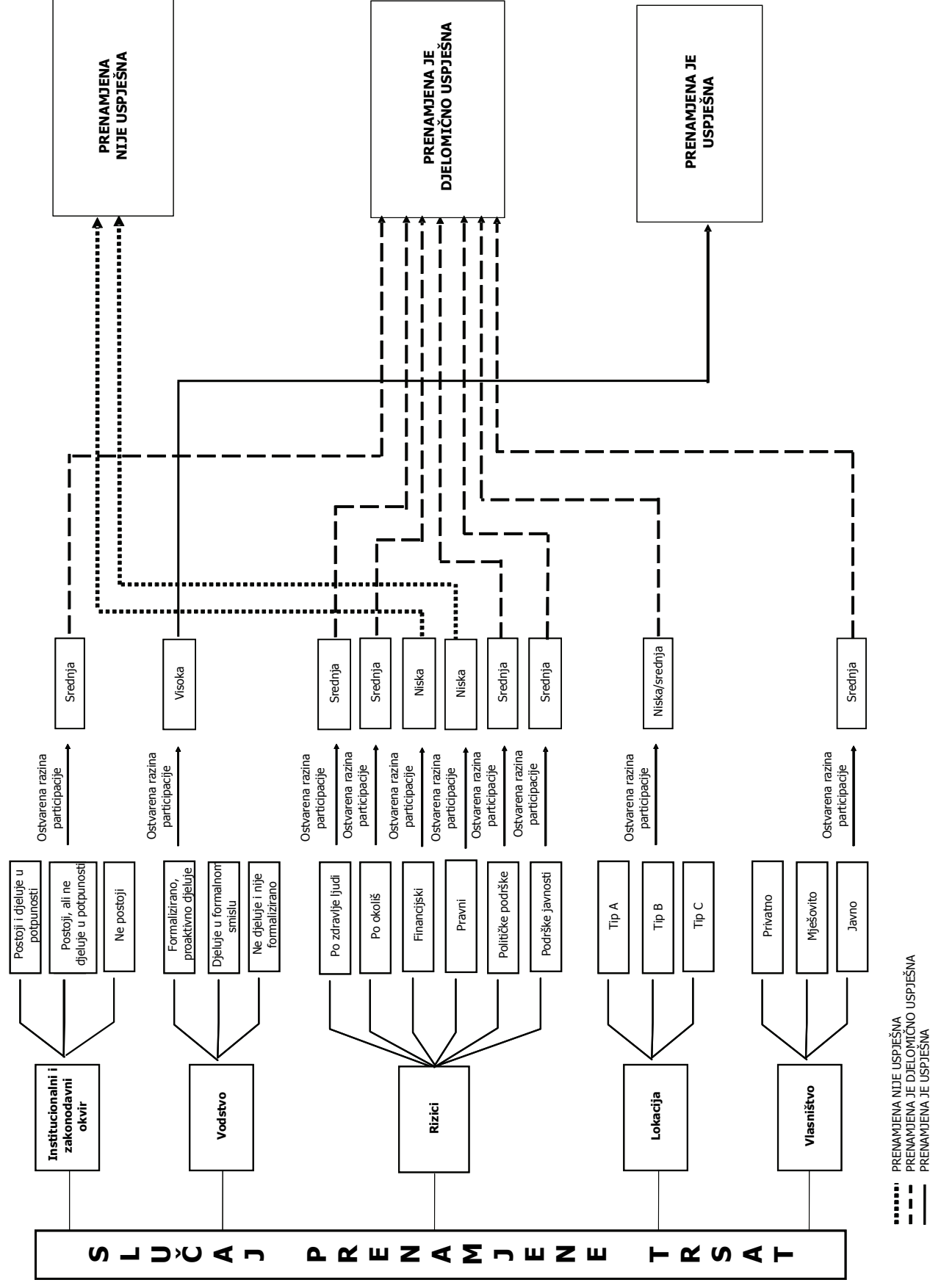
Slučajevi Trsat i Torpedo slični su jer se radi o istoj jedinici lokalne samouprave i razvojnom kontekstu, lokaciji tipa B – koja ima razvojni potencijal i u blizini je gradskog središta ali zahtijeva podršku javnog sektora da bi ju se uspješno prenamijenilo. Na temelju prikupljenih podataka, u oba slučaja može se reći da nije bilo analize dionika, njihovih moći, potencijala i međusobnih odnosa, pa je tako

izostao i pravi temelj za oblikovanje daljnjih participativnih procesa. S obzirom da u slučaju Torpeda, prenamjena i nije u potpunosti završena, još uvijek postoji prilika da se takva analiza napravi i u skladu s tim izradi plan daljnjeg djelovanja, kao i komunikacijska strategija koja bi omogućila dijalog između zainteresiranih dionika.

Na Slici 7.3 prikazani su međudnosi pojedinih determinanti i participacije te utjecaj na uspješnost prenamjene. Temeljem prethodno analiziranih podataka i dostupnih informacija, kao i prethodno utvrđenog modela, cilj je prikazati ponašanje determinanti u slučaju prenamjene Trsat. Ono što upada u oči je da je ostvarena srednja razina participacije zbog naglašene uloge vođe i vodstva, što potvrđuju informacije iz niza provedenih intervjua. Nasuprot toga, niska i nezadovoljavajuća razina participacije ostvarena je u pogledu financijskih i pravnih rizika, odnosno nije bilo značajnijeg sudjelovanja dionika u njihovoj procjeni, kao i odlučivanju razine prihvatljivog rizika, pa bi se moglo reći da prenamjena s obzirom na to nije bila uspješna. Ostali podaci upućuju na srednju (prosječnu) razinu participacije koja se ostvarila pod utjecajem ostalih determinanti što je ukupno rezultiralo djelomično uspješnom prenamjenom.

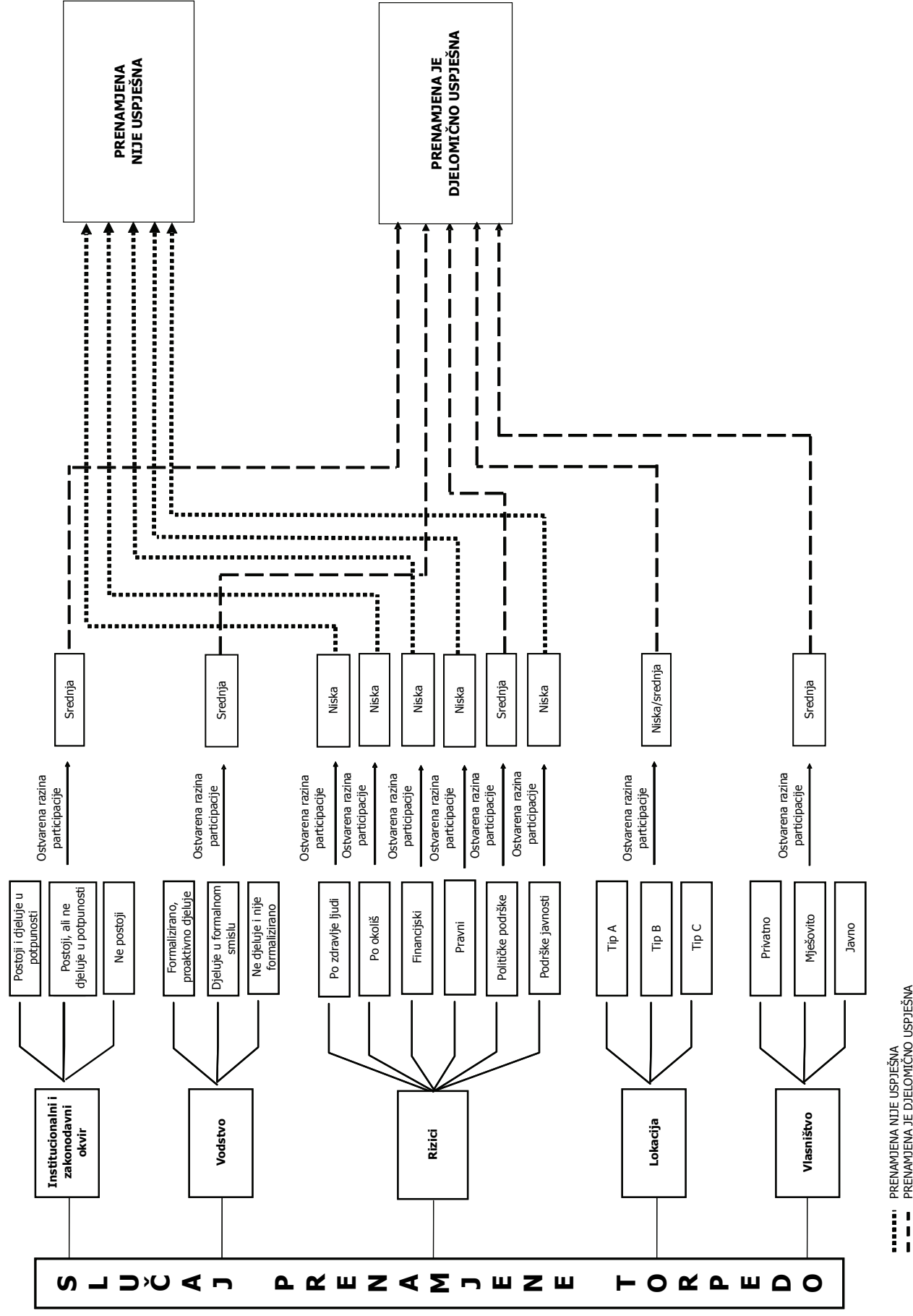
Na Slici 7.4. prikazan je odnos determinanti i uspješnosti prenamjene u slučaju Torpeda. Nije zabilježen niti jedan slučaj utjecaja determinante na uspješnu prenamjenu. To je dijelom rezultat postojeće situacije, odnosno činjenice da prenamjena još uvijek nije privedena kraju, pa se i ne može govoriti o uspješnosti u punom smislu riječi ali i zbog nedostataka koje neke determinante u sebi nose. Primjerice zakonodavni okvir, koji još uvijek ne djeluje u potpunosti u smjeru brže i učinkovitije prenamjene, nedovoljno aktivno vodstvo koje nema jasnu viziju budućeg korištenja prostora te nedovoljno sagledani rizici. Kako pokazuju smjerovi i veze između determinanti i uspješnosti, može se zaključiti da je ista nezadovoljavajuća, odnosno da se nalazi na granici između neuspješne i djelomično uspješne. U ovom slučaju postoji još uvijek veliki prostor za poboljšanje participativnih procesa u kontekstu razvoja neke urbane cjeline.

Slika 7.3: Verifikacija modela – Slučaj prenamjene Trsat



Izvor: pripremila autorica, 2010.

Slika 7.4: Verifikacija modela – Slučaj prenamjene Torpedo



Izvor: pripremila autorica, 2010.

7.7. Ograničenja istraživanja

Prilikom provedbe istraživanja osnovna ograničenja odnose se na dostupnost podataka u smislu njihova postojanja, pravu na njihovo korištenje te novčana sredstva potrebna za provedbu opsežnije ankete. Pored toga još uvijek ne postoji veliki broj u potpunosti dovršenih projekata prenamjene i mjerenja njihove uspješnosti. Prvotno je za drugi slučaj prenamjene odabrana prenamjena vojarne Franko Lisica u Zadru u kampus, no kako su raspoloživa sredstva za istraživanje smanjena te se kroz daljnju razradu pokazalo korisnijim obraditi dva različita slučaja prenamjene u sličnom kontekstu, prikupljanje informacija za slučaj u Zadru je prekinuto.

S obzirom da se radi o istraživanju koje je i kvalitativnog karaktera, dio podataka je kako je već navedeno prikupljen kroz intervju. Iako se većina kontaktiranih osoba intervjuirala, ove bi podatke dodatno obogatili intervjui provedeni (kao i prikupljene ankete) u još nekim tijelima označenima kao podjednice analize. U budućnosti bi ovakvo istraživanje bilo poželjno provoditi u interdisciplinarnom timu stručnjaka, kako bi se izbjeglo pristrano zaključivanje te dobio drugi uvid i šira slika, kao podloga za što kvalitetnije i objektivnije zaključivanje. U prikupljanju kvantitativnih podataka, poslužio je upitnik. Inicijalno je zamišljen kao osnova za dobivanje što većeg broja raznovrsnih informacija. Načelno je u takvom obliku i poslan ispitanicima, a pokazao se pomalo preopsežan, iako za potrebe daljnje obrade podataka izuzetno koristan. Ukoliko će se u budućnosti provoditi slično istraživanje, svakako upitnik treba prilagoditi – smanjiti broj pitanja, pojednostavniti mogućnosti odgovaranja te sniziti očekivanja ispitanika. Tijekom istraživanja, namjera je bila i dublje proniknuti u brojke vezane za neiskorištene nekretnine u RH. Nažalost, službenih podataka (broj, površina, vrijednost, lokacija) još uvijek nema, tako da se u tom dijelu nije mogla napraviti neka ozbiljnija analiza podataka. Po javnom objavljivanju podataka, izvjesno je da će se trebati napraviti istraživanje s mogućim strateškim usmjerenjima daljnjeg upravljanja neiskorištenim nekretninama.

Kvaliteta upravljanja prostorom Rijeke, ocijenjena je i u anketi čiji su rezultati sadržani u publikaciji Rijeka: Baština za budućnost (Rogić et al., 1996). Prošlo je dosta vremena otkako je provedena anketa, a bilo bi zanimljivo istu anketu provesti danas, petnaest godina poslije te usporediti rezultate, te zaključiti da li je i ukoliko je onda u kojoj mjeri došlo do pomaka u upravljanju prostorom u kontekstu uključivanja većeg broja dionika u procese pripreme i donošenja odluka vezanih uz razvoj prostora.

8. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

8.1. Zaključak

U ovom radu nastojao se dati pregled relevantnih teorija, istraživanja i niz primjera uspješne prenamjene neiskorištenih nekretnina. U jednom od poglavlja rada detaljnije su opisane determinante uspješne prenamjene, a to su zakonodavni i institucionalni okvir, vlasništvo, lokacija, rizici, vodstvo i participacija. Najveći doprinos rada je prijedlog integriranog modela koji objedinjuje spomenute čimbenike, uspostavlja odnose među njima i predviđa koliko će prenamjena biti uspješna s obzirom na odnose determinanti i njihov utjecaj na participaciju. Čimbenik o kojem uvelike ovisi sama prenamjena je participacija ključnih dionika pa je tako ovaj čimbenik stavljen u odnos s ostalima, a konačno i sa samom uspješnošću prenamjene. Model se nadalje primijenio u dva odabrana hrvatska slučaja. U oba slučaju prvo su detaljno analizirani ključni dionici koji su nadalje grupirani na primarne i sekundarne, potom je utvrđeno o kakvom tipu moći se radi za pojedine dionike u svakom od slučajeva, a utvrđeni su i odnosi moći i potencijala. Dobiveni rezultati ukazuju da je prenamjena bila djelomično uspješna, s obzirom na ostvarenu razinu participacije. To znači da postoji još uvijek veliki prostor za poboljšanje ovih procesa, odnosno jačanje/unaprjeđenje/poboljšanje svojstava navedenih determinanti. Kako je napravljena analiza dionika i prema razinama djelovanja, lako se može zaključiti koja razina i u kojoj mjeri ima utjecaj na promjenu svojstava pojedine determinante. Tako će zakonodavni i institucionalni okvir uvelike ovisiti i o ponašanju (i politici djelovanja!) najviše razine upravljanja, dok će utvrđivanje vrste lokacije (i u skladu s tim njezinog potencijala) i participacija ključnih dionika najviše ovisiti o djelovanju nižih razina upravljanja. Stoga bi se mogli navesti slijedeći zaključci:

1. Zakonodavni i institucionalni okvir mogu biti poticajnog, podržavajućeg ali i ograničavajućeg karaktera (primjer stečajnog zakona koji ne definira rok u kojem stečajni upravitelj mora izvršiti stečaj poduzeća). Prije pokretanja prenamjene, potrebno je napraviti ocjenu prikladnosti okvira i to po mogućnosti prema fazama prenamjene, kako bi se ograničavajući elementi pravovremeno uklonili, odnosno njihovo djelovanje ublažilo. Za ovakve postupke (koji su nerijetko složeni i dugotrajni), poželjno je osnovati tijelo, odnosno formalizirati djelovanje pojedinaca i skupina, kao i njihovih odnosa, obveza i odgovornosti kroz uspostavu nekog institucionaliziranog oblika (kao npr. partnerstvo, vijeće, savjet, jedinica i sl.).
2. Većina aktivnosti sanacije započinje kako bi se zaštitilo zdravlje ljudi i okoliš (uslijed povijesnog ili nedavnog onečišćenja), kako bi se omogućio daljnji razvoj lokacije, finalizirali prethodni radovi čišćenja ili projekata prenamjene koji nisu uspjeli zbog neprikladne (pr)ocjene rizika i neodgovarajuće analize lokacije te kako bi se ograničile moguće obveze (ukoliko postoji onečišćenje na nekoj lokaciji i ima moguć utjecaj, vlasnici imaju obvezu uklanjanja prije poduzimanja budućih aktivnosti).

3. Postupci prenamjene uglavnom iziskuju značajna financijska sredstva, stoga je potrebno prethodno ocijeniti razvojni potencijal. U toj procjeni treba biti realan i objektivno uzeti u obzir okolnosti – počevši od kategorizacije pojedine lokacije (A, B, C) te procjene isplativosti ulaganja. Ovo je osobito važno kada se radi o kompleksnim dugogodišnjim projektima u prvom redu za društvenu namjenu jer prave, izravne gospodarske dobiti najvjerojatnije će uslijedit u razdoblju koje je duže od nekoliko godina. U skladu s tim potrebno je pripremiti plan/program/politiku/strategiju s jasno utvrđenim koracima, fazama i očekivanim rezultatima pojedine faze kao i konačnog ishoda.
4. Načelno, barem je to u Hrvatskoj slučaj, strategije prenamjene ne postoje na nižim razinama upravljanja (nema niti na županijskoj, a niti na nacionalnoj razini). Smještanje novih poduzeća u neki lokalitet može imati prednosti u gospodarskom smislu ali također može uzrokovati probleme u okolišu ukoliko novi proizvodni procesi dovode do zatvaranja postojećih postrojenja, gubitaka poslova, a time i stvaranja brownfield-a. Stoga je potrebno istovremeno usklađivati politiku greenfield i brownfield ulaganja, kao i njenu provedbu.
5. Jedan od rezultata konkurentnog ponašanja i promocije rasta je gubitak resursa u okolišu (proces razmjerno velikog obujma onečišćenja pristigao je s industrijskom revolucijom i ubrzao se kroz tehnološku eru, a donedavno se onečišćenje zemljišta u Europi naširoko prihvaćalo kao neizbježna cijena napretka i zapošljavanja). Kako se radi o procesima koji uobičajeno traju duže od jednog političkog mandata često se puta ostavljaju "sa strane" i ne pridaje im se dovoljno pažnje, pa su inicijative usmjerene više u greenfield nego u brownfield investicije. Tamo gdje postoji stabilna politička vlast, vjerojatnije je da će taj segment biti uzet u obzir jednako kao i ostala strateški važna pitanja.
6. Za pokretanje, kao i održavanje kontinuiranog procesa provedbe značajna je uloga leader-a, vođe, vizionara. Iako ostale pretpostavke mogu biti ispunjene, čak i s postojanjem pojedinca nosioca procesa, uspjeh projekta je neizvjestan do samog kraja, a ukoliko takvog pojedinca (i tima koji s kojim surađuje) nema, neizvjesnost je zajamčena.
7. Treba istaknuti da je politički stabilna vlast preduvjet pokretanja ali i provedbe projekata, neovisno o kojoj se političkoj stranci na vlasti radilo (to je pokazalo višegodišnje iskustvo u radu s jedinicama lokalne samouprave). Dugačko trajanje procesa transformacije donosi nesigurnosti u smislu političke podrške. Nova lokalna i nacionalna upravljačka razina može mijenjati svoje politike, koje zauzvrat, mogu ugroziti napredak projekta i/ili mogu izmijeniti ili zaustaviti za to namijenjena sredstva. Stoga je u ovakvim tipovima projekata urbanog razvoja od iznimne važnosti neprestano graditi uzajamno povjerenje i sigurnost, što može trajati i 15-20 godina.
8. Da bi participativni procesi bili uspješni najprije je potrebno da je javna uprava zainteresirana za njihovo postojanje i uspješan tijek. "Otvaranje" javne uprave ka kolaborativnom načinu upravljanja, doprinosi jačanju tih procesa.

9. Načelna usuglašenost (u bilo kojem pogledu – politički u smislu usuglašenosti stranaka, građani, organizacije) oko ideje o novoj svrsi neiskorištene nekretnine doprinosi uspjehu u pokretanju, a kasnije i provedbi projekta. Međutim, potrebno je napomenuti da donošenje odluke o prenamjeni, koja se naknadno raspravlja u širem krugu javnosti – odnosno kada se odluka *de facto* više ne može značajnije promijeniti, upućuje zapravo na razmjerno nisku razinu participacije.
10. U samom procesu izvođenja projekta, transparentni postupci provedbe natječaja, idu u prilog dobrom upravljanju procesom i stvaranju dodatne podrške od strane javnosti.
11. Usporedo s osmišljavanjem prenamjene neiskorištene nekretnine nužno je voditi brigu oko objekta koji će ostati prazni nakon što se iz njih izmjesti postojeći sadržaji koji se namjeravaju premjestiti u revitalizirani prostor. U jednom od konceptualnih modela navodi se da je nastajanje i nestajanje neiskorištenih nekretnina dio korištenja zemljišta, no potrebno je kontinuirano revidirati, usklađivati i učinkovito provoditi politiku korištenja zemljišta kako taj omjer ne bi došao u neravnotežni položaj i utjecao na daljnje propadanje gradskih cjelina, četvrti, okruga pa i cijelih gradova. Ovome je potrebno što prije pridati dovoljno pažnje, zbog mogućih nepovoljnih utjecaja na daljnji razvoj grada.
12. Nepostojanje vizije, odnosno slike budućeg izgleda i sadržaja ovog prostora te problematično vlasništvo, ograničenja su pokretanja postupka prenamjene, kao i bilo kakvog drugog razvojnog potpisa. U stvaranju vizije bilo bi poželjno da sudjeluje šira javnost, da se prikupe mišljenja i zajednički osmisle poželjni scenariji. Ukoliko prostor bude i vlasnički uredan, tvorci politike razvoja nekog grada, trebali bi imati jasne odrednice što se želi na tom prostoru i pod kojim uvjetima, tako da zainteresirani budući ulagatelj(i) koji namjerava(ju) ulagati u taj prostor ima(ju) ispred sebe jasno postavljeni okvir za svoje djelovanje. Za takvu se politiku razvoja može reći da je proaktivna i usmjerava razvoj u željenom (prethodno provjerenom i prihvaćenom!) pravcu.
13. U slučajevima gdje participativni procesi nisu razvijeni postoji veliki prostor za poboljšanje komunikacije između identificiranih dionika: mjesnih odbora, postojećih subjekata, nevladinih udruga zainteresiranih za ovaj prostor, pravnih subjekata u okruženju, kao i dionika na nacionalnoj razini upravljanja. Za daljnju provedbu aktivnosti i uspješne prenamjene, ovo je nužan preduvjet i potrebno ga je ispuniti.

Vrijedno je istaknuti i nekoliko zaključaka koji se tiču poticanja i provedbe projekata javno-privatnog partnerstva i dosadašnjeg iskustva stečenog u RH u ovom području. Sa smanjivanjem dostupnog "javnog novca" i nadolazećim strukturnim fondovima, kao i zahtjevima za stvaranjem raznih oblika partnerstava, sve je izglednije da će se JPP značajnije koristiti i u prenamjeni neiskorištenih nekretnina. Na temelju prikupljenih podataka i prethodnih istraživanja, u nastavku su navedeni slijedeći zaključci:

1. Većina iskustva u JPP prikupljena je u infrastrukturi, a u području izgradnje nekretnina je u nastajanju. U bliskoj se budućnosti očekuje da će se razni JPP projekti u okolišu i energiji razviti u bliskoj budućnosti, uglavnom zbog nedostatka uobičajenih izvora financiranja.

2. Do danas nisu učinjene strukturne ocjene fiskalnog rizika i obaveza u razvoju projekata JPP-a (bez ove ocjene nije uputno pokretati dugogodišnje projekte jer bi stabilnost javnih financija mogla biti ugrožena).
3. Prva generacija JPP-a je bila prodana tržištu s fiskalno neprihvatljivim garancijama i rizicima koji opterećuju državu, pa su se negativne posljedice osjećale u daljnjem poslovanju. Na razini središnje vlasti to je dovelo do otpora prema privatnoj inicijativi i povećalo njihovu želju za snažnom kontrolom JPP sektora, a posebno kontrole na lokalnoj razini.
4. Tijekom provedbe navedenih projekata specifične karakteristike JPP projekata (svi rizici koji nastaju i dugoročni potencijalni učinci na fiskalnu održivost) nisu u potpunosti uzeti u obzir (ovo je posebno osjetljivo područje, a ukoliko se radi o prenamjeni za očekivati je u budućnosti da će se posvetiti i značajnija pažnja njihovoj analizi i mogućim učincima).
5. U RH je primijećen nedostatak znanja u području JPP koncepta, modela i nabave (koja često nije bila uopće ili dovoljno javna!) unutar uprave na razini informiranja i promicanja, kao i segmentu kontrole kvalitete i fiskalne kontrole.
6. Resorna ministarstva i JLP(R)S su nedovoljno upoznata s novim zakonskim i institucionalnim okvirom za JPP.
7. Za proceduru predlaganja, odobravanja i provedbe može se reći da je prekruta (u smislu uspješnog odgovaranja na dinamiku postupka natječaja i odlučivanja), dok prevelika kontrola može stvoriti dodatne transakcijske troškove (prikupljanje velike količine informacija, iako projekt može na kraju biti odbijen).
8. Još uvijek ne postoji potpuno razumijevanje i podrška JPP-a na političkoj razini (odbijanje projekta zbog nerazumijevanja dinamike nastajanja troškova), a državni službenici nemaju dovoljno razumijevanja za poslovnu stvarnost te smatraju da je transfer rizika besplatan, a to nije slučaj.

Kao što je vidljivo iz prethodnih poglavlja, a i niza izvedenih zaključaka može se potvrditi hipoteza da će prikladan institucionalni i zakonodavni okvir, tip lokacije, vrsta vlasništva, rizika i vodstva, kao i njihovi međusobni odnosi utjecati na razinu participacije ključnih dionika u prenamjeni neiskorištenih nekretnina. Isto tako, visoka razina participacije pozitivno će utjecati na dugoročno uspješnu, odnosno održivu prenamjenu. Kroz mnogobrojne intervjuje i dobivene rezultate, potvrđuje se pomoćna hipoteza da su razina i opseg participacije izravno povezani s ostalim determinantama uspješnosti, a participativni procesi pozitivno utječu na poboljšanje gospodarenja prostorom na lokalnoj razini. Analiza institucionalnog i zakonodavnog okvira, ukazuje da se isti još uvijek mogu unaprijediti u pravcu jačanja i poboljšanja participativnih procesa. Uz navedeno i na temelju mnoštva danih primjera može se zaključiti da će prikladan okvir koji u potpunosti djeluje, pozitivno utjecati na participativne procese, što će rezultirati odazivom zainteresiranih i konstruktivnijim konačnim rezultatima, čime se potvrđuje i druga pomoćna hipoteza. Iz analize navedenih slučajeva može se tvrditi da će oblik vlasništva prije i nakon prenamjene, kao i buduća svrha nekretnine koju se planira prenamijeniti imati utjecaj na razinu i opseg participacije, a time i na uspješnost prenamjene, čime se potvrđuje i treća pomoćna hipoteza. U

tom će smislu očekivana razina participacije pri prenamjeni neiskorištene nekretnine u javnom vlasništvu i koja će biti namijenjena za javne svrhe, biti visoka jer se očekuje i najveći interes potencijalnih ključnih dionika. Četvrtom pomoćnom hipotezom tvrdi se da o prisutnosti rizika prenamjene neiskorištenih nekretnina te mogućnostima ublažavanja ili uklanjanja njihova negativnog utjecaja, ključni dionici moraju biti pravovremeno i odgovarajuće informirani kako bi se osigurala dugoročna uspješnost prenamjene. U ovom je trenutku teško sa sigurnošću potvrditi ovu hipotezu (s obzirom na dugoročne efekte provedenih aktivnosti) ali može se reći da u oba slučaja o prisutnosti rizika (bilo koje vrste) sve informacije nisu bile raspoložive, a slijedom toga niti dane na uvid široj javnosti (primjerice financijski i pravni rizici u slučaju Trsata te rizici okoliša u slučaju Torpeda), što bi dugoročno moglo imati negativan utjecaj na uspješnost. Formalno i neformalno prihvaćanje odgovarajućeg vođe od strane šire društvene zajednice kao oblika niže razine participacije, ima pozitivan utjecaj na postupak prenamjene, osobito u početnoj fazi postupka. Ova je hipoteza i potvrđena kroz navedene slučajeve i upravo je to doprinijelo pokretanju postupka i dalo mu svojevrsan zamašnjak, kada je riječ o prenamjeni Trsata. U slučaju Torpeda, odsustvo vođe i vodstva, a zajedno s time i vizije i vizionara rezultira dugotrajnim procesom i parcijalnim rješenjima u kojima je slabo zastupljena participacija ključnih dionika.

8.2. Očekivana primjena modela

Participativni procesi mogu uroditi mnogobrojnim koristima za različite dionike uključene u proces. Općenito takvi procesi okupljaju ljude s različitim interesima, pogledima i idejama, a koji inače ne bi surađivali. Izražavanjem svojih različitih mišljenja, potreba i iskustava, razvija se zajednički skup znanja o različitim aspektima politike, strategije, plana, programa ili projekta, a takvo znanje i objedinjene ideje poželjno je uzeti u obzir u procesu donošenja političke odluke koji potom slijedi. Koristi participacije razlikuju se u odnosu na dionike (Zwirner, Berger i Sedlacko, 2008):

- Političari mogu dobiti jasniju sliku o potrebama različitih grupa dionika i građana. Kroz participativne procese jednostavnije je pomiriti konfliktne interese i promovirati kulturu kolaboracije i dijaloga.
- Djelatnici javne uprave kroz participaciju kvalitetnije komuniciraju i rješavaju pitanja u suradnji s dionicima. Stoga je manje vjerojatno da će se djelatnici suočiti s prigovorima u političkom ili strateškom procesu. Štoviše, participacija može imati važnu ulogu u podizanju povjerenja dionika u javnu upravu.
- Predstavnici privatnog sektora mogu imati koristi jer donose svoje perspektive u participativni proces i slijedom toga utječu na razvoj politika ili strategija, a istovremeno su dovoljno rano informirani o budućim razvojnim aktivnostima što može utjecati na njihovu poslovnu strategiju i buduće djelovanje.

- Građani imaju priliku predstaviti svoje ideje, poglede i razmišljanja o pitanjima razvojne politike, strategije ili projekta. Oni također dobivaju ažuriranu informaciju i uvide u to kako se donose odluke.

Iako postoje mnoge koristi participativnih procesa, praktična iskustva i istraživanja pokazuju da je uspostava smislenog i učinkovitog mehanizma suradnje među dionicima i dalje izazov. Postoje određena ograničenja i troškovi participacije javnosti (Dalal-Clayton & Bass, 2002):

- Stvaranje nerealnih očekivanja. Kako bi se to izbjeglo potrebno je unaprijed otvoreno predložiti svrhu i oblik participacije, te da je u takvim procesima nužno postizanje kompromisa među sukobljenim mišljenjima i interesima.
- Teme mogu biti odviše tehničke, pri čemu se posebna pažnja treba pridati prevođenju problema u jednostavan i razumljiv jezik kako bi dionici dobili informaciju koja im je potrebna.
- Troškovi resursa, vremena i novca odnose se na transakcijske troškove razvijanja i održavanja institucionalnih mehanizama koji omogućuju participaciju javnosti, rješavanje sukoba, vremena provedenom na sastancima, troškovima catering-a, transporta i smještaja, koji također moraju biti uzeti u obzir.
- Odabir dionika i priznavanje prava sudjelovanja grupa dionika jedan je od najosjetljivijih elemenata participativnog procesa. Otvoren, transparentan i istančan odabir dionika nužan je za uspješne ishode.
- Onemogućavanje preuzimanja procesa od strane dominantnih dionika. Pažljivo oblikovana participacija mora osigurati da je participacija ujednačena i da su sve strane jednako zastupljene.
- Izvješće o rezultatima participativnih procesa o tome koji rezultati procesa su korišteni, a koji i zbog kojeg/kojih razloga nisu, što potencijalno može uvećati napore i troškove, međutim doprinosi arhiviranju ishoda i povjerenju uključenih dionika.

Uz navedene koristi, ograničenja i troškove, model prenamjene moguće je primijeniti na bilo kojoj razini upravljanja. U radu je napravljena analiza prema razinama na temelju koje je vidljivo gdje su manjkavosti pojedine razine, a detaljnije je prikazano na odabranim slučajevima. Prednost se modela očituje u mogućnosti predviđanja krajnjeg ishoda s obzirom na svojstva pojedine determinante. Osim toga participativni procesi u RH su počeli jačati tek posljednjih godina, stoga je za očekivati da će ovakav model u budućnosti biti sve više korišten u praksi. Na taj način uspješnije će se prenamjenjivati neiskorištene nekretnine (osobito u prostoru na kojemu prednost ima djelovanje ljudskog faktora, odnosno u urbaniziranim područjima) te stvarati već prije spomenute koristi usmjerene na održivost.

8.3. Preporuke

Brownfield projekti moraju biti bolji od greenfield projekata kako bi nadoknadili tipične nedostatke vezane uz troškove i stigmatu koju percipiraju ulagači i budući stanovnici. Projekt bi trebao imati sposobnost da kroz dizajn visoke kvalitete obuhvati i integrira posebnost lokacije, njezinu povijest i njezi-

nu budućnost (MacCourt, 2005). Čak i kada su uklonjena ograničenja vlasništva, koja mogu utjecati na ukupnu kvantitetu razvoja, vrijeme i sredstva koje zahtijeva ovaj proces mogu generirati negativnu reputaciju brownfield lokacija mijenjajući prostorni obrazac razvoja u prilog razvoju greenfield-a. Potražnja za razvojem na određenoj lokaciji nije konstantna već se mijenja tijekom razvojnog ciklusa u kojem postoji određeni vremenski jaz između ponude i potražnje. Razvoj zemljišta i nekretnina te ulagačke aktivnosti ključni su elementi lokalnog gospodarstva, a izazov strategija lokalnog ekonomskog razvoja je izgradnja lokalne svojstvenosti mjesta, izlaženjem iz strogih okvira lokalnih tradicija, korištenjem vanjskih prilika i ograničavanjem potencijala za dominaciju i iskorištavanje u negativnom smislu. Javni interes može biti glavna pobuda za postupak prenamjene, a javna vlast može odlučiti koristiti zakonite instrumente kako bi potaknula participaciju privatnog partnera, pri čemu javni dionici moraju uzeti u obzir predvidljive promjene važne za privatne partnere. Ukoliko privatni interesi prisiljavaju početak procesa, javni interes i dalje treba imati značajnu ulogu unutar procesa, a predstavnicima privatnih interesa savjetuje se da javne interese uzmu u obzir (Smrčka, B., 2005). Slijedom navedenog u nastavku se nalaze korisne preporuke vezane za postupak prenamjene neiskorištenih nekretnina:

1. Prije započinjanja postupka prenamjene potrebno je senzibilizirati javnost. U tom smislu potrebno je pripremiti teren ozbiljnom kampanjom kojom će se informirati javnost o tome što se planira napraviti na određenom području, otvoriti dijalog, postaviti komunikacijsku platformu za razmjenu informacija, prijedloga, konstruktivnih komentara, kao i upozorenja o mogućim negativnim utjecajima i načinima njihova izbjegavanja. U tom smislu korisno je formirati informativni sistem o brownfield-u na svim nivoima i razvijati znanja o problemima i mogućnostima.
2. Stvoriti bazu brownfield površina, npr. na lokalnoj razini. U jedinicama lokalne samouprave potrebno je najprije izvršiti evidentiranje ovakvih lokacija, napraviti imovinsko-pravnu i ekonomsku procjenu te provesti dublju analizu. Analiza uobičajeno obuhvaća pozicioniranje i kategorizaciju grada/općine, utvrđivanje pokazatelja koji se koriste za usporedbu s drugim gradovima/općinama, a potom slijedi izrada popisa brownfield lokacija koje imaju najveću šansu za uspjeh pa je njihovu prenamjenu potrebno podržati.
3. Kako se u većini slučajeva radi o složenim postupcima u širem prostorno-planerskom i društveno-razvojnom smislu, potrebno je na samom početku utvrditi (do mjere do koje je moguće) koji su sve podaci potrebni i dostupni za postavljanje projekta "na noge".
4. Tipično projekt ima svoje faze. Jedna od faza je praćenje i vrednovanje projekta i dolazi nakon što je realizacija projekta gotova. Međutim, često se ovoj fazi na samom početku pripreme projekta ne pridaje dovoljno pažnje, pa se problemi javljaju kad je već dosta toga završeno i nema previše prostora za ispravljanje nastalih grešaka. Nepostojanje takvog sustava može dovesti u pitanje cjelokupnu provedbu projekta, a s obzirom da o završetku posljednje faze projekta uobičajeno ovisi uspješna provedba čitavog projekta, postoji opasnost da provedba rezultira lošim rezultatima i u konačnici potrošenim sredstvima (primarno novčanim), koja su često puta javna (npr. proračun

JLP(R)S) i zahtijevaju posebnu brigu i odgovornost prema građanima kada je riječ o potrošnji istih. Stoga je potrebno na samom početku uspostaviti dobar sustav provedbe i vrednovanja što podrazumijeva uspostavu tijela, jedinice, tima ili sličnog organizacijskog oblika koji će za to biti zadužen te redovito izvješćivati relevantna tijela o napretku ali i javnosti davati vjerodostojnu, pouzdanu i pravovremenu informaciju.

5. Kako projekti prenamjene uobičajeno koštaju, ukoliko su uglavnom financirani javnim sredstvima poželjno je pažljivo analizirati moguće modele financiranja te razraditi nekoliko alternativnih scenarija te prednosti i nedostatke pojedinog.
6. Prenamjena koja se odvija u gradskim četvrtima, jezgrama grada i sl. ima utjecaja i na naselja koja se nalaze u blizini, a ovisno o utjecaju koji provedba projekta može imati na neku jedinicu lokalne (regionalne) samouprave, preporuča se prethodno provesti ispitivanje mišljenja. Ono se može odnositi na samu ideju o tome treba li ili ne treba ići u takav postupak, prijedloge moguće namjene u širem smislu (društvena ili u privatne svrhe), do konkretnijih ideja, spremnosti građana da podrže financiranje takvog projekta kroz duže vremensko razdoblje itd. Ispitivanje mišljenja ima višestruko značenje – od prikupljanja ideja, do stvaranja osjećaja suradnje između javne uprave i građana, kojima je javna uprava u konačnici i servis za ispunjavanje dijela njihovih potreba, što može rezultirati uklanjanjem različitih barijera kao preduvjetom uspješne provedbe.
7. Ako na ukupnoj površini prenamjene postoje objekti koji se još u nekoj mjeri koriste u različite svrhe, potrebno je osmisliti plan izmještanja postojećih sadržaja, a koji za posljedicu može imati i dodatne troškove s obzirom da korisnici postojeće objekte napuštaju ne svojom voljom, već u skladu sa zacrtanim planovima i odlukama koje donose neka druga tijela.
8. Prenamjena neke neiskorištene nekretnine rijetko je zahvat sam za sebe. Najčešće se odvija u nekom širem prostornom i razvojnom kontekstu. U smislu prostorno-planske hijerarhije i postupaka, propisi su poprilično jasni, kao i komunikacija među različitim razinama. U razvojnom kontekstu zakonska obveza izrade razvojnih dokumenata na nacionalnoj i županijskoj razini postoji unazad dvije godine, dok lokalna razina nije obvezna izraditi razvojni dokument. Prilikom smještanja nekog projekta prenamjene u neki prostor, potrebno je prethodno utvrditi postoje li strateški/razvojni dokumenti viših razina te ciljevi koji se trebaju ostvariti na predviđenom prostoru te da li se zamišljeni zahvat uklapa u širi razvojni kontekst. Pored navedenog potrebno je koordinirati prioritete i s instrumentima prostornog planiranja.
9. Inicirati i omogućiti objedinjavanje vlasničkih interesa, promovirati i dati prioritet ponovnom korištenju brownfield lokacija (kao što je primjerice navedeno u Kriterijima za planiranje turističkih predjela obalnoga područja mora (MZOPUG, 2009), te minimizirati zalihi napuštenih objekata, zgrada i parcela kroz obnavljanje i i/ili ponovno korištenje.
10. Povećati dopuštenu gustoću postojećih lokacija u okolišnom, ekonomskom i društvenom kontekstu, kako bi se povećala profitabilnost i opravdanost, čineći tako zemljište privlačnijim ulagačima.

11. Minimizirati potražnju za zemljištem i građevnim strukturama te smanjiti privlačnost greenfield-a, kroz procese planiranja na nacionalnoj i lokalnoj razini (npr. smanjenjem financijske pomoći javnog sektora usmjerene na greenfield).
12. Uvesti proporcionalne stope poreza, koje se temelje na veličini i lokaciji zemljišta, za one lokacije koje su ostale prazne ili nedovoljno iskorištene.
13. Uvesti mjere financiranja kako bi se nadoknadila razlika između vrijednosti i troškova razvoja, te smanjiti troškove razvoja izravnim subvencioniranjem sanacije.
14. Kroz različite državne programe ublažiti regulatorne zahtjeve, osloboditi od obveza budućih čišćenja i štete u okolišu kada su standardi jedanput zadovoljeni (npr. u obliku potvrde o nepodužmanju daljnjih aktivnosti, certifikata o završetku čišćenja ili oslobođenja od mogućih tužbi) te uvesti različite oblike financijske podrške – izravni financijski poticaji kao npr. krediti sa sniženim troškovima, porezne olakšice, gotovinski popusti, javne subvencije i sl. (navedeni primjeri posebno se koriste u SAD-u).
15. Pomoći ulagačima dajući na široko detaljne informacije o dostupnom višku zemljišta javnog sektora, kao i veličine mogućih subvencija.
16. Koncentrirati razvoj na lokacije s visokim potencijalom za javni prijevoz, koncentrirati gustu izgradnju u pješačkoj udaljenosti do stajališta javnog prijevoza visoke kvalitete te minimizirati korištenje zemljišta za motorizirani promet i za parking.
17. Promovirati kompaktne tipologije za stambenu izgradnju i komercijalne upotrebe.
18. Neke brownfield lokacije prenamjenjuju se za potrebe održavanja konkretnih događaja kao npr. festivali, izložbe, sajmovi ili sl. i kao takvi mogu imati snažnu ulogu u održivoj regeneraciji brownfield lokacija. U tom slučaju potrebno je voditi računa o ocjeni događaja u odnosu na ciljeve samog događaja i u odnosu na održivu regeneraciju lokacije, jer povremeni događaji nisu uvijek i naj mudriji način korištenja sredstava.
19. Kako bi lokalne samouprave igrale ključnu ulogu u prenamjeni brownfield-a, središnje vlasti moraju stvoriti administrativni okvir koji potiče lokalnu razinu da preuzme inicijativu. Npr., napuštene i neiskorištene industrijske pogone koji su još uvijek u vlasništvu države treba predati u zakup ili prenijeti u vlasništvo jurisdikcija u kojima se isti i nalaze (npr. u Srbiji postoji Ugovor o implementaciji kao sastavni dio prostornog plana općine).
20. U EU, zakonodavstvo vezano uz državnu pomoć ograničava fiskalne i financijske poticaje koji se nude privatnim subjektima. Otvoreni dijalog s Europskom komisijom mogao bi omogućiti lokalnim vlastima da koriste širok raspon poticaja za prenamjenu brownfield-a.
21. Poticaji mogu biti različitih oblika i za različite svrhe. Tako postoji mogućnost pokrivanja troškova sanacije te izdavanja brisovnog očitovanja (npr. agencija Treuhand).
22. Može se uspostaviti tijelo, zaduženo za pitanja prenamjene brownfield-a, koje je aktivno uključeno u kupovinu i pripremu brownfield lokacije te usko surađuje s lokalnim vlastima (npr. English Partnerships).

23. Identificirati rješenja i stručnjake koji mogu odgovoriti na pojedinačne izazove: okoliša; tehničkog pristupa (ocjena lokacije, priprema i čišćenje); pravnih pitanja; financijskih rješenja; fiskalnih implikacija; projektnog menadžmenta; izgradnje političkog konsenzusa.

Dio se preporuka odnosi i na one vezane za jačanje javno-privatnog partnerstva u RH, a posredno i stvaranja boljih uvjeta za prenamjenu. Preporuke su dane u nastavku:

1. Potrebno je uspostaviti jasan zakonski okvir kako bi javno-privatna partnerstva zaživjela. Osobito kada je riječ o lokacijama tipa B, prenamjena nije moguća bez aktivne participacije javnog sektora (npr. lokalna vlast kupi zemljište, obavi ocjenu lokacije i sanaciju, osigura potrebnu infrastrukturu, a potom proda zemljište zainteresiranom ulagaču). Druga je mogućnost da javni sektor ponudi financijske i fiskalne poticaje koji mogu stimulirati dugoročnu suradnju (npr. UK Treasury je razvila "Zelenu knjigu" s mjerilima za ocjenu javnih projekata koji ne mogu biti vrednovani u monetarnom izrazu).
2. U zakonskom okviru postoji prostor za stvaranje poticanja prenamjene neiskorištenih nekretnine prema modelu JPP. Naime, u samom Zakonu o JPP, nema posebnih poticaja, mjera, instrumenata ili sličnog koji bi poticali upravo projekte prenamjene. Postoji niz podzakonskih akata koji bi tome mogle pridonijeti. Kroz Uredbu o kriterijima ocjene i odobravanja projekata JPP, u budućnosti bi se trebala sagledati mogućnosti stvaranja takvih kriterija koji bi upravo išli u smjeru prenamjene ali na način da se privatni ulagač potiče u takvom pothvatu.
3. Provođenjem Uredbe o izobrazbi sudionika u procedurama za pripremu i provedbu PPP projekata jačaju se kapaciteti za JPP projekte. Edukacijom bi trebalo biti obuhvaćeno i područje prenamjene neiskorištenih nekretnina, posebno s osvrtom na uspješne slučajeve temeljene na modelu JPP-a.
4. S obzirom na fiskalne rizike Ministarstvo financija je bilo slabo uključeno u pripremu većine JPP projekata dosada provedenih (ili koji se provode u RH) i to često slučajnim putem. MF će se u budućnosti morati više uključiti u ove procese kako bi se izbjegle negativne posljedice loše procijenjenih fiskalnih i drugih rizika.
5. Od stupanja na snagu Zakona o koncesijama i Zakona o JPP prošlo je gotovo dvije godine, međutim poboljšanja zakonodavnog okvira su i dalje potrebna, a administrativni kapaciteti na svim razinama sustava nabave trebaju se i dalje jačati.

LITERATURA:

1. Adams, D., 2004, "The Changing Regulatory Environment for Speculative Housebuilding and the Construction of Core Competencies for Brownfield Development", *Environment and Planning*, 36, str.601–624.
2. Adams, D., 1994, *Urban Planning and the Development Process*, London: UCL Press.
3. Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N., Munjoma, T., 2001, "Ownership Constraints to Brownfield Redevelopment", *Environment and Planning A*, 33, str.453-477.
4. Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N., Munjoma, T., 2000, "Mind the gap! Taxes, subsidies and the behaviour of brownfield owners", *Land Use Policy*, 17, str.135-145.
5. Adams, D., Russell, L., Taylor-Russell, C., 1994, *Land for Industrial Development*, London: E. & F. N. Spon.
6. Agencija za zaštitu okoliša, 2009, *Okoliš na dlanu I – 2009*, Zagreb: Agencija za zaštitu okoliša.
7. Aguirre, M.S., 2002, Sustainable development: why the focus on population?, *International Journal of Social Economics*, 29(12), str.923 – 945.
8. Albrechts, L., 2001, "How to Proceed From Image and Discourse to Action: As applied to the Flamish Diamond", *Urban Studies*, 38(4), str.733-745.
9. Allen, J., Massey, D.B., Cochrane, A., 1998, *Rethinking the Region*, London: Routledge.
10. Alonso, W., 1964, *Location and Land Use*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
11. Anić, V., 2003, *Veliki rječnik hrvatskog jezika*, Zagreb: Novi liber.
12. Aralica, Z., Račić, D., Šišinački, J., 2007, "Projektno financiranje infrastrukture", *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 17 (112), str.52-88.
13. Arcadis Geraghty & Miller International, 2004, *Executive Summary Report (based on NICO-LE/ISG Risk Assessment Comparison Study)*, Suffolk: Arcadis Geraghty and Miller International.
14. Armstrong, H., Taylor, J., 2000, *Regional Economics and Policy*, 3. izdanje, Oxford: Blackwell Publishing.
15. Arnstein, S.R., 1969, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), str.216-224.
16. Atkinson, R., 2002, "Rebuilding Community: Policy and Practice in Urban Regeneration", *Urban Studies*, 39, str.2555–2556.
17. Bačić, K., Ahec-Šonje, A., Račić, D., 2004, "Učinci izravnih stranih ulaganja na zemlje primatelje u središnjoj i istočnoj Europi", *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 100, str.58-96.
18. Balchin, P.N., Kieve, J.L., Bull, G.H., 1995, *Urban Land Economics and Public Policy*, 5. izdanje, Basingstoke, Hants: Macmillan.
19. Fröhlich, Z., ured., 1999, *Koncepcija regionalnog gospodarskog razvoja Republike Hrvatske*, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb i Institut za međunarodne odnose.
20. Banville, C., Landry, M., Martel, J-M., Boulaire, C., 1998, "A Stakeholder Approach to MCDA", *Systems Research and Behavioral Science* 15(1), str.15-32.
21. Barrett, S., 2003, "Creating Incentives for Cooperation: Strategic Choices" u Kaul, I., Conceicao, P., Le Goulven, K., Mendoza, R. U., ured., *Providing Global Public Goods - Managing Globalization*. New York: Oxford University Press. str.308 – 328.
22. Bartsch, C., 1999, *Financing Brownfield Cleanup and Redevelopment*, Washington, DC: Northeast-Midwest Institute, (WP 5).

23. Bartsch, C., Collaton, E., Pepper, E., 1997, *Coming Clean for Economic Development: A Resource Book on Environmental Cleanup and Economic Development Opportunities*, Washington, Northeast-Midwest Institute.
24. Bass, S., Dalal-Clayton, B., Pretty, J., P., 1995, "Participation in Strategies for Sustainable Development", *Environmental Planning Issues*, 2, London: Environmental Planning Group;
25. Baum, A., Crosby, N., 1988, *Property Investment Appraisal*, London: Routledge.
26. Beer, A., Haughton, G., Maude, A., 2003, *Developing locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development*, Bristol: Policy Press.
27. Benčić, Z., Gorenc, V., Grubišić, M., Lovrinčević, Ž., Nušinović, M., Pešutić, A., Redžepagić, D., Roje, Gl., 2006, "Koncept i izvedbene sastavnice modela integralnog upravljanja državnom imovinom u Republici Hrvatskoj", Zagreb: Ekonomski Institut, Zagreb.
28. Blackstock, K.L., Kelly, G., Horsey, B., 2007, "Developing and Applying a Framework to Evaluate Participatory Research for Sustainability", *Ecological Economics*, 60, str.726-742.
29. Bohl, C., 2000, New Urbanism and the City: Potential Applications and Implications for Distressed Inner-City Neighbourhoods, *Housing Policy Debate*, 11(4), str.2-5.
30. Brachman, L., 2003, Three Case Studies on the Roles of Community-based Organizations in Brownfields and Other Vacant Property Redevelopment: Barriers, Strategies and Key Success Factors (No. WP03LB1), Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
31. Brand, R., Gaffikin, F., 2007, "Collaborative Planning in an Uncollaborative World", *Planning Theory*, 6(3), str.282-313.
32. Breheny, M., Ross, A., 1998, *Urban Housing Capacity: What Can be Done?*, London: Town and Country Planning Association i Joseph Rowntree Foundation.
33. Brownfield European Regeneration Initiative Network (BERI Network), 2007, *Final Report*, Belfast: Brownfield European Regeneration Initiative Network.
34. Brzoska, M., 1999, "Military Conversion: The Balance Sheet", *Journal of Peace Research*, 36(2), str.131-140.
35. Buck, J.W., McDonald, J.P., Taira, R.Y., 2002, "Process of Integrating Screening and Detailed Risk-based Modeling Analyses to Ensure Consistent and Scientifically Defensible Results", u Brebbia, C.A., Almorza, D., Klapperich, H., ured., *Brownfield Sites – Assessment, rehabilitation & development*, Southampton, Boston: WIT Press, str.97-107.
36. Buss, T. F., Yancer, L.C., 1999, "Cost-Benefit Analysis: A Normative Perspective", *Economic Development Quarterly*, 13(1), str.29-37.
37. Calthorpe, P., 1993, *The Next American Metropolis: Ecology, Community and the American Dream*, New York: Princeton Architectural Press.
38. Cameron, G.C., Monk, S., Pearce, B.J., 1988, *Vacant Urban Land: A Literature Review 1976-86*, London: Department of the Environment; now Department of the Environment, Transport and the Regions, Eland House, Bressenden Place.
39. Cameron, S., 2003, "Gentrification, Housing Redifferentiation and Urban Regeneration: 'Going for Growth' in Newcastle upon Tyne", *Urban Studies*, 40, str.2367–2382.
40. Cantell, T., 1977, "Britain's Idle Acres", *Built Environment*, 3, str.238-240.
41. Chandler, A., 1962, *Strategy and Structure – Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Cambridge: MIT Press.
42. Chisholm, M., Kivell, P., 1987, *Inner City Waste Land: An Assessment of Government and Market Failure in Land Development*, Hobart Paper 108, London: Institute of Economic Affairs.

43. Cianflone, T., Di Marco, G., Di Toppa, P., 2005, "APAT – Techniques and Procedures to Support Programs for the Redevelopment of Contaminated Sites: The Case of Italy"//Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.48-52.
44. Civic Trust, 1988, *Urban Wasteland Now*, London: Civic Trust.
45. Civic Trust, 1999, *Brownfield Housing: 12 Years On*, London: Civic Trust.
46. Commons, J.R.,1934, *Institutional Economics: its Place in Political Economy*, New York: Macmillan.
47. Cornelis, C., Provoost, J., 2005, "Differences in Risk-based Limits for Contaminated Sites in Europe and Impact on the Remediation Process", //Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.57-62.
48. Couch, C., Denneman, A., 2000, "Urban Regeneration and Sustainable Development in Britain", *Cities*, 17, str.137–147.
49. Council Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration, *Official Journal* L 372, 27/12/2006, str.19-32.
50. Council Directive 2006/12/EC on waste, *Official Journal* L 114, 27/04/2006, str.9-22.
51. Council Directive 2006/166/EC concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC, *Official Journal* L 33, 04/02/2006, str.1–17.
52. Council Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, *Official Journal* L 143, 30/04/2004, str.56–75.
53. Council Directive 2003/105/EC amending Council Directive 96/82/EC in the control of major accident hazards involving dangerous substances, *Official Journal* L 345, 31/12/2003, str.0097 – 0105.
54. Council Directive 2003/35/EC providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission, *Official Journal* L 156, 25/06/2003, str.17-24.
55. Council Directive 2003/4/EC on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, *Official Journal*, L 41, 14/02/2003, str.26-32.
56. Council Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, *Official Journal* L 197, 21/07/2001, str.30-37.
57. Council Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, *Official Journal* L 327, 22/12/2000, str.1–73.
58. Council Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, *Official Journal* L 182, 16/07/1999, str.1–19.
59. Council Directive 97/11/EC amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive), *Official Journal* L 073 , 14/03/1997, str.0005
60. Council Directive 1996/61/EC concerning integrated pollution prevention and control, *Official Journal* L 257, 10/10/1996, str.26–40.
61. Council Directive 1996/82/EC on the control of major accident hazards involving dangerous substances, *Official Journal* L 10, 14/01/1997, str.13-33.
62. Council Directive 1992/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, *Official Journal* L 206, 22/07/1992, str.7-50.

63. Council Directive 91/692/EEC, Standardizing and rationalizing reports on the implementation of certain directives relating to the environment (The Reporting Directive 1991), *Official Journal* L 377, 31/12/1991, str. 48.
64. Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive), *Official Journal* L 175, 05/07/1985, str.0040 – 0048.
65. Cypher, J.M., Dietz, J.L., 2004, *The Process of Economic Development*, London: Routledge.
66. Czmanski, S., 1964, A Model of Urban Growth// Papers and Proceedings of Regional Science Association, 13, str.177-200.
67. Čičin-Šain, B., Knecht R.W., 1998, *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, Washington D.C.: Island Press.
68. Čučković, N., 1998, "Temeljna ekonomska obilježja hrvatskog koncepta privatizacije", u Rogić, I., Zeman, Z. (ur.) *Privatizacija i modernizacija*, Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, str.75-96.
69. Dalal-Clayton, B., Bass, S., 2002, *Sustainable development strategies: a resource book*. London: OECD, UNDP, Earthscan.
70. D'Arcy, E., Keogh, G., 1999, "The Property Market and Urban Competitiveness: a Review", *Urban Studies*, 36, str.917-928.
71. Davies, J., 2001, *Partnerships and Regimes: The Politics of Urban Regeneration in the UK*, Aldershot: Ashgate.
72. Denman, R.D., Prodano, S., 1972, *Land Use*, London: Allen and Unwin.
73. De Soto, H., 2004, *Tajna kapitala – Zašto je kapitalizam uspješan na Zapadu, a neuspješan u svim ostalim dijelovima svijeta*, Zagreb: Masmedia.
74. De Sousa, C., 2002, "Measuring the Public Costs and Benefits of Brownfield Versus Greenfield Development in the Greater Toronto Area", *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29, str.251–280.
75. De Sousa, C., 2004, "The Greening of Brownfields in American Cities", *Journal of Environmental Planning and Management*, 47, str.579–600.
76. De Sousa, C., Changshan, W., Westphall, L.M., 2009, "Assessing the Effect of Publicly Assisted Brownfield Redevelopment on Surrounding Property Values", *Economic Development Quarterly*, 23(2), str.95-110.
77. Dewar, M., Dietrick, S., 2004, "The Role of Community Development Corporations in Brownfield Redevelopment" u R. Greenstein, Y. Sungu-Eryilmaz, ured., *Recycling the city: The use and reuse of urban land*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, str.159–174.
78. Dixon, T., 2007, "The Property Development Industry and Sustainable Urban Brownfield Regeneration in England: An Analysis of Case Studies in Thames Gateway and Greater Manchester", *Urban Studies*, 44(12), str.2379-2400.
79. Dragojević, S., Jordi, P.R., 2007, *Guide to Citizen Participation in Local Cultural Policy Development for European Cities*, Barcelona: Interarts Foundation; Bucharest; Ecumest Association, Amsterdam: European Cultural Foundation.
80. Dräger, S., Sumpor, M., Starc, N., Horvat, Ž., 2003, *Basic Guidelines for the Elaboration of Strategic Development Programs at the Local Level*, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Ekonomski institut, Zagreb, radni materijali, (dostupno na <http://www.regio-hr.com/knjigecat.php?catid=32>, pristupljeno 30.10.2009.).
81. Državni zavod za statistiku, 2010, *Priopćenje – ožujak 2010., br. 12.1.2*, Zagreb: Državni zavod za statistiku.

82. Državni zavod za statistiku, 2009, *Statistički ljetopis 2009*, Zagreb: Državni zavod za statistiku.
83. Hrvatska gospodarska komora - Županijska komora Rijeka, 2007, *Statistički ljetopis Primorsko-goranske županije 2007*, Rijeka: Hrvatska gospodarska komora - Županijska komora Rijeka.
84. Državni zavod za statistiku, 2001, *Popis stanovništva*, Zagreb: Državni zavod za statistiku.
85. Državni zavod za zaštitu prirode, 2010, *Brošura o ekološkoj mreži NATURA2000*, Zagreb: Državni zavod za zaštitu prirode (<http://www.natura2000.hr>, pristupljeno 25.03.2010.)
86. Duany Plater-Zyberk & Company, 2001, *Urban Spaces*, 2, str.73.
87. Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske 2006. – 2015, *Narodne novine*, br. 81/2006.
88. Duraiappah, A.K., Roddy, P., Parry, J-E. 2005, *Have participatory approaches increased capabilities?*, Winnipeg : International Institute for Sustainable Development.
89. Đokić, I., 2004, Towards Sustainable Brownfields Redevelopment in the Town of Samobor, Croatia, Rotterdam: Institute for Housing and Urban Development Studies, (magistarski rad, rujan).
90. Đokić, I., Rašić Bakarić, I., Šišinački, J., 2010., *Strateški programi lokalnog razvoja - hrvatska iskustva*, Zagreb: Jesenski i Turk, Ekonomski institut, Zagreb.
91. Đokić, I., Starc, N., Stubbs, P., 2007, "Participatory Democracy: From Ideals to Realities – the Lessons From Three Localities in Croatia" u S. Giguere, ured., OECD LEED publikacija *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*, str.155-173., Trento: OECD.
92. Đokić, I., Sumpor, M., 2010, "Challenging Brownfield Redevelopment Issues in Croatia", *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 123, str.57-86.
93. Đokić, I., Šišinački, J. 2004, "Preparation of Strategic Development Programmes: Is Participation the Right Way?"// Izvornik: Regions and Fiscal Federalism / Porto: Faculty of Economics, University of Porto. [CD-ROM].
94. Edwards, A.L., 2003c, *Implementing Institutional Controls at Brownfields and Other Contaminated Sites*, Chicago: Section of Environment, Energy, and Resources, American Bar Association.
95. Edwards, M., 1977, "Vagaries of the Inner City Land Market", *Architects Journal*, 165, str.20-21.
96. Edwards, M., Zadek, S., 2003, "Governing the Provision of Global Public Goods: The Role and Legitimacy of Nonstate Actors", u Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K., Mendoza, R. U., ured., *Providing Global Public Goods: Managing Globalisation*, New York: Oxford University Press, str.200 – 224.
97. Egger, P., Majeres, J., 1992, *Local Resource Management and Development: Strategic Dimensions of People's Participation*, u Ghai, D., Vivian, J.M. (ured.), Grassroots Environmental Action: People's Participation in Sustainable Development. London: Routledge.
98. Ekonomski institut, Zagreb, 2009, *Projekt: Integrirano upravljanje obalnim područjem – projektna dokumentacija*, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.
99. Espinoza, R.D., Luccioni, L., 2002, "Proper risk management: The key to successful brownfield development", u Brebbia, C.A., Almorza, D., Klapperich, H., ured., *Brownfield Sites I – Assessment, rehabilitation & development*, Southampton, Boston: WIT Press, str.297-306.
100. European Environmental Agency, 2000, *Topic Report: Management of Contaminated Sites in Western Europe*, Copenhagen: European Environmental Agency.
101. Europska komisija, 2007, *Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe*, COM(2007)308 final, Bruxelles: Europska komisija.

102. Europska komisija, 2006a, *Impact Assessment of the Thematic Strategy on Soil Protection*, SEC(2006)620, Bruxelles: Europska komisija.
103. Europska komisija, 2006b, *Thematic Strategy for Soil Protection*, COM(2006)231 final, Bruxelles: Europska komisija.
104. Europska komisija, 2006c, *Thematic Strategy for Soil Protection - Summary of the Impact Assessment*, SEC(2006)1165, Bruxelles: Europska komisija.
105. Europska komisija, 2006d, *Thematic Strategy on the Urban Environment*, COM(2005)718 final, Bruxelles: Europska komisija.
106. Europska komisija, 2005a, *Taking Sustainable Use of Resources Forward - A Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste*, COM(2005)0666 final, Bruxelles: Europska komisija.
107. Europska komisija, 2005b, *Thematic Strategy on the Sustainable Use of Natural Resources*, COM(2005)0670 final, Bruxelles: Europska komisija.
108. Europska komisija, 2004a, *Green Paper On Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM(2004)327 final, Brussels: Europska komisija.
109. Europska komisija, 2004b, *Proposal for a Directive Establishing a Framework for the Protection of Soil and Amending Directive 2004/35/EC*, Bruxelles: Europska komisija.
110. Europska komisija, 2004c, *Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment*, COM(2004)60 final, Bruxelles: Europska komisija.
111. Europska komisija, 2003, *Towards a Thematic Strategy on the Sustainable Use of Natural Resources*, COM(2003)572, Bruxelles: Europska komisija.
112. Europska komisija, 2002, *Towards a Thematic Strategy for Soil Protection*, COM (2002)179 final, Bruxelles: Europska komisija.
113. Europska komisija, 2001, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM(2001)264 final, Bruxelles: Europska komisija.
114. Europska komisija, 2000, *Lisbon Strategy – Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, Bruxelles: Europska komisija.
115. Europska komisija, 1999, *European Spatial Development Perspective*, Bruxelles: Europska komisija.
116. Europska komisija, 1996, *European Sustainable Cities – Report*, Expert Group on the Urban Environment, Bruxelles: Europska komisija.
117. Evans, A., 1983, "The Determination of the Price of Land", *Urban Studies*, 20, str.119-129.
118. Evans, A., 1995, "The Property Market: Ninety Percent Efficient?", *Urban Studies*, 32, str.5- 29.
119. Faber, N., Jorna, R.J., Van Engelen, J., 2005, The sustainability of "sustainability", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 7(1), str.1-33.
120. Ferber, U., Grimski, D., 2001, "Urban Brownfields in Europe", *Land Contamination & Reclamation*, 9(1), str.143.-148.
121. Feldman, L., 2004, "Risk Management at a Brownfield Site: a Case Study in Long-term Stewardship", u Donati, A., Rossi, C., Brebbia, C.A., ured., *Brownfield Sites II – Assessment, rehabilitation & development*, Southampton, Boston: WIT Press, str.63-71.
122. Ferguson, C., Darmendrail, D., Freier, K., Jensen, B.K., Jensen, J., Kasamas, H., Urzelai, A., Vegter, J., 1998, *Risk Assessment for Contaminated Sites in Europe*, Vol.1, Scientific Basis, str.135–146, Nottingham: LQM Press.

123. Filer, C., Sekhran, N., 1998, *Loggers, Donors and Resource Owners. Policy That Works for Forests and People series no. 2: Papua New Guinea.*, Port Moresby: National Research Institute; London: International Institute for Environment and Development.
124. Filipić, P., Frohlich, Z., Maleković, S., 2004., "*Croatia: Economic Profile & Regional Policy*"// Izvornik: 17th European Advanced Studies Institute in Regional Science/Giorgio Dominese, ured., Zagreb: Croatian Section of the European Regional Science Association, Split, str.87-120.
125. Form, W., 1954, The place of social structure in the delimitation of land use, *Social forces*, 32, str.317-323.
126. Fundacion LABEIN, Fondazione IDIS, Cracow University of Technology (CUT), Dura Vermeer Group (DVG), Agencia Sviluppo Nord Milano (ASNM), NEOTEK, 2005, "*A Network for Knowledge Interchange on Regenerating Old Industrial Facilities: REGENTIF*", //Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.192-195.
127. Fusco Girard L., Forte, B., Cerreta, M., De Toro, P., Forte, F., 2003a, *The Human Sustainable City. Challenges and Perspectives from the Habitat Agenda*, Aldershot: Ashgate.
128. Fusco Girard L., Forte, B., Cerreta, M., De Toro, P., Forte, F., 2003b, *L'uomo e la città. Verso uno sviluppo umano e sostenibile*, Milan: Angeli.
129. Gaffron, P., 2005, "ECOCITY – Integrated Planning of Sustainable Urban Structures"//Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.93-98.
130. Gasper, D., 2007, "Values, Vision, Proposals and Networks: Using Ideas in Leadership for Human Development – The Approach of Mahbub ul Haq", Institute of Social Studies, Den Hague, The Netherlands, Working Paper br. 436.
131. Geddes, M., Newman, I., 1999, "Evolution and Conflict in Local Economic Development", *Local Economy*, 14(1), str.12-26.
132. Giger, U., Tötzer, T., 2005, "Mixed Use Developments on Former Industrial Sites: Lessons Learned in Revitalisation Case Studies across Europe"//Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.114-120.
133. Goleman, D., Boyzatis, R., Mckee, A., 2005, *The new Leaders*, London: Time Warner.
134. Grad Rijeka, 2009, *Grad Rijeka – mandatno izvješće 2005-2009*, Rijeka: Grad Rijeka.
135. Grčić, B., 2003, "Uloga grada u gospodarskom razvitku" u Filipić, P., Goić, S., Grčić, B., Šimunović, I., ured., *Osnove gospodarskog razvitka Grada Splita*, Split: Grad Split; Ekonomski fakultet Split.
136. Greenberg, M., Lowrie, K., Solitare L., Duncan, L., 2000, Brownfields, Toads, and the Struggle for Neighbourhood Redevelopment: A Case Study of the State of New Jersey, *Urban Affairs Review*, 35(5), str.717-733.
137. Greenberg, R., Cervino, D., 2002, "Fixed price cleanups as useful tools to eliminate risks in brownfields redevelopment", u Brebbia, C.A., Almorza, D., Klapperich, H., ured., *Brownfield Sites I – Assessment, rehabilitation & development*, Southampton, Boston: WIT Press, str.307-314.
138. Habermas, J., 1982. *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu*. Zagreb: Naprijed.
139. Hajaš, J., Kuraž, V., 2005, "*Application of UMS and SISIM Numerical Models for the Classification of Brownfields in the Czech Republic*" // Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.126-130.
140. Harvey, J., 2000, *Urban Land Economics*, New York: Palgrave.

141. Harvey, J., 1996, *Urban Land Economics*, 4. izdanje, Basingstoke, Hants: Macmillan.
142. Healey, P., 1997, *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Routledge: New York.
143. Healey, P., 1991, "Models of the Development Process: a Review", *Journal of Property Research*, 8, str.219-238.
144. Healey, P., Barrett, S.M., 1990, "Structure and Agency in Land and Property Development Processes: Some Ideas for Research", *Urban Studies*, 27, str.89-104.
145. Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S., Madani-Pour, A., 1995, "Introduction: the City – Crisis Change and Invention", in *Managing Cities* (JohnWiley, Chichester, Sussex) str.1-20.
146. Held, V., 1970, *Public Interests and Individual Interests*. New York: Basic Books
147. Hemmati, M., 2002, *Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability – Beyond Deadlock and Conflict*, London: Earthscan.
148. Hempel, L., 2009, "Conceptual and Analytical Challenges in Building Sustainable Communities," u Mazmanian, D., Kraft, M., ured. *Toward Sustainable Communities: Transition and Transformations in Environmental Policy*, second edition, Cambridge, MA: MIT Press.
149. Hill, C., 2000, "Measuring Success in the Redevelopment of Former Military Bases: Evidence from a Case Study of the Truman Annex in Key West, Florida", *Economic Development Quarterly*, 14(3), str.267-275.
150. Hossack, I., Robertson, D., Tucker, P., Hursthouse, A., 2005, "Keeping it Simple: Transparent Decision Support For Sustainable Urban Soil Management" // Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.148-151.
151. Howland, M., 2004, The Role of Contamination in Central City Industrial Decline", *Economic Development Quarterly*, 18(3), str.207–219.
152. Howland, M., 2003, "Private Initiative and Public Responsibility for the Redevelopment of Industrial Brownfields: Three Baltimore Case Studies", *Economic Development Quarterly*, 17(4), str.367-381.
153. Hudson, J.A., 1992, *Rock Engineering Systems: Theory and Practice*, London: Ellis Horwood.
154. Hudson, J.A., Harrison, J.P., 1992, "A New Approach to Studying Complete Rock Engineering Problems", *Quarterly Journal of Engineering Geology*, 25, str.93–105.
155. Innes, J. E., 1995, "Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice", *Journal of Planning Education and Research* 14(3), str.183-189.
156. Innes, J., Booher, D., 2003, "The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity", Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley. Working Paper 2003-03.
157. Institute of Environmental Management and Assessment, 1999, *Guidelines for Ecological Impact Assessment*, Lincoln: Institute of Environmental Management and Assessment.
158. CONVERNET, 2006, *Conversion Handbook for the Baltic Sea Region - Development of Central/Eastern European Conversion Network*, Potsdam: CONVERNET - INTERREG IIIB Development of a Central/Eastern European Conversion Network.
159. Ivanišević, S., 2008, "Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima", *Hrvatska javna uprava*, 8, str.407-420.
160. Izvješće o stanju okoliša Primorsko-goranske županije, *Službene novine Primorsko-goranske županije*, br. 7/2003.
161. Jacobs, J., 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House.

162. Jeffrey, R., Vira, B., 2001, "Introduction", u Jeffrey, R., Vira, B. ured., *Conflict and Cooperation in Participatory Natural Resource Management*, Hampshire, New York: Palgrave.
163. Jones, P., Evans, J., 2006, "Urban Regeneration, Governance and the State: Exploring Notions of Distance and Proximity", *Urban Studies*, 43(9), str.1491–1509.
164. Jordan, A., 2008., The governance of sustainable development: Taking stock and looking forwards. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), str.17-33.
165. Katz, P., 1994, *The New Urbanism: Toward an Architecture of Community*, New York: McGraw-Hill.
166. Kelbaugh, D., 1989, *The Pedestrian Pocket Book: A New Suburban Design Strategy*, New York: Princeton Architectural Press.
167. Keogh, G., D'Arcy, E., 1999, "Property Market Efficiency: an Institutional Economics Perspective", *Urban Studies*, 36, str.2401-2414.
168. Kersan-Škabić, I., Orlić, E., 2009, "Does Trade Liberalization Cause FDI Inflow or Vice Versa? The Case of Croatia", *Ekonomika istraživanja*, 22, 2, str.1-24.
169. Knaap, G., Talen, E., 2005, "New Urbanism and Smart Growth: A Few Words from the Academy", *International Regional Science Review*, 28(2), str.107–118.
170. Koprić, I., 2009, "Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima", *Hrvatska javna uprava*, 9(1), str.69-78.
171. Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M., 2009, *Participativno upravljanje za održivi razvoj*, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.
172. Krieger, A., Lennertz, W., 1991, *Andres Duany and Elizabeth Plater-Zyberk: Towns and Town-Making Principles*. New York: Rizzoli.
173. Krier, L., 1998, *Architecture: Choice or Fate*, London: Andreas Papadakis Publishers.
174. Krugman, P., 1999, "The Role of Geography in Development", *International Regional Science Review*, 22(2), str.142-161.
175. Kwak, Y. H., Chih, Y.Y., Ibbs, C.W., 2009, Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development, *California Management Review*, 51(2), str.51-78.
176. Ladavac, J., 1999, "Financiranje cestovne izgradnje u Hrvatskoj", magistarski rad, Zagreb: Ekonomski fakultet.
177. Land Quality Management Group, 2006, *Sustainable Brownfield Regeneration - CABERNET Network Report*, Nottingham: University of Nottingham.
178. Laurian, L., 2007, "Deliberative Planning through Citizen Advisory Boards: Five Case Studies from Military and Civilian Environmental Cleanups", *Journal of Planning Education and Research*, 26, str.415-434.
179. Leopold, L.B., Clarke, F.E., Hanshaw, B.B., Balsley, J.R., 1971, *A Procedure for Evaluating Environmental Impact*, US Geological (USGS) Circular 645, Washington, DC: USGS, Government Printing Office.
180. Likert, R., 1967, *The human organization: Its management and value*, New York: McGraw-Hill.
181. Linkov, I., Grebenkov, A., Baitchorov, M.V., 2001, "Spatially Explicit Exposure Models: Application to Military Sites", *Toxicology and Industrial Health*, 17, str.230-235.
182. Litman, T. A., 2005, "Evaluating Criticism of Smart Growth", neobjavljeni rad, Victoria: Victoria Transport Policy Institute.
183. Lovrić, D., Antolović, A., Subašić, D., 2004, Establishment and Proposal for Remediation of Contamination on the Site of the Former Coke Plant in Bakar u Donati, A., Rossi, C., Brebbia,

- C.A. ured., *Brownfield Sites II – Assessment, Rehabilitation & Development*, str.117-123, Southampton, Boston: WIT Press.
184. MacCourt, D.C., 2005, "Brownscape Design and the Charrette: Building Public Support for Innovative Brownfield Projects" //Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.220-221.
 185. Maldini, P., 2007, "Političko kulturalni preduvjeti demokratizacije", *Politička misao*, 43(3), str.87-108.
 186. Marinović-Uzelac, A., 2001, *Prostorno planiranje*, Zagreb: Dom i svijet.
 187. Markusen, A., 1985, *Profit Cycles, Oligopoly and Regional Development*, Cambridge, MA: MIT Press.
 188. Mason, O., Mitroff, I., 1981, *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases, and Techniques*, Signed 1st Edition, New York: John Wiley and Sons.
 189. Matthews, M., Lloyd, B.J., 1998, *The River Test Catchment Surveillance Project, South Water Utilities Final Research Report*, United Kingdom: Department of Civil Engineering, University of Surrey.
 190. Mazzoccola, D.F., Hudson, J.A., 1996, "A Comprehensive Method of Rock Mass Characterization for Indicating Natural Slope Instability", *Quarterly Journal of Engineering Geology*, 29, str.37–56.
 191. Mayers, J. 2005, *Stakeholder Power Analysis. Power Tools Series*. London: International Institute for Environment and Development.
 192. Mayers J., Ngalande, J., Bird, P., Sibale, B., 2001., *Forestry Tactics: lessons learned from Malawi's National Forestry Programme - Policy That Works for Forests and People*, serija broj 11, London: International Institute for Environment and Development.
 193. McCarthy, L., 2002, "The Brownfield Dual Land-use Policy Challenge: Reducing Barriers to Private Redevelopment while Connecting Reuse to Broader Community Goals", *Land Use Policy*, 19, str.287–296.
 194. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, 2008, *Strategija gospodarenja mineralnim sirovinama Republike Hrvatske - nacrt*, Zagreb: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva.
 195. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, 2009, *Kriteriji za planiranje turističkih predjela obalnoga područja mora*, Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.
 196. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, 1997, *Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske*, Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.
 197. Möhlendick, B., Scheu, T., 2005, "NORISC: Risk assessment of Contaminated Site", //Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.247-249.
 198. Mumford, L., 1961, *The City in History*, Harmondsworth: Penguin.
 199. Mundy, B., 1992, "Stigma and Value", *The Appraisal Journal*, 60, str.7-13.
 200. Muth, R., 1969, *Cities and Housing*, Chicago: University of Chicago Press.
 201. Nabarro, R., Smart, G., 1978, "High Cost and Low Value in Urban Land", *Built Environment*, 4, str.229-236.
 202. Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku, *Narodne novine*, br. 35/2007.
 203. Nacionalni plan djelovanja na okoliš, *Narodne novine*, br. 46/2002.

204. Nacionalna strategija zaštite okoliša, *Narodne novine*, br. 46/2002.
205. Newman, J., 2001, *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London: Sage.
206. Nijkamp, P., Oirschot, G., Oosterman, A., 1993, *Regional Development and Engineering Creativity: An Instrumental Comparison of Science Parks in a Knowledge Society*, Amsterdam: Free University.
207. North, D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: University Press, Cambridge.
208. North, D. C., 1955, Location Theory and Regional Economic Growth, *Journal of Political Economy*, 63(3), str.243-258.
209. Odluka o donošenju prostornog plana uređenja grada Rijeke, 2003, *Službene novine Primorsko-goranske županije*, br. 31/2003.
210. Oliver, L., Ferber, U., Grimski, D., Millar, K., Nathanail, P., 2005, "The Scale and Nature of European Brownfields"// Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.274-281.
211. Orešković, B., 2004, Transformacija napuštene proizvodnje u poduzetnički pothvat. Osijek: Ekonomski fakultet (magistarski rad, listopad).
212. O'Sullivan, A., 2006, *Urban Economics*, New York: McGraw-Hill.
213. PALGO Centar, 2008a, "Uvod u brownfield problematiku", u Danilović, K., Stojkov, B., Zeković, S., Gligorijević, Ž., Damjanović, D., ured., *Oživljavanje braunfilda u Srbiji*, Beograd: Standard 2, str.16.
214. PALGO Centar, 2008b, "Zagađenje životne sredine kao faktor u procesu prostornog planiranja i izgradnje", u Danilović, K., Stojkov, B., Zeković, S., Gligorijević, Ž., Damjanović, D., ured., *Oživljavanje braunfilda u Srbiji*, Beograd: Standard 2, str.34-43.
215. PALGO Centar, 2008c, "Rizičnost braunfild lokacija", u Danilović, K., Stojkov, B., Zeković, S., Gligorijević, Ž., Damjanović, D., ured., *Oživljavanje braunfilda u Srbiji*, Beograd: Standard 2, str.130-137.
216. Peisner, R., Taylor, C., 1994, "Does the land market break down for contaminated properties?", *Journal of Property Research*, 11, str.145-158.
217. Petovar, K., Vujošević, M., 2008, "Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju", *Sociologija i prostor*, 46(1), str.23-51.
218. Pike, A., Rodriguez-Pose, A., Tomaney, J., 2006, *Local and Regional Development*, London, New York: Routledge.
219. Pimbert, M., Pretty, J. N., 1994, *Parks, people, and professionals: Putting "participation" into protected areas management*, Geneva: UNRISD and WWF; London: IIED.
220. Pletnicka, J., Jackson, J., Nathanail, P., 2005, Lifelong Educational Project on Brownfields //Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.312-314.
221. Porter, M.E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.
222. Portney, K., 2005, Civic Engagement and Sustainable Cities in the United States, *Public Administration Review*, 65(5), str.579–591.
223. Pravilnik o gospodarenju otpadom, *Narodne novine*, br. 23/2007.
224. Pravilnik o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 30/2001.
225. Pravilnik o registru onečišćavanja okoliša, *Narodne novine*, br. 35/2008.

226. Pravilnik o registru postrojenja u kojima je utvrđena prisutnost opasnih tvari i o očevidniku prijavljenih velikih nesreća, *Narodne novine*, br. 113/2008.
227. Pretty, J. N., Guijt, I., Thompson, J., Scoones, I., 1995, *Participatory Learning and Action: A Trainer's Guide*, London: International Institute for Environment and Development.
228. Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 50/1999.
229. Pusić, E., 2002, *Nauka o upravi*, Zagreb: Školska knjiga.
230. RESCUE, 2005, *Best Practice Guidance for Sustainable Brownfield Regeneration*, Edwards, D., Pahlen, G., Bertram, C., Nathanail, C.P. (ured.), Nottingham: Land Quality Press on behalf of the RESCUE consortium.
231. Rogić, I., Bagić, D., Požar, M., Vedriš, M., 2008, *Urbani izazovi: Infrastruktura kao razvojni izazov u većim hrvatskim gradovima*, Zagreb: Siemens d.d.
232. Rogić, I., Lamza-Posavec, V., Klemenčić, M., Kovačević-Pašalić, R., 1996, *Rijeka: baština za budućnost*, Rijeka: Grad Rijeka, Odjel gradske uprave za urbanizam, ekologiju i gospodarenje zemljištem.
233. Rosenthal, S.S., Helsley, R.W., 1994, "Redevelopment and the Urban Land Price Gradient", *Journal of Urban Economics*, 35, str.182-200.
234. Rydin, Y., Holman, N., Hands, V., Sommer, F., 2003, "Incorporating Sustainable Development Concerns Into an Urban Regeneration Project: How Politics Can Defeat Procedures", *Journal of Environmental Planning and Management*, 46, str.545-561.
235. Sager, T., 2005, "Communicative Planners as Naive Mandarins of the Neo-liberal State?", *European Journal of Spatial Development*. <http://www.nordregio.se/EJSD> (pristupljeno 01.03.2010.)
236. Samuels, W.J., 1995, "The Present Stage of Institutional Economics", *Cambridge Journal of Economics*, 19, str.569-590.
237. Scholz, R.W., Tietje, O., 2002, *Embedded Case Study Methods: Integrating quantitative and qualitative Knowledge*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.
238. Smith, N., 2002, "Novi globalizam, novi urbanizam: gentrifikacija kao globalna urbana strategija", *Antipode*, 34(3), str.434-457.
239. Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva, *Narodne novine* br. 98/2006.
240. Smrzka, B., 2005, "Cooperative Planning in Urban Development – Learning from Experiences in Vienna", //Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.356-359.
241. Solnit, R., Schwarzenberg, S., 2000, *Hollow City: the Siege of San Francisco and the Crisis of American Urbanism*, London, New York: Verso.
242. Stečajni zakon, *Narodne novine*, br. 44/1996, 29/1999, 129/2000.
243. Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 30/2009.
244. Sumpor, M., 2005, "Koordinacija razvojnih politika prema integrativnoj politici regionalnog razvoja", Ekonomski fakultet Split, (doktorska disertacija, prosinac).
245. Sutlović, I., Spoja, D., 2007, "Brownfield, novost ili poznata činjenica?", *Tehnoeko-časopis za tehnologije u ekologiji*, 4, str.22-25.
246. Svjetska banka, 1996, *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington DC: World Bank.
247. Šimunović, I., 2007, *Urbana ekonomika*, Zagreb: Školska knjiga.

248. Šimunović, I., 2002, Planiranje, autorizirana predavanja, Split: Ekonomski fakultet Split.
249. Švarc, J., 2008, "Institucionalna konfiguracija lokalne participacije u energetsom razvoju u Hrvatskoj", u Krajcar, S. (ur.). *Energetska sigurnost i kritična infrastruktura*, Zagreb: Fakultet elektrotehnike i računarstva Sveučilišta u Zagrebu, str.66-81.
250. Tewdwr-Jones, M., Allmendinger, P., 2002, "Conclusion", u Allmendinger, P., Tewdwr-Jones, M., ured., *Planning Futures: New Directions in Planning Theory*, London: Routledge.
251. Thurstain-Goodwin, M., 2001, "The Sustainable City: Urban Regeneration and Sustainability", *Environment and Planning B*, 28, str.629–630.
252. Ulrich, W., 1994, *Critical Heuristics of Social Planning. A New Approach to Practical Philosophy*. Chicester: Wiley & Sons.
253. Umweltbundesamt, 2002, *EU CLARINET Report from the Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies - Working Group 2001, Brownfields and Redevelopment of Urban Areas*, Vienna: Umweltbundesamt.
254. Umweltbundesamt Vienna, 2002a, *EU CLARINET Report from the Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies - Brownfields and Redevelopment of Urban Areas*, Vienna: Umweltbundesamt.
255. Umweltbundesamt Vienna, 2002b, *EU CLARINET – Sustainable Management of Contaminated Sites – An Overview*, Vienna: Umweltbundesamt.
256. UN-Habitat, 2009, *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*, Nairobi: UN-Habitat.
257. United Nations Development Programme, 2005, "Leadership for Human Development – a UNDP Capacity Development Resource", New York: Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, UNDP.
258. United Nations Economic Commission for Europe, 2010, *Međunarodni program suradnje u procjeni i nadzoru učinaka onečišćenja zraka na šume*, Geneve: United Nations Economic Commission for Europe (International Cooperative Programmes – UNECE).
259. United Nations Environmental Programme, 2002, *Training Manual on Environmental Impact Assessment*, Washington, D.C.: United Nations Environmental Programme.
260. United States Environmental Protection Agency, 2001, *Final Report*, Washington, DC: United States Environmental Protection Agency.
261. United States National Conference of Mayors, 2003, *Recycling America's Land: a National Report on Brownfields Redevelopment*, Vol. 4, Washington, DC: U.S. National Conference of Mayors.
262. United States National Conference of Mayors, 1999, *Recycling America's land: A National Report on Brownfields Redevelopment*, Vol. 2, Washington, DC: U.S. National Conference of Mayors.
263. Uredba o agenciji za pravni promet i posredovanje nekretninama, *Narodne novine*, br. 45/1997, 63/1997, 65/1999, 132/2002, 8/2004, 27/2008 i 105/2009.
264. Uredba o Informacijskom sustavu zaštite okoliša, *Narodne novine*, br. 68/2008.
265. Uredba o izobrazbi sudionika u postupcima pripreme i provedbe projekata javno-privatnog partnerstva, *Narodne novine*, br. 56/2009.
266. Uredba o kriterijima ocjene i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva, *Narodne novine*, br. 56/2009.
267. Uredba o načinu utvrđivanja šteta u okolišu, *Narodne novine*, br. 139/2008.
268. Uredba o nadzoru provedbe projekata javno-privatnog partnerstva, *Narodne novine*, br. 56/2009.

269. Uredba o osnivanju Agencije za promicanje izvoza i ulaganja, *Narodne novine*, br. 102/2002.
270. Uredba o osnivanju Agencije za zaštitu okoliša, *Narodne novine*, br. 75/2002.
271. Uredba o osnivanju Zavoda za tlo, *Narodne novine*, br. 100/2001.
272. Uredba o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša, *Narodne novine*, br. 114/2008.
273. Uredba o poticanju ulaganja, *Narodne novine*, br. 64/2007.
274. Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, *Narodne novine*, br. 64/2008.
275. Uredba o sadržaju ugovora o javno-privatnom partnerstvu, *Narodne novine*, br. 56/2009.
276. Uredba o sprječavanju velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, *Narodne novine*, br. 114/2008.
277. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva kulture, *Narodne novine*, br. 69/2009, 21/2008.
278. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva obrane, *Narodne novine*, br. 115/2002.
279. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, *Narodne novine*, br. 30/2005, 24/2007, 12/2009.
280. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, *Narodne novine*, br. 11/2004, 121/2004, 27/2008, 21/2006, 13/2008, 27/2008, 121/2008.
281. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ureda državne uprave u županijama, *Narodne novine*, br. 21/2002, 78/2003.
282. Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora, *Narodne novine*, br. 128/2004.
283. Van der Krabben, E., Lambooy, J.G., 1993, "A Theoretical Framework for the Functioning of the Dutch Property Market", *Urban Studies*, 30, str.1381-1397.
284. Veblen, T.B., 1899, *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*, New York: Macmillan.
285. Vitulli, A., Dougherty, C., Bosworth, K., 2004., "Characterization of Reuse Activities at Contaminated Sites," NCEE Working Paper Series 200403, Washington, DC: National Center for Environmental Economics, U.S. Environmental Protection Agency.
286. Vredenburg, H., Hall, J. 2005, "Managing Stakeholder Ambiguity", *MIT Sloan Management Review* 47(1), str.11-13.
287. Vujošević, M., 2004, *Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka, Novije teorijske interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji*, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam.
288. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Narodne novine*, br. 150/2002 i 147/2003.
289. Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, *Narodne novine*, br. 107/2003.
290. Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, *Narodne novine*, br. 138/2006.
291. Zakon o Hrvatskoj kreditnoj banci za obnovu, *Narodne novine*, br. 33/1992.
292. Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju, *Narodne novine*, br. 84/1992, 70/1993, 76/1993, 19/1994, 52/1994, 87/1996.
293. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine*, br.129/2005.
294. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 199/2003.
295. Zakon o javnoj nabavi, *Narodne novine*, br. 110/2007, 125/2008.

296. Zakon o javno-privatnom partnerstvu, *Narodne novine*, br. 129/2008.
297. Zakon o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Narodne novine*, br. 90/1992, 33/2001.
298. Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 125/2008.
299. Zakon o otocima, *Narodne novine*, br. 34/1999, 149/1999, 32/2002.
300. Zakon o otpadu, *Narodne novine*, br. 178/2004, 111/2006, 60/2008.
301. Zakon o područjima od posebne državne skrbi, *Narodne novine*, br. 44/1996, 57/1996, 124/1997, 78/1999, 73/2000, 87/2000, 127/2000, 94/2001, 88/2002, 26/2003.
302. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, *Narodne novine*, br., 152/2008, 21/2010.
303. Zakon o poticanju ulaganja, *Narodne novine*, br. 73/2000, 138/2006.
304. Zakon o potvrđivanju europske povelje o lokalnoj samoupravi, *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 14/1997.
305. Zakon o potvrđivanju Protokola o postojanim organskim onečišćujućim tvarima uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 05/2007.
306. Zakon o potvrđivanju Protokola o teškim metalima uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 05/2007.
307. Zakon o potvrđivanju Stockholmske konvencije o postojanim organskim onečišćujućim tvarima, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 11/2006.
308. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća, *Narodne novine* br. 19/1991, 26/1991, 45/1992, 83/1992, 84/1992, 16/1993, 18/1993, 94/1993, 2/1994, 9/1995, 42/1995, 21/1996, 118/1999, 99/2003.
309. Zakon o privatizaciji, *Narodne novine* br. 21/1996, 71/1997.
310. Zakon o proračunu, *Narodne novine*, br. 87/2008.
311. Zakon o prostornom uređenju i gradnji, *Narodne novine*, br. 76/2007.
312. Zakon o regionalnom razvoju, *Narodne novine*, br. 153/2009.
313. Zakon o stečaju, *Narodne novine*, br. 44/1996, 29/1999, 129/2000.
314. Zakon o Vladi Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 199/2003.
315. Zakon o zaštiti okoliša, *Narodne novine*, br. 82/1994, 128/1999, 110/2007.
316. Zavod za razvoj, prostorno planiranje i zaštitu čovjekova okoliša, 1992, "*Prijedlog namjene prostora za bivše vojne objekte u Općini Rijeka*", Rijeka: Zavod za razvoj, prostorno planiranje i zaštitu čovjekova okoliša.
317. Zavod za urbanizam Arhitektonskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Odjel gradske uprave za razvoj, urbanizam, ekologiju i gospodarenje zemljištem, Direkcija za urbanizam i ekologiju, 2003, "*Prostorni plan uređenja grada Rijeke*", Rijeka: Grad Rijeka.
318. Zavod za urbanizam i komunalne poslove, Rijeka, 1973, "Generalni urbanistički plan Rijeke 1973.-2001. - obrazloženje prijedloga", Rijeka: Zavod za urbanizam i komunalne poslove, Rijeka, OOUR Riječki urbanistički biro.
319. Zelenika, R., 2000, *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*, Rijeka: Ekonomski fakultet u Rijeci.
320. Zwirner, W., Berger, G., Sedlacko, M., 2008, "Participatory Mechanisms in the Development, Implementation and Review of National Sustainable Development Strategies", *ESDN Quarterly Report*, str.1-23.

321. Wheeler, S.M., 2000, "Planning for Metropolitan Sustainability", *Journal of Planning Education and Research*, 20(2), str.133-145.
322. Wiltshaw, D. G., 1998, "Stigma Perception and the Remediation of Contaminated Land", *Journal of Property Research*, 15, str.285-303.
323. Winter, C., Lohse, U., Klapperich, H., Jacob, D., 2005, "Optimal Risk Transfer versus Real Practice in the Rehabilitation of Brownfield Sites in Germany", //Izvornik: CABERNET 2005/ Oliver, L., Millar, K., Grimski, D., Ferber, U., Nathanail, C.P., ured., Nottingham: Land Quality Press, str.421.
324. World Bank, 1987, *Community Participation in Development Projects*, Washington: The World Bank.
325. World Competitiveness Centre – International Institute for Management Development, 2004, IMD Report, Lausanne: World Competitiveness Centre – International Institute for Management Development.
326. Yin, R.K., 2007, *Studija slučaja – dizajn i metode*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.
327. Younis, T., 1997, "Bottom-up Implementation After Rio: Rural Community Participation in Scottish Forestry", *Community Development Journal*, 32 (4), str.299–311.

Posjećene Internet stranice:

<http://www.apiu.hr> (pristupljeno 27.02.2008., 24.03.2010.).

http://www.aspgz.hr/attachments/Image/gradovi_i_op_karta.gif (pristupljeno 30.11.2010.)

http://www.berinetwork.com/index.php?option=com_content&task=view&id=171&Itemid=291 (pristupljeno 18.08.2010.)

<http://www.cabernet.org.uk/index.asp?c=1124> (pristupljeno 13.02.2008.).

<http://www.caracas.at> (pristupljeno 26.02.2008.).

<http://www.clarinet.at/clarinet/index.htm> (pristupljeno 10.03.2008.).

<http://www.cordis.lu/eesd/> (pristupljeno 13.02.2008.)

<http://www.croatia-vip-services.com/wp-content/uploads/2010/11/Map-of-Rijeka-Croatia2.jpg> (pristupljeno 30.11.2010.)

<http://www.epa.gov/> (pristupljeno 21.03.2008.).

<http://www.epa.gov/brownfields/glossary.htm#brow> (pristupljeno 21.03.2008.).

<http://www.eubra.eu/> (pristupljeno 26.02.2008.).

<http://www.eudict.com/?lang=engcro&word=tycoon> (pristupljeno 02.04.2008.).

<http://www.eugris.info/FurtherDescription.asp?e=31&Ca=2&Cy=0&T=Risk%20assessment> (pristupljeno 24.02.2008.).

<http://www.icp-forests.org> (pristupljeno 16.12.2009., 19.03.2010.)

<http://www.ju-priroda.hr/zasticeni.shtml>, Javna ustanova Priroda - Osnovni podaci o Primorsko-goranskoj županiji (pristupljeno 19.03.2010.)

<http://www.luda-project.net/> (pristupljeno 26.02.2008.).

<http://www.morh.hr/hr/o-nama/ustroj-ministarstva/ustroj-ministarstva-obrane.html> (pristupljeno 21.10.2009.)

<http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=8650> (pristupljeno 19.03.2010.)

<http://www.nicole.org/> (pristupljeno 15.02.2008.).

<http://www.nicole.org/WorkingGroups/WGEcologicalRiskAssessment/purpose.aspx> (pristupljeno 15.02.2008.).

<http://www.norisc.com/par.htm> (pristupljeno 26.02.2008.).

<http://www.proside.info/> (pristupljeno 26.02.2008.).

http://www.rescue-europe.com/index_mf.html (pristupljeno 26.02.2008.).

<http://www.revit-nweurope.org/> (pristupljeno 26.02.2008.).

<http://www.revit-nweurope.org/hengelo.php> (pristupljeno 29.12.2009.)

<http://www.revit-nweurope.org/tilburg.php> (pristupljeno 29.12.2009.)

<http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm> (pristupljeno 08.03.2010.)

<http://www.worldbank.org/depweb/english/sd.html> (pristupljeno 07.09.2010.)

ŽIVOTOPIS

Irena Đokić rođena je 16. lipnja 1977. u Sisku. Nakon završenog školovanja zaposlila se na Ekonomskom institutu, Zagreb, kao asistent.

Pravo na pokretanje postupka za stjecanje doktorata temelji se na završenom studiju za stjecanje visoke stručne spreme (VII/1 stupanj) na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, Sveučilišta u Zagrebu, te završenom poslijediplomskom studiju Urbani menadžment, na Institutu za studije urbanog razvoja i stanovanja, Sveučilišta Erasmus u Rotterdamu u Nizozemskoj.

Od 2002. godine zaposlena je na Ekonomskom institutu, Zagreb, kao asistent na Odjelu prostorne ekonomije, čiji je voditelj dr.sc. Nenad Starc. Bavi se istraživanjem regionalnog i lokalnog razvoja, strateškim planiranjem i upravljanjem u javnom sektoru, upravljanjem projektnim ciklusom i ocjenom razvojnih projekata te drži predavanja iz navedenih područja. Pored toga objavila je preko 20 znanstvenih i stručnih radova te knjigu u koautorstvu.

U posljednjih devet godina na Ekonomskom Institutu, Zagreb radila je na nekoliko većih znanstveno-istraživačkih projekata, poput projekata "Strateški plan za dugoročni razvoj postojećih slobodnih zona u Hrvatskoj", "Statistika inovacija u Republici Hrvatskoj" te "Savjetovanje pri regionalnom planiranju". Trenutačno je zaposlena na znanstvenom programu pod nazivom "Konkurentnost i održivi razvitak Republike Hrvatske u procesu pridruživanja EU". Od samog početka rada na Odjelu prostorne ekonomije, svoj je rad usmjerila na područje upravljanja jedinicama lokalne samouprave, osobito na pitanja povezana s prenamjenom neiskorištenih nekretnina, pa je odlučila na Ekonomskom fakultetu u Splitu prijaviti temu doktorske disertacije iz tog područja.