

# Planiranje gradova i gradskih regija - primjeri Zagreba i Londona

---

**Telebec, Barbara**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2017**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Science / Sveučilište u Zagrebu, Prirodoslovno-matematički fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:217:126861>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-31**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the Faculty of Science - University of Zagreb](#)



**BARBARA TELEBEC**

**PLANIRANJE GRADOVA I GRADSKIH REGIJA –  
PRIMJERI ZAGREBA I LONDONA**

**Diplomski rad**

predan na ocjenu Geografskom odsjeku  
Prirodoslovno-matematičkog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu  
radi stjecanja akademskog zvanja  
magistra/magistre geografije

**Zagreb  
2017.**

*Ovaj je diplomski rad izrađen u sklopu diplomskog sveučilišnog studija  
Geografija smjer: Prostorno planiranje i regionalni razvoj pri Geografskom  
odsjeku Prirodoslovno-matematičkog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, pod  
vodstvom prof. dr. sc. Dražena Njegača.*

## Planiranje gradova i gradskih regija – primjeri Zagreba i Londona

Barbara Telebec

**Izvadak:** U radu su analizirani pojmovi grada, gradske regije i planiranja, te je prikazan kratak povijesni pregled planiranja u gradovima. Više je faktora koji mogu utjecati na sustav planiranja: pravni sustav, društvena, politička i gospodarska situacija, povijesni razvoj, članstvo u međunarodnim zajednicama. U radu je prikazan i utjecaj članstva u Europskoj Uniji na sustav planiranja. Uspoređeni su planovi koji važe za područje Grada Zagreba i Londona, te je dan pregled zakona koji su kroz povijest oblikovali sustav planiranja u Hrvatskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.

53 stranice, 12 grafičkih priloga, 4 tablice, 35 bibliografskih referenci; izvornik na hrvatskom jeziku

Ključne riječi: grad, prostorno planiranje, planiranje gradova, zakonodavni okvir

Voditelj: prof.dr.sc. Dražen Njegač

Povjerenstvo: prof.dr.sc. Dražen Njegač

doc. dr. sc. Vedran Prelogović

Slaven Gašparović, dr. sc.

Tema prihvaćena: 9. veljače 2016.

Rad prihvaćen: 12. rujna 2017.

Rad je pohranjen u Središnjoj geografskoj knjižnici Prirodoslovno-matematičkog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Marulićev trg 19, Zagreb, Hrvatska.

BASIC DOCUMENTATION CARD

University of Zagreb  
Faculty of Science  
Department of Geography

Master Thesis

**Planning of cities and city regions – examples of Zagreb and London**

Barbara Telebec

**Abstract:** The thesis analyses the concept of city, city region and planning, and gives a brief historical overview of urban planning. Several factors can affect the planning system: the legal system, social, political and economic situation, historical development, membership in international associations. The influence that membership in the EU places on the planning system is analysed. Currently valid plans for the Zagreb and London regions are compared, and a historical overview of the legislature concerning spatial planning in Croatia and the UK is given.

53 pages, 12 figures, 4 tables, 35 references; original in Croatian

Keywords: city, spatial planning, urban planning, legislature

Supervisor: Dražen Njegač, PhD, Full Professor

Reviewers: Dražen Njegač, PhD, Full Professor

Vedran Prelogović, PhD, Assistant Professor

Slaven Gašparović, PhD, Postdoctoral Researcher

Thesis submitted: 9<sup>th</sup> February 2016

Thesis accepted: 12<sup>th</sup> September 2017

Thesis deposited in Central Geographic Library, Faculty of Science, University of Zagreb, Marulićev trg 19, Zagreb, Croatia.

## Sadržaj

1. Uvod .....	1
1.1. Svrha i ciljevi istraživanja.....	1
1.2. Istraživačka pitanja i hipoteze.....	2
1.3. Metodologija .....	2
1.4. Dosadašnja istraživanja i literatura .....	3
2. Definiranje pojma grada, gradske regije i planiranja .....	5
2.1. Definiranje gradova i gradskih regija .....	5
2.2. Definiranje prostornog planiranja .....	7
2.3. Planiranje u pravnom sustavu .....	9
3. Razvoj planiranja.....	11
3.1. Kratki povijesni pregled planiranja.....	11
3.2. Planiranje u europskim okvirima.....	14
3.2.1. Planiranje u Europskoj uniji .....	18
3.3. Prostorno planiranje u Hrvatskoj .....	21
4. Obilježja promatranih prostora.....	25
4.1. Grad Zagreb .....	25
4.2. London .....	29
5. Sustavi planiranja u promatranim područjima .....	33
5.1. Grad Zagreb .....	33
5.1.1. Prostorni planovi na snazi u Gradu Zagrebu .....	35
5.2. London .....	39
6. Diskusija.....	48
7. Zaključak .....	50
Literatura .....	51
Izvori.....	54
Popis slika.....	vi
Popis tablica.....	vi

## **1. Uvod**

Ljudi, kao društvena bića, oduvijek su živjeli su zajednicama. Gradovi kao mjesto okupljanja i oblik ljudske naseljenosti javljaju se još u starom vijeku i oblikuju prostor oko sebe. Zbog općeg društvenog razvoja i porasta broja stanovnika u gradovima se okuplja sve više ljudi. Rast sa sobom donosi pozitivne i negativne posljedice. Grad širi svoj utjecaj na okolinu i stvaraju se veća naseljena područja, povezuju se u gradske regije. Velika koncentracija ljudi donosi probleme s nedostatkom prostora, onečišćenjem i lošijim životnim uvjetima.

Planiranje gradova javlja se kao potreba za organizacijom životnog prostora u vremenu kada spontani razvoj nije više moguć. Složenost prostora čini planiranje gradova izuzetno kompleksnim pitanjem kojim se bavi niz stručnjaka – arhitekti, urbanisti, geografi, sociolozi, ekolozi, ekonomisti, geodeti, građevinari... Međutim, ono je nužno. Temelj na kojem se zasniva planerska praksa je pravni okvir države, unutar kojeg je postavljaju odrednice prostornog uređenja i razvoja, kao i definiraju instrumenti kojima se postiže određeni cilj.

### **1.1. Svrha i ciljevi istraživanja**

Svrha diplomskog rada je proučiti pojmove grada, gradske regije i planiranja, te razvoj istog, prikazati faktore koji utječu na samo planiranje, poput postojanja europskog okvira, razlika u administrativnim i političkim strukturama, kao i razlike u karakteristikama promatranih prostora. Kao primjer, uzeti su sustavi planiranja Grada Zagreba (i Hrvatske), i Londona (i Ujedinjenog Kraljevstva).

Ciljevi diplomskog rada su:

- Dobiti bolju sliku o sustavima planiranja i zakonskim okvirima koji utječu na njih, kao i o utjecaju međunarodnih zajednica na planersku praksu
- Usporedbom dva sustava planiranja uočiti rezultiraju li razlike u društvenim, gospodarskim, političkim i pravnim sustavima razlikama u prostornim planovima i donošenju istih.

## 1.2 Istraživačka pitanja i hipoteze

U skladu s definiranim ciljevima nameću se sljedeća istraživačka pitanja:

- Koje su razlike u hrvatskom i britanskom sustavu planiranja?
- Kakvu ulogu imaju gradovi Zagreb i London u nacionalnim prostorno planerskim okvirima?
- Koje su razlike uočene u sustavu planiranja, ako postoje?

Na početku rada su postavljene sljedeće hipoteze, koje mogu biti potvrđene ili opovrgnute:

- a) Sustav i organizacija planiranja u Zagrebu i Londonu, odnosno njihove razlike, odraz su različitih okolnosti pod kojima se planiranje razvijalo.
- b) Različiti pravni sustavi utječu i na razlike u planerskoj praksi i donošenju odluka.
- c) Razlika u veličini teritorija promatranih područja utječe na razliku u broju prostornih planova koji se donose.

## 1.3 Metodologija

Metodološki okvir istraživanja čini prikupljanje domaće i strane literature iz područja i disciplina koje se bave prostornim planiranjem, urbanizmom i razvojem gradova, te obrada iste, prikupljanje i analiza relevantnih zakona iz područja prostornog planiranja i regionalnog razvoja, kao i pronalaženje dodatnih izvora koji pobliže objašnjavaju zakonodavni okvir vezan uz planiranje u Zagrebu i Londonu. Nadalje, u okvir metodologije istraživanja ulazi i korištenje brojnih internetskih izvora, prostorno-planske dokumentacije Grada Zagreba i Velikog Londona, te statističkih podataka koje pružaju Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj grada, Državni zavod za statistiku i Greater London Authority (London Datastore).

Metodom deskripcije, analize i sinteze interpretirani su prikupljeni podaci, čime su definirani važniji pojmovi vezani uz temu, te je prikazan razvoj planiranja i trenutna praksa u odabranim područjima, dok je statistička metoda korištena za prikaz kretanja stanovništva na temelju dostupnih statističkih podataka. Kartografski prikazi poslužili su za bolje



definiranje prostora, promjena u njemu ili su dani kao primjer prikaza korištenih u prostorno-planskoj dokumentaciji, te je dio izrađen samostalno pomoću slobodno dostupnih podataka.

#### **1.4 Dosadašnja istraživanja i literatura**

Marinović Uzelac (2010) o prostornom planiranju je napisao udžbenik. Vresk (1990) teorijski je pristupio promatranju uloge grada u regionalnom i urbanom planiranju, u kojoj između ostalog daje i pregled povijesnog razvoja planiranja, te primjere iz planiranja iz svjetskih gradova. Također, dio istraživanja posvetio je i gradu Zagrebu, definiranju njegove regije (1978) i procesu suburbanizacije Zagreba (1997). O Zagrebačkoj aglomeraciji i pripadajućem populacijskom razvoju piše Bašić (2005).

Newman i Thornley (1996) u svojoj knjizi istražuju sustave prostornog planiranja u Europi i daju primjere iz više europskih država. Hall (2002) daje iscrpne definicije planiranja i detaljan pregled začetaka i razvoja prostornog planiranja, s naglaskom na Europu, posebice Ujedinjeno Kraljevstvo, i Sjedinjene Američke Države. Nešto novije, peto izdanje iste knjige napisali su Hall i Tewdwr-Jones (2010). O upravljanju prostorom u europskim metropolitanskim regijama pisali su Salet i dr. (2003). Babić (2015) proučava prostorno planiranje kao bitnu komponentu održivog razvoja. McCann (2015) svoje istraživanje temelji na regionalnoj i urbanoj politici Europske unije, posebno analizirajući Kohezijsku politiku, a njome se bavi i Medeiros (2016) u svojem istraživanju.

Ghanbari Parsa i dr. (2003) fokusirali su se na planiranje u Londonu. Teme kojima se u radu bave su struktura i organizacija planiranja, procesi u planiranju i izgradnji prostora, razvojne inicijative, te ograničenja u planiranju prostora. Thornley (2003) je svoje istraživanje također usmjerio na London i povijesni razvoj oblika vlasti i institucija koje upravljaju Londonom, odnosno koje su zadužene za planiranje. Usporedbom prostornih i razvojnih planova Pariza, Londona, Helsinkija i Amsterdama pozabavili su se Jukić i dr. (2010). U svom radu su usporedili važeće razvojne planove, njihovo donošenje i ciljeve koji su u planovima postavljeni.

Urbano planiranje u post-socijalističkom Zagrebu tema je poglavlja u knjizi autora Cavrić i Nedović-Budić (2007). Prelogović i dr. (2016) u svojem su radu istražili zakonski okvir koji je temelj planiranja u Zagrebu, tranzicijske procese i rezultirajuću urbanu

transformaciju. Mrak-Taritaš (2008) daje osvrt na prostorne planove koji vrijede za područje Grada Zagreba, i posebno naglašava ulogu Urbanističkog plana uređenja. O Strategiji prostornog razvoja Republike Hrvatske, procesu izrade, metodologiji i okvirima za koordinaciju razvojnih mjera pisala je Matković (2015). Provedba urbanističkih planova i uloga strateških projekata kao instrumenta provedbe planova piše Jukić (2012). Kranjčević (2005) istraživanje bazira na pristupnom procesu Hrvatske Europskoj uniji i daje osvrt na obaveze RH u usklađivanju zakonodavstva s onim EU, dok Radeljak (2012) piše o zakonskim okvirima i prostornim planovima te njihovim promjenama kroz povijest, na primjeru Šibenskogninske županije. Revitalizacijski i gentrifikacijski procesi u Zagrebu i akteri u transformaciji prostora tema su istraživanja Svirčić Gotovac (2010).

## **2. Definiranje pojma grada, gradske regije i planiranja**

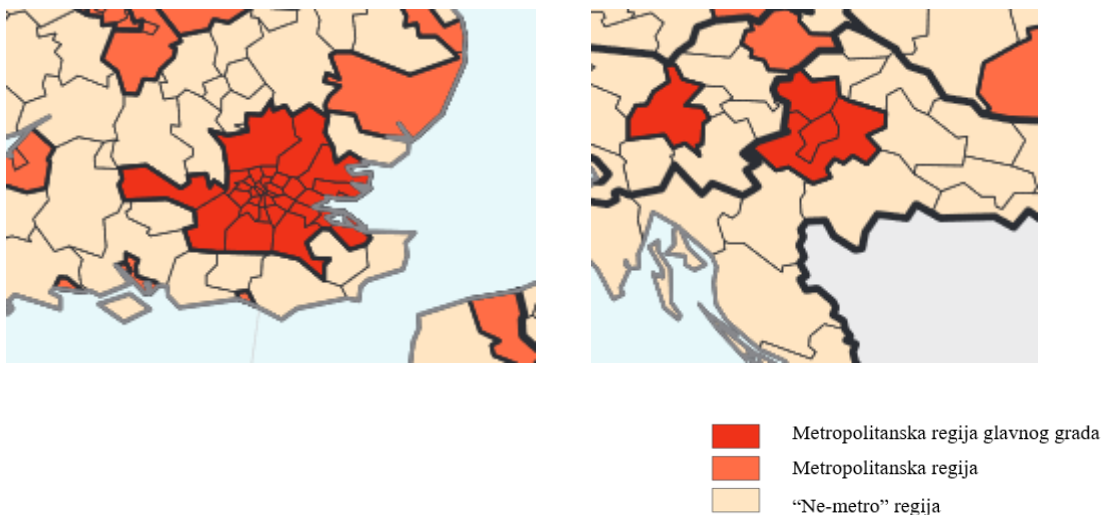
### **2.1. Definiranje gradova i gradskih regija**

Kako bi se moglo ući u problematiku planiranja gradova i gradskih regija, valja navedene pojmove definirati i pobliže objasniti. Vresk (1990) definira grad kao specifičan oblik ljudske naseljenosti, a karakterizira ga velika koncentracija ljudi, radnih mjesta, stanova, kapitala te većeg broja proizvodnih i uslužnih djelatnosti.

Grad sam po sebi ne možemo promatrati kao izoliranu cjelinu, već ima utjecaja na svoju bližu, ali i dalju okolinu. Razmatrajući grad i okolinu, moguće je uočiti dva efekta – grad privlači stanovništvo i industriju, ponajprije zbog funkcija i kapitala koji se u njemu skupljaju, te istovremeno širi svoj utjecaj u okolicu, a on se često očituje upravo u gradskom načinu života. Vresk (1990) ove efekte naziva polarizacijskim i efektima širenja. Polarizacijski efekti se očituju u povećanoj koncentraciji raznih funkcija u samom gradu (radna mjesta, stambeni objekti, kapital), kao i stanovništva, dok efekti širenja predstavljaju pozitivan utjecaj gradske okolice ili regije.

Gradska regija sačinjena je od centralnog grada i okolnog područja koje je pod značajnim utjecajem centralnog grada doživio određenu preobrazbu, te takvo područje čini jednu funkcionalnu cjelinu. Vresk (1978) gradsku regiju definira kao grad sa svojom urbanom okolicom. Definiranje gradske regije kompleksno je pitanje, te se mogu koristiti razni kriteriji. Primjerice, kao kriteriji izdvajanja gradske regije mogu se koristiti pokazatelji poput udjela zaposlenog stanovništva, udjela poljoprivrednog stanovništva u ukupnom, funkcionalna ovisnost o centralnom gradu, udio dnevnih migranata te teritorijalni kontinuitet. Ovisno o odabranim kriterijima, u Europskoj uniji se razlikuje nekoliko modela razlikovanja gradskih regija: urbana morfološka zona, koja uzima u obzir kontinuirano izgrađeno područje, morfološko urbano područje, određeno na temelju gustoće stanovništva i minimalnog broja stanovnika, te funkcionalna urbana područja i veće urbane zone, koje se temelje na dnevnim migracijama (s nešto drugačijim kriterijima) (Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj grada, 2016). Europska komisija definira urbane regije, odnosno metropolitanska područja, za potrebe vođenja statistike, te kao kriterije za izdvajanje regije koristi gustoću stanovništva i ukupan broj stanovnika u jedinicama koje odgovaraju NUTS 3 regijama (tab. 1), kao i postotak dnevnih migranata (Metropolitan regions – Overview; Eurostat regional yearbook 2013). Isto područje nazivaju i funkcionalnom urbanom regijom. Prema njihovim podacima, metropolitansku regiju

Zagreba obuhvaćaju Grad Zagreb, Zagrebačka županija i Krapinsko-zagorska županija, dok metropolitanska regija Londona obuhvaća Greater London (Veliki London) i okolne jedinice na jugoistoku Engleske (sl. 1).



Sl. 1 Metropolitanske regije Londona i Zagreba prema Eurostatu

Izvor: *Metropolitan regions – Overview, Eurostat, 2016*

Kao gradska regija Zagreba može se, dakle, izdvojiti područje oko Grada Zagreba koje je funkcionalno povezano sa središnjim gradom, zbog interakcije doživljava socio-ekonomske promjene, te unutar kojeg postoji kretanje dnevnih migranata ka središnjem radu. Premda većina stanovništva živi u središnjem gradu, populacijski rast se očituje i u okolnim gradovima i općinama, posebno u satelitskim gradovima (Vresk, 1997; Bašić, 2005)

Prema London Planu (2016), sam grad je središte veće gradske regije, koja obuhvaća velik dio jugoistoka Engleske, i u kojoj živi oko 22,7 milijuna ljudi. S obzirom na snažnu povezanost Velikog Londona i okolnog područja, planom je predviđena suradnja samog grada s okolicom po pitanju zaposlenja, tržišta nekretnina, planiranja uslužnih djelatnosti, zračnih luka, dnevnih migracija, upravljanja resursima (voda, energija), zbrinjavanja otpada i sl.

## 2.2. Definiranje prostornog planiranja

Planiranje kao opća aktivnost je radnja kod koje provođenje niza akcija vodi ispunjenju određenih ciljeva. Glavne tehnike su pisani radovi, dopunjeni statističkim i matematičkim projekcijama, evaluacijama i ilustracijama veza između pojedinih dijelova plana, odnosno planova (Hall, 2002).

Možemo reći kako je prostor jedan od najvažnijih resursa svake države, a upravljanje istim na cjelovit i učinkovit način preduvjet je za razvoj države, regije ili grada, čime se i stvaraju uvjeti za ostvarenje razvojnih projekata, privlačenje novih investicija te u konačnici povećanje kvalitete života (Babić, 2015). Prostorno planiranje je optimalan raspored ljudi, dobara i djelatnosti na nekom teritoriju radi njegove optimalne upotrebe i očuvanja (Marinović-Uzelac, 2001).

U *Zakonu o prostornom uređenju* (NN br, 153/13) definicija prostornog planiranja glasi: „prostorno planiranje kao interdisciplinarna djelatnost je institucionalni i tehnički oblik za upravljanje prostornom dimenzijom održivosti, kojom se na temelju procjene razvojnih mogućnosti u okviru zadržavanja osobnosti prostora, zahtjeva zaštite prostora, te očuvanja kakvoće okoliša i prirode, određuje namjena prostora/površina, uvjeti za razvoj djelatnosti i infrastrukture te njihov razmještaj u prostoru, uvjeti za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju izgrađenih područja te uvjeti za ostvarivanje planiranih zahvata u prostoru.“

Prostorno planiranje je puno kompleksnije od bilo kakvog drugog planiranja (ekonomskog, socijalnog ili slično), iz sljedećih razloga. Prvo, količina potrebnih podataka i znanja je veća nego kod drugih planiranja. Idealni planer mora biti dobar ekonomist, sociolog, geograf, statističar, vješt u analiziranju sistema, kao i upoznat s područjem građevine i geodezije. Drugo, potrebna je velika vještina kod procjenjivanja koji ciljevi su važniji, i kojim akcijama ih treba zadovoljiti. Hall (2002) ovdje daje primjer prometnice, gdje porast broja automobila povezan uz razvoj zasigurno vodi do zagušenja iste. S jedne strane, problem bi se mogao riješiti boljom organizacijom javnog prijevoza i promicanjem korištenja istog, ali isto tako bi se mogao riješiti izgradnjom nove ceste, gdje se pak postavlja pitanje kojom će rutom ona ići, te koje su posljedice odabira pojedine rute. Mogućnost planera da procijeni situaciju i predvidi buduće stanje, te na temelju toga donese odluku ključna je stavka, ali ujedno podrazumijeva i veliku stručnost od strane planera.

Vresk (1990) razlikuje ekonomsko i prostorno (fizičko) planiranje. Ekonomsko planiranje u suštini predstavlja korištenje planerskih instrumenata u poticanju ekonomskog razvoja zajednica, bilo nacionalnih, regionalnih ili lokalnih. Uz njega se često veže socijalno planiranje, kojim se osiguravaju socijalna zaštita i standard života stanovništva. Prostorno ili fizičko planiranje odnosi se na planiranje fizičkog prostora u obliku planiranja korištenja zemljišta, uređenja naselja, gradnju prometnica, odabira lokacija pojedinih funkcija i sl.

Osim navedenog, planiranje možemo razlučiti i prema različitim razinama na nacionalno, regionalno i lokalno. Regionalno planiranje u svom izvornom obliku imalo je za cilj smanjivanje razlika u razvoju cjelina unutar jednog teritorija. U pojedinim zemljama ono obuhvaća planiranje na svim razinama osim na lokalnoj. Lokalno se dijeli na urbano i ruralno i obuhvaća manja područja. Zbog sve većeg utjecaja globalizacije i udruživanjem država u razne međunarodne organizacije (primjerice Europska unija), veliku ulogu dobiva planiranje i na višim razinama. U cilju usklađivanja razvoja unutar većih teritorijalnih područja, izdvajaju se regije koje se prostiru i preko granica, pa se javlja potreba usklađivanja prostornog planiranja i razvoja između više država. Tema ovog rada je planiranje gradova i gradskih regija, no s obzirom na to da se ono odvija unutar okvira postavljenih zakonima države, a imajući na umu da s članstvom u međunarodnoj zajednici dolazi i obaveza poštivanja zakona donesenih na višoj razini, valja spomenuti i planiranje u sklopu EU, odnosno smjernice koje su na taj način postavljene.

U mnogim zemljama (SAD, Japan, UK) urbano planiranje poistovjećuje se s bilo kakvim planiranjem, upravo zbog činjenice da većina stanovništva živi u urbanim prostorima. Urbano planiranje označava nešto preciznije planiranje s prostornom komponentom, gdje je opći cilj postizanje prostorne strukture (aktivnosti ili korištenja zemljišta) koja je na neki način bolja od strukture koja bi postojala bez planiranja (Hall, 2002). Vresk (1990) ističe dva pravca u urbanom planiranju: strukturalni aspekt, gdje je tema planiranja funkcionalna struktura i način korištenja zemljišta, te arhitektonsko oblikovanje, koje se temelji na trodimenzionalnosti prostora.

Godine 2008., po prvi put je polovica ukupnog svjetskog stanovništva živjela u urbanim područjima, a danas je taj postotak još veći. Ovakva kretanja naravno utječu na strukturu grada, kretanja ljudi, ali se postavlja i pitanje utjecaja na okoliš i mogućnost održivosti takvog napretka. Hinrichsen (2009, prema Jukić i dr., 2010) ističe dva različita modela grada koja u budućnosti možemo razlikovati – ekološki osviješten grad u kojem

postoji održiv razvoj koji osigurava potrebne resurse, te grad *slum* u kojem prostorni razvoj i porast broja stanovnika nije popraćen tehnološkim razvojem te se javljaju problemi poput nedostatka zemljišta, pitke vode ili osnovne infrastrukture. Naravno da veliku ulogu u ishodu ima strategija planiranja prostora.

### **2.3. Planiranje u pravnom sustavu**

Hrvatski pravni sustav čini razliku između prostornog uređenja i regionalnog planiranja. Zakoni vezani uz prostorno uređenje i regionalni razvoj mijenjali su se tokom godina, a od ulaska Republike Hrvatske u EU, izrađeni su na način da se ciljevi navedeni u njima poklapaju s europskim smjericama. Prema najnovijim zakonima (u trenutku pisanja rada), prostorno uređenje i regionalni razvoj su definirani na sljedeći način:

Prema *Zakonu o prostornom uređenju* (NN br. 153/13), prostornim uređenjem „osiguravaju se uvjeti za korištenje (gospodarenje), zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom, te se time ostvaruju pretpostavke za društveni i gospodarski razvoj, zaštitu okoliša i prirode, vrsnoću gradnje i racionalno korištenje prirodnih i kulturnih dobara. Ovim se Zakonom uređuje sustav prostornog uređenja: ciljevi, načela i subjekti prostornog uređenja, praćenje stanja u prostoru i području prostornog uređenja, uvjeti planiranja prostora, donošenje Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske, prostorni planovi uključujući njihovu izradu i postupak donošenja, provedba prostornih planova, uređenje građevinskog zemljišta, imovinski instituti uređenja građevinskog zemljišta i nadzor.“

U *Zakonu o regionalnom razvoju* (NN br. 147/14) kao cilj politike regionalnog razvoja navedeno je sljedeće: „pridonijeti društveno-gospodarskom razvoju Republike Hrvatske, u skladu s načelima održivog razvoja, stvaranjem uvjeta koji će svim dijelovima zemlje omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala. Radi postizanja navedenog cilja politikom regionalnog razvoja posebno se nastoji osigurati: povezanost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s prioritetima razvoja središnje razine te ciljevima kohezijske politike Europske unije; potpora slabije razvijenim područjima za povećanje i optimalno korištenje vlastitog razvojnog potencijala otklanjanjem uzroka razvojnih teškoća; odgovarajuće mjere za ravnomjeran i održiv razvoj jedinica lokalne i

područne (regionalne) samouprave u pograničnom području; poticanje teritorijalne suradnje te učinkovito korištenje sredstva strukturnih i investicijskih fondova Europske unije namijenjenih regionalnom i urbanom razvoju.“ Tim se zakonom također i „uređuju ciljevi i načela upravljanja regionalnim razvojem Republike Hrvatske, planski dokumenti politike regionalnog razvoja, tijela nadležna za upravljanje regionalnim razvojem, ocjenjivanje stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, način utvrđivanja urbanih i potpomognutih područja, poticanje razvoja potpomognutih područja, provedba, praćenje i izvještavanje o provedbi politike regionalnoga razvoja u svrhu što učinkovitijeg korištenja fondova Europske unije.“

Regionalnim razvojem se, dakle, postavljaju ciljevi za razvoj cjelokupnog prostora, kao i smjernice za upravljanje u lokalnoj i područnoj samoupravi kojima se želi postići cilj, te on uključuje i način diferencijacije između područja na različitom stadiju razvoja. Prostorno uređenje koristi se generalnim smjernicama i ciljevima ukupnog razvoja prostora države te se postavljaju uvjeti za ostvarivanje tih ciljeva na više razina i prati se stanje u prostoru i utjecaj odabranih mjera. Svi doneseni planovi i strategije moraju biti usklađeni, pa se u planiranje na lokalnoj razini mora uzeti u obzir i šira slika.



### **3. Razvoj planiranja**

#### **3.1. Kratki povijesni pregled planiranja**

Planiranje prostora nije nova pojava. S pojavom zajednica ljudi javlja se i potreba za uređenjem prostora i planiranjem njegova daljnjeg izgleda i funkcije, te s razvojem i porastom broja stanovnika, kao i promjenama u načinu i intenzitetu korištenja prostora, potreba za planiranjem jača. Uostalom, prostorno planiranje daje mogućnost optimalnog korištenja prostora, a s tim dolazi i daleko jednostavniji napredak, kao i mogućnost kontrole nad određenim teritorijem.

Institucionalizacija planiranja, pak, javlja se tek kasnije. Planiranje, te pojava istog, javlja se uz društveni i ekonomski razvoj. Ponajprije se planiranje javlja u razvijenim zemljama, nakon čega se javlja i u onim manje razvijenim. U različitim zemljama javljaju se različiti problemi, pa je stoga logično i zaključiti kao planiranje valja promatrati s više aspekata (Vresk, 1990).

I prije industrijske revolucije, u većim gradovima se javljala potreba za planiranjem; porast broja stanovnika neminovno za sobom povlači potrebu da se stanovnicima osiguraju osnovni uvjeti za život (primjerice, planirana vodoopskrba ili kanalizacija), ali i probleme kao što su povećanje prometa (zagušenje) ili onečišćenje okoliša. Da barem nekakav oblik planiranja postoji još u starom vijeku, dokazuju pravilno raspoređene ulice u starim gradovima. Mnogi gradovi u antici i srednjem vijeku su planirani, što se očituje i u njihovim pravilnim strukturama, često inspirirani geometrijskim oblicima. U baroknom razdoblju u kontinentalnoj Europi, gdje su glavnu riječ imali vladari s apsolutnom moći, dogodio se pomak od srednjovjekovnih gradova ograđenih zidinama prema velikim, pomno isplaniranim, otvorenim avenijama, što predstavlja i promjene u načinu obrane grada. Primjere nalazimo i u Hrvatskoj (Karlovac, Varaždin, Osijek, ...). U britanskom planiranju, pak, glavnu je riječ imala aristokracija i nova trgovačka klasa, a rezultat su bile formalne rezidencijalne četvrti s kućama od velike arhitektonske vrijednosti (Hall, 2002).

Industrijska revolucija i korištenje ugljena kao primarnog izvora energije u industriji predstavlja sljedeću prekretnicu u razvoju planiranja. U vrijeme kada je voda služila kao glavni izvor energije, razvoj industrije je imao veoma ograničen utjecaj na razvoj gradova. Ugljen kao sirovina, nije svugdje bio prisutan, a zbog neefikasnosti strojeva, koristio se u velikim količinama. Prijevoz je bio nemoguć, ili vrlo skup, jer se oslanjao na kanale. Pritisak

je posebno bio očit u Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje je do industrijalizacije došlo ranije nego u drugim europskim zemljama. Ovakva situacija je rezultirala pojavom industrijskih gradova na mjestima s dostupnim sirovinama. Nakon pojave prvih željezničkih pruga i parnih lokomotiva (1825.), lokacija industrije prestaje biti nužno vezana uz izvor sirovine (ugljena), ali do tada je rast industrijskih gradova već uzeo maha. Dok su industrijski gradovi, kao i lučki gradovi, ili oni koji su se našli na križićima željezničkih puteva (nakon što su se i oni pojavili) napredovali, ostali su stagnerali (Hall, 2002).

Razvoj industrije u gradovima značio je i otvaranje brojnih novih radnih mjesta, a u grad je pohrlilo uglavnom stanovništvo ruralnih krajeva, često slabije obrazovano i siromašno. Gradovi se nisu mogli nositi s tako iznenadnim i brzim porastom broja stanovnika, te su se brzo javili problemi s nedostatkom stambenih objekata, nedovoljne opskrbe vodom, zbrinjavanjem otpada, lošim ili nedovoljnim kanalizacijskim sustavom, te nepostojećim sustavom javnog prijevoza. Navedeno je rezultiralo nezadovoljavajućim uvjetima za život, a slijedile su i epidemije<sup>1</sup>. Premda je najviše bilo ugroženo siromašnije radno stanovništvo, i oni iz privilegiranih dijelova društva su bili u opasnosti.

Odgovore na problematiku planiranja predlagali su mnogi arhitekti, urbanisti, sociolozi, inženjeri, ekolozi i drugi stručnjaci, poput Howarda, Steina, Geddesa, Abercrombiea ili Le Corbusiera, iz razvijenijih zemalja Europe i iz SAD-a. Proučavali su strukture gradova, sile koje djeluju na razvoj, analizirali probleme koji nastaju, kao i prednosti i mane gradova i ruralnih prostora. Prostor za život, prostor za rad, učinkovita prometna povezanost unutar grada i s okolinom samo su neki od elemenata koji su bili predmet istraživanja. Kvaliteta života svakako je bila jedan od glavnih ciljeva njihovih prijedloga, jedan od primjera je i dostupnost zelenih površina i njihovo uklapanje u strukturu grada. Neke od njihovih ideja zaživjele su u obliku novih gradova (Hall, 2002; Vresk, 1990).

Urbano i regionalno planiranje pojavilo se kao odgovor na socijalne i ekonomske probleme koji su se pojavljivali kao posljedica promjena uzrokovanih industrijskom revolucijom. Problemi su se prepoznavali, te su se tražila rješenja za iste, ali zbog sporih procesa kojima se pokušavalo doći do cilja, često su konkretne akcije započinjane tek

---

<sup>1</sup> Poznato je da se u to vrijeme javljaju i začeci prostornih analiza i GIS-a; Snow je sredinom 19. stoljeća zabilježio sve pojave kolere na karti Londona, te zaključio da su zabilježeni slučajevi povezani uz nekoliko gradskih pumpa, time dokazavši da se bolest prenosi vodom, što je pak naglasilo potrebu za opskrbu čistom vodom. Takvu opskrbu je, naravno, bilo potrebno pomno isplanirati (Hall, 2002).

desetljećima kasnije. Promjena je bila nužna, ali Hall (2002) ističe barem tri problema koja su se pojavila:

- kako bi se došlo do reforme u planiranju, bila je potrebna volja političke vlasti, a stanovništvo industrijskih gradova nije bilo adekvatno predstavljeno pred vlastima koje su trebale donijeti takvu odluku,
- bilo je potrebno znati kako pokrenuti promjene, dakle praktično znanje,
- bila je potrebna nova administracija koja bi provodila promjene i pružala usluge ostatku javnosti, te upravljala financijama vezanima uz planiranje i upravljanje.

Rezultat je bio prebacivanje dijela ovlasti na lokalnu razinu, s ciljem poboljšanja životnih uvjeta u problematičnim gradskim četvrtima. Diljem Ujedinjenog Kraljevstva prihvaćen je model izgradnje u kojem su propisani izgradnja kuća i izgled ulica.

Početak 20. stoljeća, porasla je zabrinutost zbog nekontroliranog širenja gradova, i nedostatka efektivnih planova vezanih uz širenje gradova. Kao najveći problemi su istaknuti zauzimanje ruralnog zemljišta (pogodnog za obradu, kao i vrtnih prostora), te nedovoljno brza decentralizacija radnih mjesta koja bi trebala pratiti decentralizaciju stanovništva. Premda je s vremenom dio industrije preselio izvan samih centra gradova, i dalje se javio problem prometnog zagušenja, za koje je rješenje bila izgradnja novih prometnica koje bi trebale rasteretiti postojeće. Urbano planiranje pokazalo se kao koristan alat u ograničavanju daljnjeg širenja (Hall, 2002).

U kontinentalnom dijelu Europe, gradovi su rasli kao rezultat industrijske revolucije, ali nešto kasnije nego što se to odvijalo u Ujedinjenom Kraljevstvu. Širenje gradova nije bilo toliko izraženo, već se stanovništvo zadržavalo blizu centra, te su europskim gradovima počeli dominirati visoke zgrade i stambeni blokovi. To je dovelo i do pojave područja nalik na slumove u većim europskim gradovima, a karakterizirao ih je život u gusto naseljenim, malim stanovima. Kada je urbano planiranje uzelo maha, stanovanje u gusto naseljenim stambenim blokovima se uzimalo kao standardna praksa (Hall, 2002).

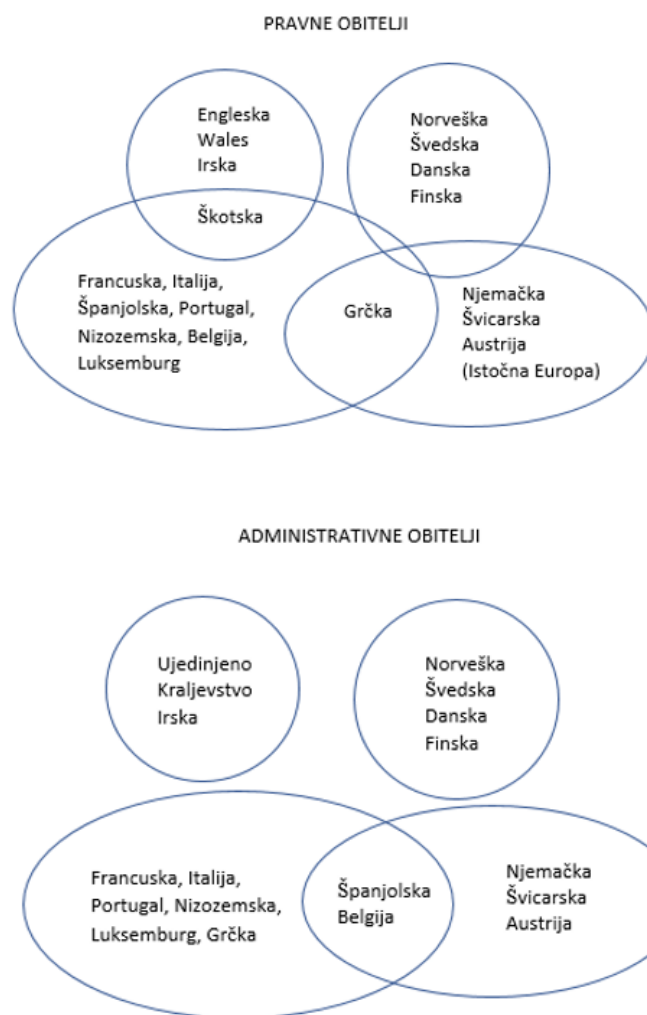
Za zaključiti je iz dosad navedenog kako je planiranje u početku bilo okrenuto primarno na gradove, te rješavanje praktičnih problema koji su se pojavljivali kao rezultat dotadašnjeg razvoja gradova. Nakon ratova u prvoj polovici 20. stoljeća slabije razvijene regije su se počele jače isticati te je potreba za planiranjem većih teritorijalnih područja

postala velika. Pojam regionalnog planiranja na neki način se poistovjetio s pojmom planiranja problematičnih regija i s pokušavanjem zaustavljanja daljnjeg propadanja istih. Veći gradovi počeli su preuzimati primat nad ostatkom područja, te su države shvatile da je takav razvoj neodrživ i da je potrebno veće uplitanje u opći razvoj i revitalizaciju zapuštenih područja. Za ostvarenje takvih ciljeva potrebno je imati i razinu vlasti koja će biti odgovorna za takvo područje, što može značiti i nužnost promjena u administrativnom ustrojstvu države.

### **3.2. Planiranje u europskim okvirima**

Planiranje gradova odvija se unutar nacionalnog okvira. On kreira prilike, ali i postavlja ograničenja u planiranju. Planiranje je unutar nacionalnog okvira određeno zakonima, pravilnicima i odredbama, a sve se to, pak, može značajno razlikovati između država, što znači i različite pristupe planiranju. Zweigert i Kötz (1987, prema Newman i Thornley, 1996) razlikuju nekoliko „obitelji“ unutar Europe, na temelju različitih zakonodavnih i administrativnih okvira (sl. 2).

„Britanska obitelj“ značajnije se razlikuje jer se zakonodavni okvir temelji na običajnom pravu, gdje odluka suda o jednom slučaju postaje presedan i svi budući slični slučajevi se referiraju na odluku donesenu u prvom slučaju. Postojanje svojevrsnog referentnog slučaja daje određenu strukturu pravu, ali ono svejedno ostaje fleksibilno (Medeiros, 2016). „Napoleonska“, „germanska“ i „skandinavska“ obitelj manje se međusobno razlikuju, i značajnije od „britanske obitelji“. Sustav je temeljen na rimskom pravu, te manje administrativne jedinice imaju veću samostalnost nego što je to slučaj u „britanskoj obitelji“. Zakonodavni sustav „britanske obitelji“, u kojem se svaki slučaj gleda individualno, ima utjecaja i na planersku praksu, gdje se odluke o planiranju i dopuštenjima također donose na individualnoj bazi. U administrativnom smislu, jača je distinkcija između centralne i lokalne vlasti, koja je pod značajnom kontrolom, za razliku od ostalih skupina, gdje se ipak ide prema decentralizaciji i davanju većih ovlasti lokalnim i regionalnim vlastima.



*Sl. 2 Pravne i administrativne "obitelji" u Europi*

*Izvor: Newman i Thornley, 1996*

Od 80-ih, dva su trenda koja su utjecala na pomake u planiranju – globalizacija i liberalizacija tržišta. Metropolitanska područja doživjela su institucionalne i prostorne promjene. Promjene se ne odvijaju u svakoj državi jednako, već na njih utječu razlike u socioekonomskim prilikama pojedinih država. Ono po čemu se strukture razlikuju je način raspodjele odgovornosti, što utječe na stupanj autonomije koju lokalna ili regionalna vlast ima. Usprkos svemu, države, odnosno centralne vlasti, imale su velik utjecaj i veću kontrolu tokom razvoja, na čemu je kasnije temeljena današnja praksa. 80-ih godina dolazi do većih promjena, iz čega se mogu istaknuti tri glavne karakteristike (Salet i dr., 2003):

- Smanjivanje uloge države (centralne vlasti) u ekonomiji i društvu
- Diversifikacija donošenja odluka (prebacivanje dijela odgovornosti donošenja odluka)
- Restrukturiranje unutar državnih odnosa

Otvaranje tržišta i granica, omogućavanje slobodnijeg kretanja ljudi i roba, globalizacija, doveli su do pojave tržišno vođenog društva, te je određeno europsko zakonodavstvo zamijenilo određene nacionalne zakonske okvire, posebice kada se govori o ekonomskom sustavu, ali isto se prenijelo i na druge aspekte, primjerice prelazak pojedinih javnih usluga (zdravstvo, infrastruktura, ...) u ruke privatnika. Ranih 90-ih počela je jačati nova strategija kojoj je cilj bio postizanje kompromisa između neoliberalnih pogleda i socijalne osviještenosti, nazvana Third Way, ili Treći put. Karakteristika ovakvog pristupa je prihvaćanje slobodnog tržišta, ali uz shvaćanje da je potrebno uplitanje kako bi se održala ravnoteža i kako bi takvo tržište pozitivno utjecalo na socijalne aspekte, između ostalog na brigu za okoliš, dostupnost zdravstvenih usluga, obrazovanja, te uključenost svih socijalnih slojeva. Ovakvu politiku zagovarali su političari poput Billa Clintona, Tonya Blaira, te sociolog Anthony Giddens, a u novije vrijeme sličan stav se pripisuje i Emmanuelu Macronu (Salet i dr., 2003; Mildren, 2017).

Druga karakteristika predstavlja raspršivanje odgovornosti donošenja odluka na različite organizacije, za razliku od donošenja odluka unutar jedne centralne vlasti. Praksa se zasniva na novim organizacijama, *quangos*-ima (*quasi-autonomous non-governmental organisations*), odnosno kvazi-autonomne nevladine organizacije. Ovakav sustav predstavlja novu definiciju upravljanja, gdje vlada omogućuje organizacijama da donose određene odluke i provode ih, uz procedure koje reguliraju odnos između organizacija i vlade (Salet i dr., 2003).

Restrukturiranje unutar državnih odnosa i sustava upravljanja postavlja se kao odgovor na promjene koje dolaze s globalizacijom i sve većim utjecajem vanjskih aktera na donošenje odluka na nacionalnom nivou. Dolaze do izražaja prednosti donošenja odluka na više nivoa, ponajprije zato što se zamjećuje kako je postojanje samo jednog nivoa na kojem se donose odluke neefikasno i sporo, pa se prijenos dijela moći između različitih nivoa javlja kao dobar primjer prakse. U konačnici, prepoznaje se potreba za decentralizacijom vlasti i njenim raslojavanjem, jer je oblik upravljanja gdje se jedna središnja politika uzima u obzir previše detaljan da bi bio održiv (Salet i dr., 2003). Značajno se povećao broj odluka koje

trebaju biti donesene na međunarodnoj razini, te mnogi zakoni doneseni na razini EU moraju se na neki način prenijeti unutar zakona pojedinih članica, što znači da se neki sustavi jednostavno moraju prilagoditi ili potpuno promijeniti. (Salet, Thornley i Kreukels, 2003). U 90-ima i početkom 2000-tih velik je naglasak stavljen na način na koji europska politika utječe na politiku na subnacionalnoj razini.

Jačanjem tržišnog gospodarstva i kapitalizma, dolazi do pojave novih aktera u kontekstu urbanog planiranja, a to su razni subjekti privatnog sektora, ulagači i investitori. Ova skupina ima veoma velik utjecaj na prostor, jer u konačnici oni formiraju njegov velik dio, u obliku gradnje stambenih objekata, pružanja funkcija kao što su trgovina ili uslužne djelatnosti (primjerice, otvaranje shopping centara) ili otvaranjem novih radnih mjesta. Nažalost, događa se da se takvim akterima izlazi ususret, prilagođavanjem urbanističkih planova njihovim potrebama, nauštrb javnog interesa. Takvim postupcima u pitanje se dovodi i svrha prostornog i urbanog planiranja, ako su već postojeći planovi toliko podložni promjenama. Bassand (2001, prema Svirčić Gotovac, 2010) razlikuje četiri tipa aktera koji imaju utjecaja na transformaciju urbanog prostora:

- Stručnjaci – arhitekti, urbanisti, geografi,...
- Ekonomski akteri – širok spektar ljudi i organizacija, od vlasnika zemljišta do industrijskih poduzeća
- Politički akteri – pojedinci, stranke, pokretni; direktno izabrani ili oni koji su povezani s izabranima
- Stanovnici – krajnji korisnici

Od navedenih aktera, nemaju svi jednake interese u određenom prostoru. Pravi je izazov u tome uskladiti želje s realnim mogućnostima prostora, ali i s ciljem postavljenim na nekoj višoj razini. Tu se postavlja i pitanje moći. Realno, stanovnici nemaju moć donošenja odluka, ali u velikoj mjeri utječu na one koji tu moć imaju, i žele ju zadržati; stručnjaci, makar najviše uključeni u izradu planova, nisu ti koji plan i odobravaju; ekonomski akteri sa svojim željama mogu utjecati na vlast jer donose sa sobom i kapital. Politički akteri su u konačnici oni koji promjenu u prostoru odobravaju, te je način njihovog upravljanja jedna od ključnih stavki u planiranju.

### 3.2.1. Planiranje u Europskoj uniji

Formiranje Europske unije potaknuto je događanjima na europskom kontinentu u prvoj polovici 20. stoljeća. Ratovi su oslabili države, bilo je potrebno spriječiti daljnje propadanje industrije, isticali su se demografski i socijalni problemi, te je velika međunarodna organizacija djelovala kao najbolje rješenje i odgovor na postavljene probleme. Od tri zajednice nastale tijekom 50-ih godina prošlog stoljeća (Europska zajednica za ugljen i čelik, Europska ekonomska zajednica i EURATOM), preko Europske zajednice nastale 60-ih godina udruživanjem tih zajednica, do ugovora iz Maastrichta kojim je konačno stvorena Europska unija, broj članica se povećavao, te danas EU ima 28 članica. Doduše, ne zadugo, jer je 2016. godine stanovništvo Ujedinjenog Kraljevstva referendumom pokazalo želju da izađu iz Unije.<sup>2</sup> Postupak je pokrenut, ali će naravno, potrajati, pa se službeni izlazak iz EU previđa 2019. godine (Hunt i Wheeler, 2017). Svakako, ovo će utjecati na ostale članice EU, pogotovo zato što je UK jedna od vodećih sila u Europi, ali točno na koji način još nije u potpunosti razjašnjeno.

Prvo okupljanje ministara odgovornih za regionalno i prostorno planiranje dogodilo se 1970. godine, te je nakon toga doneseno više dokumenata koji su predstavljali temelje za planiranje na europskoj razini.<sup>3</sup> Od članica se traži ujednačen socijalni i ekonomski razvoj, rad na kvaliteti života, odgovorno upravljanje resursima, zaštita okoliša i racionalno korištenje zemljišta. „Načela služe kao temeljni orijentir za definiranje politike prostornog uređenja na nižim razinama“ (Kranjčević, 2005, 227).

Integracija država unutar Europe za sobom povlači i potrebu praćenja prostornih pokazatelja. „Globalna organizacija Europe temelji se na naslijeđenoj organizaciji prostora, rasporedu prometnih pravaca i vođenju glavne infrastrukture,“ (Institut za turizam, 2014, 23).

Europska Unija teritorij dijeli na statističke regije u više razina. Teritorijalne jedinice nazvane su NUTS (franc. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, odnosno nomenklatura prostornih jedinica za statistiku), i razlikuju se tri razine, ovisno o broju stanovnika na području, a prostorne jedinice nižeg reda, koje su sastavni dio NUTS regija

---

<sup>2</sup> Proces i cijela kampanja simbolično je nazvana Brexit, kao složenica riječi *Britain* i *exit* (izlaz).

<sup>3</sup> Među važnijim dokumentima ističu se Europska povelja regionalnog/prostornog planiranja (Torremolinska povelja), Europska strategija regionalnog/prostornog planiranja, te Vodeća načela za održivi prostorni razvoj europskog kontinenta. (Kranjčević, 2005)



nazvane su LAU<sup>4</sup> (*Local Administrative Units*, odnosno lokalne upravne jedinice). Zbog praktičnih razloga, granice NUTS regija uglavnom prate granice administrativnih jedinica država (Eurostat). U slučaju Zagreba i Londona, valja napomenuti da područje Velikog Londona čini jednu NUTS 1 regiju, dok manji dijelovi čine NUTS 2 regije. Grad Zagreb, s druge strane, čini jednu NUTS 3 regiju.

*Tab. 1 Kriteriji za svrstavanje prostornih jedinica na NUTS razine na temelju broja stanovnika*

NUTS razina	Broj stanovnika	
	Minimum	Maksimum
<b>NUTS 1</b>	3 000 000	7 000 000
<b>NUTS 2</b>	800 000	3 000 000
<b>NUTS 3</b>	150 000	800 000

Izvor: *NUTS Overview*, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview><sup>5</sup>

Važan korak u razvoju prostorne politike na europskoj razini je usvajanje integralne multisektorske strategije prostornog razvoja, nazvane ESDP (*European Spatial Development Perspective*) (Kranjčević, 2005). Uvid u efikasnost planiranja i provedbi razvojnih politika može se dobiti analizom važnijih pokazatelja razvoja statističkih jedinica. Praćenje promjena ključno je za evaluaciju provedenih programa i postavljanje daljnjih planova. U svrhu praćenja promjena u prostoru provodi se program ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), odnosno Europska mreža za praćenje prostornog razvoja. Prikupljanjem i analizom podataka i studija o prostornom razvoju članica mreže moguće je analizirati učinke sektorskih politika EU i učinkovitosti kohezijske politike (Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja). Treba spomenuti i INSPIRE direktivu, kojom se uspostavlja infrastruktura prostornih podataka u zemljama članicama EU. Primarno služi za pomoć pri politici zaštite okoliša, ali načela<sup>6</sup> direktive ukazuju na

<sup>4</sup> LAU 1 i LAU 2 ranije su bile označavane kao NUTS 4 i NUTS 5.

<sup>5</sup> Klasifikacija vrijedi od 1. siječnja 2015.

<sup>6</sup> Načela INSPIRE direktive su sljedeća: podaci se prikupljaju jednom i učinkovito održavaju; slične informacije iz različitih izvora mogu se dijeliti širokom spektru korisnika i za različite aplikacije; informacije prikupljene na jednoj razini dostupne su na svim razinama (strateška prednost); informacije su lako dostupne i transparentne (Institut za turizam, 2014).

vrijednost prostornih informacija i dostupnost istih u upravljanju na svim razinama (Institut za turizam, 2014).

Postojanje velikih razlika u razvoju europskih regija bilo je temelj za usvajanje politike teritorijalne kohezije. Teritorijalna kohezija naslanja se na regionalnu politiku EU. Cilj politike je smanjivanje socioekonomskih razlika, podupiranje suradnje, poticanje ekološke održivosti i policentričnog urbanog sustava. Iskorištavanje prednosti državnog područja i upravljanje gradovima kao središtima pozitivnih, ali i negativnih utjecaja, kao i povezivanje ruralnih i urbanih područja i suradnja neka su od pitanja koja se žele riješiti kohezijskom politikom (Medeiros, 2016; Institut za turizam, 2014).

Kada se govori o kohezijskoj politici EU, valja napomenuti strategiju Europa 2020, cjelovitu politiku i strategiju kojoj je cilj promocija pametnog, održivog i razvoja temeljenom na uključivosti. To se odnosi na stvaranje prilika za inovacije, istraživanja i razvoj te poboljšanje u razinama obrazovanosti, odnosi se na dostizanje ciljeva vezanih uz kontrolu klimatskih promjena i potrošnje energije, te povećanje zaposlenosti, socijalne osjetljivosti i općenito smanjivanje siromaštva (McCann, 2015).

Govoreći o razvojnoj politici i sustavu, Barca (prema: McCann, 2015) u izvješću zagovara pristup koji bi trebao potaknuti strukturiranje lokalne politike upravljanja na način da se maksimizira angažman lokalnih aktera i institucija. Takav sustav bi bio inspiriran tržišnim sustavom, a kako bi se osigurao pristup odozdo, potrebna je promjena modela višerazinskog upravljanja u EU. U takvom sustavu lokalne i regionalne vlasti imaju glavnu ulogu u donošenju odluka, kao i u uspostavljanju sustava, dok nacionalne vlasti i vlasti EU postavljaju okvire za transparentno upravljanje.

URBACT predstavlja program razvoja specifično orijentiran na urbana područja. Cilj programa je pomoć gradovima u osmišljavanju i razvoju urbanih politika, provedba istih i daljnja razmjena znanja (Europska komisija). Kao instrumentu Kohezijske politike, „misija“ URBACT-a je poticanje gradova na suradnju i predstavljanje pametnih, učinkovitih načina razvoja drugim gradovima, koji zatim mogu sličan princip primijeniti na svojem slučaju. Program uključuje socijalnu, ekonomsku i okolišnu dimenziju, odnosno temelji se na integriranom pristupu razvoju. Trenutno je u Hrvatskoj u program uključeno 10 gradova (Zagreb, Šibenik, Zadar, Dubrovnik, Split, Varaždin, Petrinja, Solin, Osijek i Koprivnica). (URBACT Hrvatska).

U konačnici, treba naglasiti da je prostorno planiranje u svakom pogledu prepušteno svakoj pojedinoj državi, i ne postoje čvrsti zakoni na europskoj razini koji utječu na oblik i ustroj teritorija, u smislu planiranja. Unutar EU smatra se da „prostorno planiranje u zemljama članicama treba biti zasnovano na demokratskim načelima, sveobuhvatno, funkcionalno i orijentirano na duže vremensko razdoblje, (Kranjčević, 2005). Međutim, postoji obaveza ugradnje mehanizama za usklađivanje zakonodavnih okvira prostornog uređenja s interesima Unije.

### **3.3. Prostorno planiranje u Hrvatskoj**

Formalno, urbanističko planiranje u Republici Hrvatskoj javlja se od 19. stoljeća, s nastankom regulacijskih planova brojnih gradova, ali je očita prisutnost planiranja i u ranijim razdobljima (makar neformalnog), što se vidi u strukturama gradova koje ukazuju na planiranje iz rimskog, srednjovjekovnog, renesansnog ili baroknog razdoblja. U povijesnom pregledu planiranja u Hrvatskoj ističu se i prostorni planovi većih regionalnih cjelina, primjerice prostorni planovi jadranskog područja. „Sustav prostornog uređenja Republike Hrvatske temelji se na Ustavu i posebnim zakonima određenom teritorijalnom ustrojstvu države te ovlastima i nadležnostima javnopravnih tijela, a pobliže je određen temeljnim zakonom iz područja prostornog uređenja“ (Matković, 2015, 243). Nadležna tijela osiguravaju učinkovitost prostornog uređenja donošenjem prostornih planova i drugih dokumenata kojima je definirana organizacija prostora, njegovo korištenje i namjena, te uvjeti za uređenje prostora koji su u skladu s općenitim ciljevima prostornog uređenja.

Razvoj planiranja u Hrvatskoj popraćen je i zakonodavnim okvirom kojim je ono regulirano. Od 1961. do danas doneseno je više zakona kojima je dana obaveza izrade razvojnih planova i planova uređenja na više razina.

Sustav prostornog uređenja podijeljen je na tri razine – državna razina, razina županija i razina gradova, odnosno općina. Državna razina, osim postavljanja okvira prostornog razvoja i prostornog uređenja, vodi brigu o elementima od državnog interesa (glavni prometni koridori, naftovod, plinovod, opskrba električnom energijom, bitne luke i zračne luke, područja posebne namjene, nacionalni parkovi i parkovi prirode). Na županijskoj razini rade se planovi od interesa za županiju (županijski prometni koridori,

infrastruktura i zaštićena područja, urbana mreža, turizam), a na lokalnoj razini planovi od interesa za grad ili općinu, i za određivanje namjene prostora (Kranjčević, 2005).

Prvi zakon donesen je 1961. godine te je njime propisana izrada urbanističkog i regionalnog plana. *Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju* ostavio je mjesta za mogućnost zamjene urbanističkog plana urbanističkim projektom za manje područje od interesa (manje od naselja). Sljedeći zakon, *Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta* iz 1973. godine bio je nešto detaljniji i davao više smjernica za izradu planova, kao i smjernice za korištenje građevinskog zemljišta. Uključivao je obavezu izrade razvojnih i provedbenih planova, unutar kojih su postojale razlike između razina planova, a uključen je bio i plan područja posebne namjene. Godine 1980. donesen je novi zakon, *Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora*, koji više nije sadržavao naputke o korištenju građevinskog zemljišta, već je to pitanje bilo riješeno u zasebnom zakonu. Dokumenti čija se izrada zahtijevala zakonom su bili prostorni planovi općine i gradske zajednice općina, područja posebne namjene, generalni urbanistički plan, provedbeni planovi te se ostavljala mogućnost izrade regionalnog prostornog plana, plana infrastrukturnog pojasa i urbanističkog projekta (Radeljak, 2012).

Osamostaljivanjem Republike Hrvatske pojavila se potreba uvođenja okvira prostornog planiranja i uređenja s ciljem razvoja države, kao i manjih regionalnih i lokalnih jedinica, te je u svrhu toga 1994. godine donesem *Zakon o prostornom uređenju*, te kasnije *Izmjene i dopune* istog. Time je utvrđena struktura i hijerarhija dokumenata prostornog uređenja, uz obavezu usklađivanja dokumenata prostornog uređenja manjeg područja s dokumentima prostornog uređenja većih područja. Kako bi se osiguralo kvalitetno provođenje i uskladili različiti planovi, donesen je *Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova*, kojim je određen način izrade dokumenata (Mrak-Taritaš, 2008).

Zbog načina funkcioniranja tijela državne uprave, društvenih, političkih i ekonomskih promjena, ratnih razaranja, uvođenja novog političkog sustava, prijelaza na tržišno gospodarstvo i jačanja privatnog vlasništva, te novog teritorijalnog ustroja sustav prostornog uređenja i planirani razvoj odvijali su se sporije i drugačije od očekivanog. Kranjčević (2005) kao probleme ističe nespremnost lokalne uprave i samouprave na preuzimanje upravljanja prostorom, neprilagođenost novim vlasničkim pravima, pogrešno shvaćanje prava nad nekretninama i zanemarivanje struktura javnog interesa.

Zakon je izmijenjen 1998. godine, nakon čega je postojala obaveza izrade slijedećih planova: *Strategija i Program prostornog uređenja RH*, *Prostorni plan županije* i *Prostorni plan Grada Zagreba*, *Prostorni plan područja posebnih obilježja (PPPPO)*, *Prostorni plan uređenja općine/grada*, *Generalni plan uređenja (GUP)*, *Urbanistički plan uređenja (UPU)* i *Detaljni plan uređenja (DPU)*. Kretanje Republike Hrvatske ka punopravnom članstvu u Europskoj uniji označavalo je potrebu za ponovnom promjenom zakonodavnog okvira kako bi se isti prilagodio europskom, odnosno europskim razvojnim smjernicama, te je 2007. godine donesen *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*. Dokumente prostornog uređenja prema njemu možemo podijeliti na strateške, koji uključuju *Strategiju prostornog razvoja RH*, *Program prostornog uređenja RH*, *PPPPO*, *Prostorni plan županije/Grada Zagreba* i *Prostorni plan uređenja velikog grada, grada i općine*, te provedbene planove, *UPU* i *DPU*, odnosno prema razini izrade i donošenja na dokumente prostornog uređenja državne razine, područne (regionalne) razine i lokalne razine (Mrak-Taritaš, 2008).

U prosincu 2013. godine doneseni su novi zakoni, te je ponovno odvojen zakon o gradnji, pa su sada aktualna tri zakona: *Zakon o prostornom uređenju*, *Zakon o gradnji* i *Zakon o građevinskoj inspekciji*.

Sustav prostornog uređenja u Hrvatskoj od prvih zakona o planiranju do danas karakterizira česta promjena zakonske osnove. Mijenjanje zakonske osnove ne ostavlja mjesta dugoročnom planiranju ako se okvir unutar kojeg se plan izrađuje mijenja svaki 10-15 godina. U to još valja uključiti i činjenicu da sama izrada planova traje određeno vrijeme, pa je realna mogućnost da plan zaostaje za pravnim okvirom, odnosno da nisu usklađeni plan i zakonski okvir. Takav sustav prostornog uređenja ne može biti efikasan.

Cavrić i Nedović-Budić (2007) kao probleme u sustavu planiranja ističu sljedeće: fleksibilnost sustava nakon osamostaljivanja koje ostavlja mjesta spekulaciji i nezakonitoj izgradnji, prevelik broj prostornih planova (tab. 2) pri čemu se javlja problem neusklađenosti pojedinih planova, nedovoljno sudjelovanje javnosti u procesu planiranja (premda je obaveza uključivanja javnosti propisana zakonom), nedovoljan monitoring i evaluacija implementiranog plana, te izdavanje lokacijskih dozvola kao glavni instrument implementacije plana (ističe se kako je ova metoda kritizirana kao zamjena za detaljne planove, čime je ugrožena provedba značajnih javnih projekata, odnosno ona je otežana).

„Prostornim planovima se u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja, sukladno s načelima prostornog uređenja uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora Države, županija, gradova i općina. Prostornim planovima propisuju se uvjeti za građenje građevina i provedbu drugih zahvata u prostoru na određenoj razini i/ili lokaciji u skladu s kojima se izdaje akt za provedbu prostornog plana, smjernice za izradu prostornih planova užih područja kada je to propisano ovim Zakonom i mjere za urbanu sanaciju ako su potrebne.“ (NN br. 153/13)

U tablici 2 su navedeni prostorni planovi za koje postoji zakonska obaveza donošenja.

*Tab. 2 Planovi prostornog uređenja RH i razine na kojima se donose*

<b>Razina donošenja plana</b>	<b>Plan</b>
<b>Državna</b>	Državni plan prostornog razvoja
	Prostorni plan područja posebnih obilježja
	Urbanistički plan uređenja državnog značaja
<b>Područna (regionalna)</b>	Prostorni plan županije/Grada Zagreba
	Urbanistički plan uređenja županijskog značaja
<b>Lokalna</b>	Prostorni plan uređenja grada/općine
	Generalni urbanistički plan
	Urbanistički plan uređenja

*Izvor: Zakon o prostornom uređenju NN br. 153/13*

Prema *Zakonu o prostornom uređenju* (NN br. 153/13), člancima 18., 26., 28., 29. i 30., subjekti zaduženi za provedbu prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj su Hrvatski zavod za prostorni razvoj, Zavod za prostorno uređenje županije/Grada Zagreba, Zavod za prostorno uređenje velikog grada, Povjerenstvo za ocjenu arhitektonske uspješnosti, te druge pravne osobe i arhitekti. U svrhu izrade, provedbe i nadzora prostornih planova te praćenja stanja u prostoru uspostavlja se Informacijski sustav prostornog uređenja, koji je javno dostupan, kao i svi planovi i bilo kakvi prilozi istima (čl. 31.).

## 4. Obilježja promatranih prostora

U radu su uspoređeni prostorno planski sustavi dva grada – Zagreba i Londona. Oba se ističu kao glavni gradovi, ali osim toga, velike su razlike. Povijesno, veličinom, brojem stanovnika, ekonomijom, važnošću u europskim i svjetskim okvirima, ova se dva grada značajno razlikuju. Kako bi se bolje razumjele prilike u kojima su nastajali prostorno planski sustavi u njima, kao i za bolje razumijevanje današnjeg stanja, potrebno je poznavati karakteristike njihovog prostora.

### 4.1. Grad Zagreb

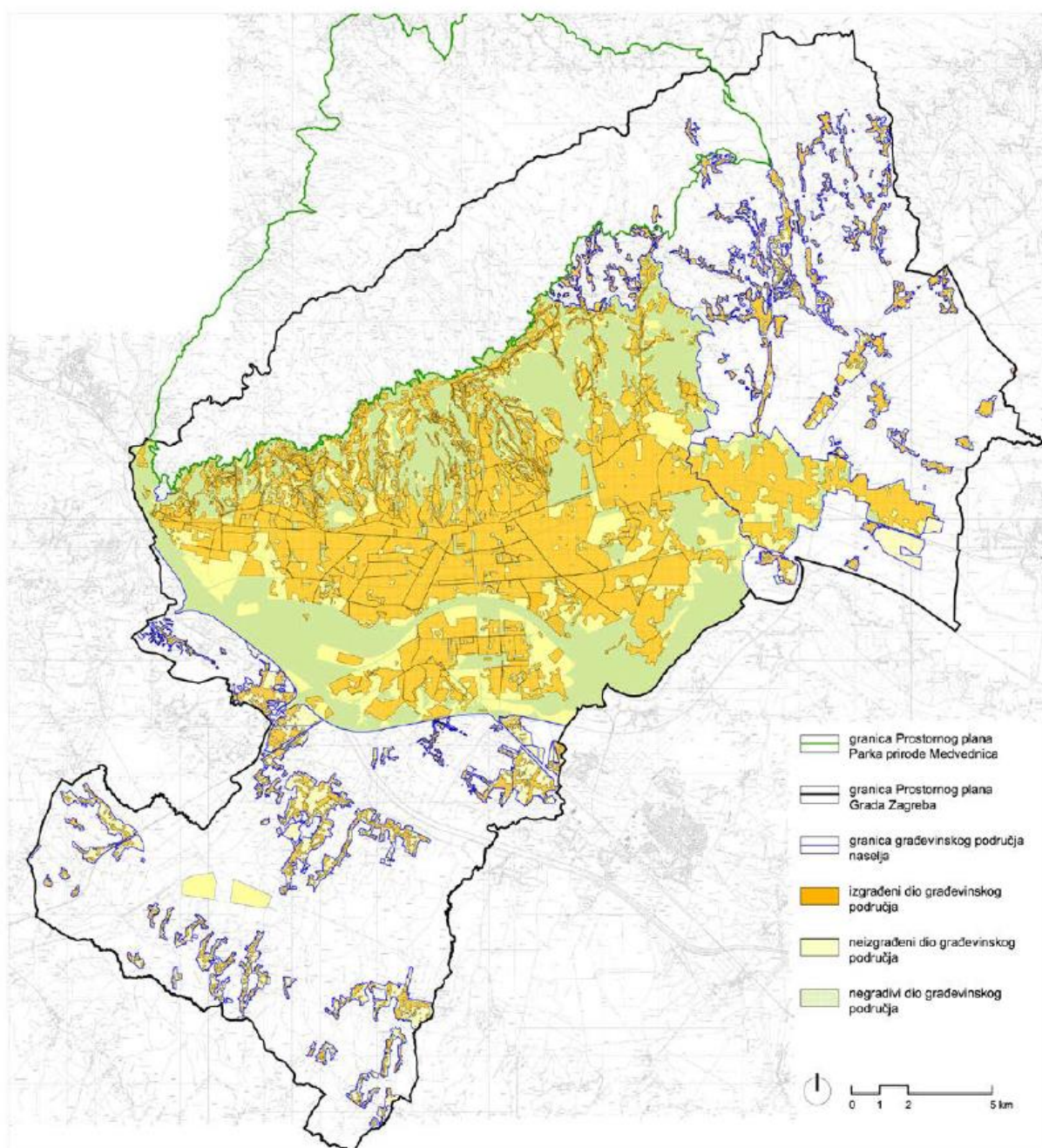
Grad Zagreb glavni je grad Republike Hrvatske, smješten u njenom sjeverozapadnom dijelu, podno Medvednice i na obalama Save. Povoljan položaj Zagreba, na čvorištu između srednje i jugoistočne Europe i relativno blizu Jadranskog mora, uz ulogu središta funkcija, utjecao je na rast i razvoj grada. Premda istraživanja ukazuju na naseljenost na ovom području koja traje dugi niz godina, iz antike, oblik Zagreba kakvog danas poznajemo počinje se formirati u srednjem vijeku, spajanjem dvaju naselja, Gradec i Kaptol, na dva brežuljka. Gradec je predstavljao središte svjetovnog života, a Kaptol vjerskog. U razdoblju između 1890. i 1981. godine očito je širenje oko središta i duž prometnih pravaca, a nakon svjetskih ratova krenulo je i širenje južno od Save (sl.3). Danas Zagreb zauzima površinu od oko 640 km<sup>2</sup> i pokriva još veće izgrađeno područje (sl.4). Uloga i značenje Grada Zagreba veliki su za ove prostore. Da će se grad pokazati kao političko i kulturno središte države bilo je jasno i u ranijim razdobljima, a nakon Drugog svjetskog rata, kada Zagreb postaje značajna karika u razvoju tadašnje države, ali i u širim granicama, to je i potvrđeno (Mrak-Taritaš, 2008). S brojem stanovnika od 790 000 (odnosi se na Grad Zagreb, dok naselje Zagreb ima nešto više od 688 000) najveći je grad u Republici Hrvatskoj, te čini ukupno 26,2% ukupnog stanovništva države, a zbog važnosti i veličine ima i status županije. Unutar okvira županije, Grad Zagreb podijeljen je na 17 gradskih četvrti koje čine gradske, gospodarske i društvene cjeline, te na 70 naselja, uključujući naselje Zagreb. Premda Zagreb bilježi prirodan pad, migracije utječu na pozitivnu promjenu u ukupnom broju stanovnika u gradu. Na slici 5 vidljiv je kontinuiran rast od 1857. godine za područje Grada Zagreba, kada je brojio nešto manje od 48 300 stanovnika, a u zadnja dva popisna razdoblja u naselju Zagreb je zabilježen pad (sa gotovo 707 000 u 1991., na 692 000 u 2001., na 688 000 u 2011. – ukupno nešto više od 18 600 stanovnika) (Gradski ured za strategijsko planiranje, Grad Zagreb; DZS).



*Sl. 3 Prostorni rast grada Zagreba između 1890. i 1981. godine*

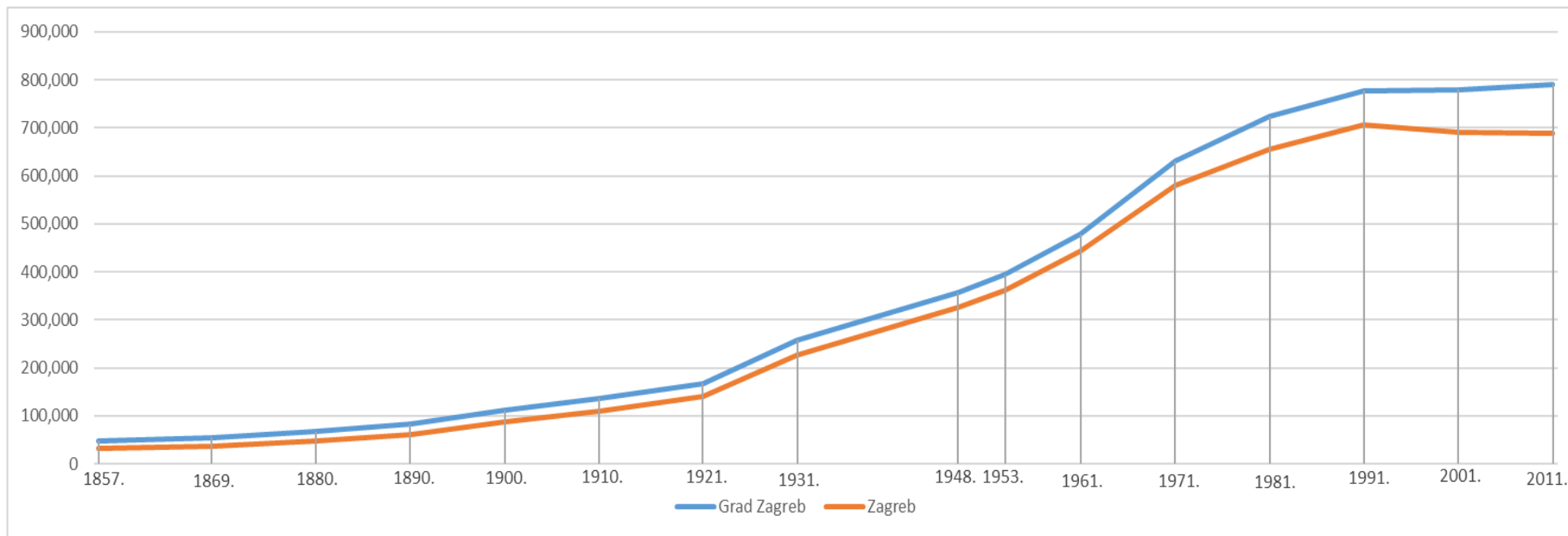
*Izvor: Monografija u povodu pedesete obljetnice, Urbanistički zavod Grada Zagreba, 2007, Zagreb, <http://www.uzgz.net/UZGZMonografija.pdf>*





Sl. 4 Prikaz izgrađenog područja i dostupnog građevinskog područja, te granice obuhvata PP Grada Zagreba i PP Parka Prirode Medvednica

*Izvor: Izvješće o stanju u prostoru Grada Zagreba 2008.-2012.*



*Sl. 5 Kretanje broja stanovnika grada Zagreba 1857. - 2011. godine*

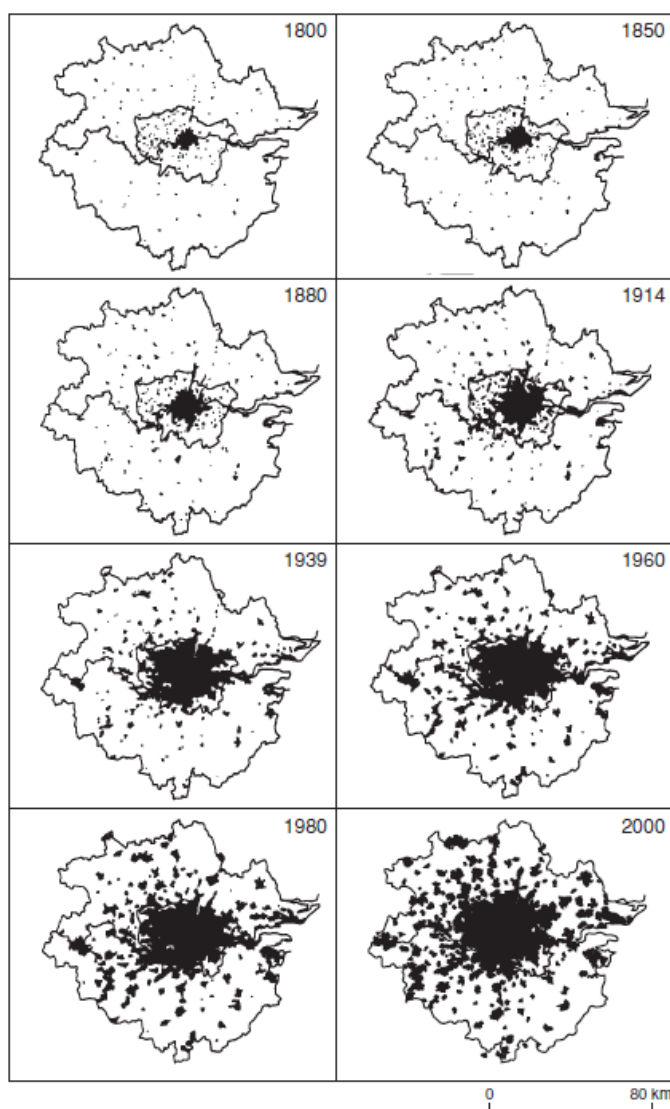
*Izvor: Naselja i stanovništvo Republike Hrvatske 1857.-2001., Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011., Državni zavod za statistiku*

## 4.2. London

London je glavni grad Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, smješten u jugoistočnom dijelu Engleske, na rijeci Temzi. Povijesno, grad se razvija iz tri središnja naselja – područje današnjeg City of London, Southwark i City of Westminster. City of London predstavljao je središte trgovine i bankarstva, u Southwarku su se nalazili samostani, bolnice i kazališta, a Westminster je bio sjedište zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, kao i mjesto kraljevske palače. London je tijekom godina bilježio kontinuiran rast i izrazito širenje u okolinu (Ehrlich i dr., *Encyclopaedia Britannica*). Na slici 6 je prikazan prostorni razvoj Londona od 1800. do 2000. godine. Od malog urbaniziranog područja unutar granica Unutarnjeg Londona i raspršenih naselja u okolnom prostoru, do velikog urbanog područja s naseljima u zelenom pojasu, očit je veliki razvoj grada kroz 200 godina. Administrativno, područje Velikog Londona, kako je nazvano metropolitansko područje Londona, podijeljeno je na Unutarnji i Vanjski London, dok su manje prostorne jedinice čine 33 okruga (općine, *boroughs*). Na slici 7 prikazana je administrativna podjela Londona.

Već 1800. grad je prešao brojku od milijun stanovnika, i naglo je rastao. Kretanje ukupnog broja stanovnika prikazano je na slici 8. Do 1870-ih, porast broja stanovnika bio je koncentriran na uže područje oko samog centra grada. Razlog je bio dostupnost – u gradu bez javnog prijevoza, stanovništvo se smještalo u zoni u kojoj je radno mjesto bilo dostupno pješaćenjem. Dolaskom jeftinog, efikasnog javnog prijevoza slika se mijenja, i to u brojnim europskim gradovima. Putovanje na posao iz nešto udaljenijih mjesta postaje moguće, te se duž prometnih puteva, uz stanice razvijaju naselja (Hall, 2002). Početkom 20. stoljeća broj stanovnika u Unutarnjem Londonu počinje stagnirati, da bi zatim i padao, sve do 90-ih godina kada je ponovno zabilježen porast. Vanjski London bilježio je kontinuiran rast stanovništva, uz manje smanjenje u poslijeratnom razdoblju. Uočeno je da je stopa suburbanizacije prevelika da bi se trend mogao nastaviti bez posljedica, pa su uvedena ograničenja i prostor Zelenog pojasa (Green belt), kojemu je cilj bio zaustavljanje širenja grada. Ukupan broj stanovnika prati trendove pojedinih dijelova, pa je tako zabilježen porast broja stanovnika do 40-ih, nakon čega se taj broj smanjuje, da bi u 90-ima došlo do velikog porasta u ukupnom broju stanovnika. Danas je London jedan od većih urbanih centara u Europi, s ukupnim brojem stanovnika od gotovo 8 674 000 i površinom od oko 1500 km<sup>2</sup> (London Datastore, The London Plan).

U 19. stoljeću, kada je London ubrzano rastao, ekonomija se temeljila na trgovini i lučkim funkcijama, kao i na činjenici da je sjedište parlamenta i kraljevske obitelji. City of London predstavljao je središte međunarodne aktivnosti. S obzirom na veličinu, postojao je i značajan udio manufakturnih djelatnosti. Nakon rata, cilj je bio decentralizacija stanovništva i industrije, pa su otvarane tvornice u suburbijima, izvan zelenog pojasa oko središta Londona. U središnjem dijelu se smanjivao udio industrije, dok je financijski sektor rastao, a danas su značajni turizam i kulturne djelatnosti, maloprodaja i uslužne djelatnosti (Thornley, 2003).



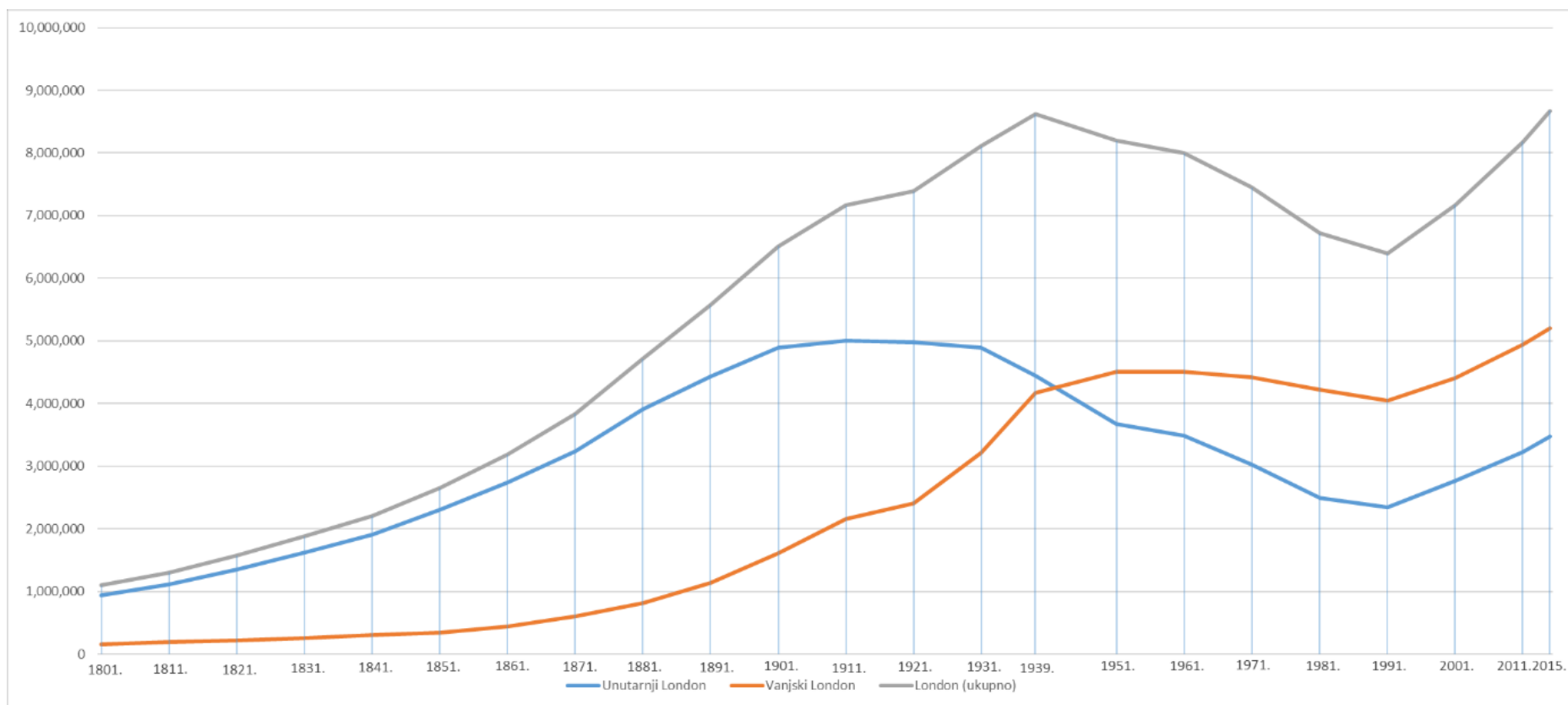
*Sl. 6 Prostorni rast Londona između 1800. i 2000. Godine*

*Izvor: Hall, 2002*



Sl. 7 Područje Velikog Londona s granicama okruga

Izvor: London Datastore



Sl. 8 Kretanje broja stanovnika na području Velikog Londona 1801. - 2015.

Izvor: London Datastore

## 5. Sustavi planiranja u promatranim područjima

### 5.1. Grad Zagreb

Planiranje u Zagrebu ima dugu tradiciju; već 1865. godine donosi se plan kojim se usmjerava daljnji urbani razvoj grada, nazvan Prva generalna regulatorna osnova Zagreba. Zbog naglog razvoja i ubrzane gradnje, već 1887. predložena je nova regulatorna osnova, unutar koje je predložen i projekt koji i danas obilježava središte grada – Zelena potkova, koju čini niz uređenih trgova sa zelenim površinama na istoku i zapadu, te Botanički vrt na južnom dijelu. Nakon ovog razdoblja, slijedilo je razdoblje neaktivnosti, nakon kojeg dolazi socijalističko razdoblje. Godine 1971. prihvaćen je prvi urbani plan Zagreba, no zbog mnogih kritika došlo je do potrebe za revizijom, te je 1986. donesen novi plan, koji se fokusirao na rekonstrukciju i obnavljanje unutar granica grada, uz interdisciplinarni pristup (Cavrić, Nedović-Budić, 2007).

Predratna i ratna događanja stavila su urbano planiranje u drugi plan. Od osamostaljenja, kao rezultat političkih reformi, okretanju ka demokratskom sustavu upravljanja, te privatizacije zemljišta i nekretnina, planiranje je postalo izrazito fleksibilno, što se razlikuje u odnosu na razvijene zemlje i zemlje u razvoju (Anderson, 1995, prema: Cavrić, Nedović-Budić, 2007). Preduvjet za nove pravne okvire za planiranje gradskog područja je bila nova teritorijalna organizacija iz 1992. godine, kojim je Grad Zagreb ujedno dobio status županije, a 1994. godine je uspostavljena i hijerarhija prostornih planova. Zakonodavni okviri iz tranzicijskog i post-tranzicijskog razdoblja, kao što je ranije napomenuto, imali su nedostataka. Priprema prostorno-planskih dokumenata povjerena je javnim i privatnim tvrtkama, što je rezultiralo neusklađenim planovima, s nerealističnim i nedostižnim ciljevima. Zakon iz 2007. godine započeo je usklađivanje s europskom planerskom praksom (Prelogović i dr., 2016) .

Cavrić i Nedović-Budić (2007) ističu više aktera koji utječu na uređenje i razvoj prostora u Zagrebu:

*Gradska vlast i političari* – Jedan od aspekata je organizacija manjih jedinica koje pokrivaju teritorij Grada i koje bi trebale funkcionirati na način da usmjeravaju razvojne procese unutar svojih granica i potiču lokalno stanovništvo na sudjelovanje u procesu. Tu je

i pozicija gradonačelnika, koji je istovremeno političar, upravitelj i poduzetnik, kao i vladajuća stranka.

*Susjedne administrativne jedinice* – Urbana regija okružuje Grad, osim na sjeveru zbog reljefnih prepreka, te takvo kontinuirano područje zahtjeva suradnju između administrativnih jedinica. Prostorni planovi Grada Zagreba i Zagrebačke županije Temelje se na zajedničkim smjernicama u svrhu učinkovitog regionalnog planiranja.

*Planeri* – Odnosi se na stručne osobe unutar javnih i privatnih tvrtki i organizacija, pri čemu se kao nedostatak ističe manjak interdisciplinarnosti, odnosno činjenica da su arhitekti posebno zastupljeni u praksi. Općenito, prepoznaje se potreba uključivanja raznih struka u proces, čime je jednostavnije pri planiranju u obzir uzeti razne aspekte.

*Privatni investitori* – Glavni motiv njihovog uključivanja je profit, te oni svoje investicije usmjeravaju na ciljana područja, a ujedno imaju veliku moć.

*Religiozne institucije* - Kao vlasnik pojedinih zemljišta, Katolička Crkva u Zagrebu ima interesa u oblikovanju prostora grada.

*Javnost, udruge građana, nevladine organizacije* – Premda je javnost uključena samo u određenim granicama, djelom jer neki akteri smatraju kako ona nije objektivna i nije dovoljno kompetentna (Cavrić, 200, prema: Cavrić, Nedović-Budić, 2007), mišljenje građana ima veliku ulogu, pa je u novije vrijeme i pojednostavljen način njihovog uključivanja, putem raznih platformi na kojima mogu iskazati svoje (ne)zadovoljstvo pojedinim predloženim rješenjima u prostoru.

*Migranti i izbjeglice* – Događanja 90-ih godina utjecala su na dolazak određenog broja ljudi, od kojih je dio trajno ostao. Dolazak u novu sredinu predstavlja i potrebu prilagodbe na novi način života, a želja da se zadrži identitet i povezanost sa zajednicom sličnih pozadina rezultiralo je i okupljanjem imigranata u zajednicama u dijelovima grada i predgrađu.



### 5.1.1. Prostorni planovi na snazi u Gradu Zagrebu

Područje Grada Zagreba uređuje se Prostornim planom Grada Zagreba. Velika naselja (gradovi Zagreb i Sesvete) dodatno su uređena Generalnim urbanističkim planovima, a pojedina uža područja regulirana su Urbanističkim planom uređenja.

Prostorni plan Grada Zagreba, zbog statusa Grada Zagreba kao županije, zadovoljava sve elemente županijskih prostornih planova, ali uključuje i elemente Prostornog plana uređenja grada. Prema članku 73. *Zakona o prostornom uređenju*, Prostorni plan Grada Zagreba određuje zemljište namijenjeno šumi, infrastrukturu značajnu za Grad, građevinsko područje i neizgrađeni dio istog, obuhvat generalnog urbanističkog plana, i obuhvat urbanističkog plana uređenja, te propisuje uvjete provedbe zahvata u prostoru i smjernice za izradu urbanističkog plana uređenja za područja za koja se ne donosi generalni urbanistički plan. Generalno gledajući, on „utvrđuje uvjete za uređenje grada, svrhovito korištenje, namjenu, oblikovanje, obnovu i sanaciju građevinskog i drugog zemljišta, zaštitu okoliša te spomenika kulture i vrijednih dijelova prirode“ (Mrak-Taritaš, 2010, 237).

Generalni urbanistički plan donosi se za građevinsko područje naselja i izdvojeno građevinsko područje izvan naselja, te određuje neizgrađeni dio naselja, područje planirano za urbanu preobrazbu i prostorni obuhvat planova nižeg reda (NN br. 153/13). Drugim riječima, generalni urbanistički plan Grada Zagreba „jest dokument prostornog uređenja i dio urbane strategije Grada Zagreba kojim je utvrđena temeljna organizacija prostora, zaštita prirodnih, kulturnih i povijesnih vrijednosti, korištenje i namjena površina, urbana pravila za prostorno uređivanje pojedinih dijelova prostora Grada Zagreba“ (Mrak-Taritaš, 2010, 237).

Urbanistički plan uređenja donosi se za neuređene dijelova građevinskog područja i za područja planirana za urbanu preobrazbu ili sanaciju, a propisuje uvjete svih zahvata u prostoru koji pokriva (NN br. 153/13). Urbanistički plan uređenja izrađuje se za manja područja, lokacije, i ima dvojaku ulogu. Ovisno o obuhvatu, ima ulogu generalnog urbanističkog plana ili provedbenog dokumenta prostornog uređenja. U Zagrebu on služi kao provedbeni dokument (Mrak-Taritaš, 2010).

„Strateški projekt“ često se spominje u kontekstu urbanističkih planova, međutim nije dio službenih, propisanih planova, već se može, ali ne mora, koristiti kao planerski

instrument provedbe plana. U slučaju Zagreba, on se izrađuje za područja i projekte gdje postoji interes privatnog vlasnika i Grada u cilju dodavanja vrijednosti urbanom području. Takvi projekti u europskim državama temeljeni su na različitim konceptima, a ono što im je zajedničko je dugotrajna, kontrolirana implementacija, što u Hrvatskoj nije slučaj zbog nedovoljne podrške, financija i nereguliranih veza u javno-privatnom partnerstvu. U Zagrebu je dodatan problem i nejasno izdvajanje urbanih projekata, odnosno kriteriji za određivanje projekata., zbog čega služe kako bi se određeni projekti mogli izdvojiti i ostvariti izvan okvira postavljenih u relevantnim prostorno-planskim dokumentima (Jukić, 2012; Prelogović i dr., 2016).

Prostorni planovi sastoje se od tekstualnog dijela i kartografskih prikaza. U tekstualnom dijelu definira se opseg područja za koje se plan izrađuje, analizira se stanje u prostoru, navode se posebno zaštićena područja i način postupanja s njima, iskazuju se ciljevi uređenja i plan, te način provedbe plana. Kartografski prikazi daju vizualni prikaz trenutnog i planiranog stanja u prostoru. Na slici 9 dan je primjer Urbanističkog plana uređenja, tj. kartografski prikaz iz istog. Kartografski prikazi u urbanističkom planu uređenja detaljno prikazuju prostor od interesa i točno specificiraju način na koji će se izvesti promjena u prostoru, odnosno njegov konačni izgled.

Mrak-Taritaš (2008) ističe tri razloga koja ilustriraju ulogu dokumenata prostornog uređenja i važnost donošenja odluka temeljenu na ciljevima i prijedlozima istih:

- Dokumenti prostornog uređenja izrađeni su od strane stručnjaka iz više različitih područja i disciplina, što osigurava da su prijedlozi promjena temeljeni na interdisciplinarnim istraživanjima čime je osigurano da je predloženo rješenje najprimjerenije za određeno područje, bez narušavanja postojećeg stanja.
- Obaveza transparentnosti i javnog uvida osigurava da je stanovništvo upoznato s promjenama i s njima se slaže.
- Ovisno o vrsti plana, govorimo o dužim i kraćim razdobljima planiranja; razvojni planovi izrađuju se za dugoročna predviđanja, dok su urbanistički planovi ostvarivi u kraćem roku.

Strategija prostornog razvoja Republike temeljni je dokument za usmjerenje razvoja u prostoru i svaki drugi plan nužno mora biti u skladu s njom. Strategija određuje dugoročne zadaće prostornog razvoja, strateška usmjerenja razvoja i polazišta za razvojne mjere u

prostoru. Za područje Grada Zagreba, kao nacrt vizije i ciljeva za razvoj Grada, izrađena je Razvojna strategija Grada Zagreba, odnosno *ZagrebPlan*. *ZagrebPlan* temeljen je na primjerima iz europske prakse, gdje se uočilo da su gotovo sve europske metropole u strateško planiranje razvoja uključivale ne samo ekonomske aspekte (što se gotovo smatralo sinonimom strateškog planiranja), već i socijalne i ekološke aspekte, te su se za planiranja imala u vidu posebna lokalna obilježja (*ZagrebPlan*).



## 5.2. London

Kao što je ranije spomenuto, područje Velikog Londona podijeljeno je na Vanjski i Unutarnji London. Unutarnji London, gusto naseljeni prostor, sačinjava nekadašnji Londonski okrug, te je bio pod upravom London City Councila (LCC), osnovanog 1888. godine, vijeća koje upravljalo tim manjim urbanim područjem. Financijska jezgra (The City) imala je autonomnost. Rjeđe naseljeni Vanjski London nastao je širenjem grada izvan granica i unutar zelenog prostora oko grada. Godine 1965. povećano područje je priznato kao dio Londona, ukinut je LCC i osnovan Greater London Council (GLC)<sup>7</sup>, vijeće zaduženo za upravljanje Velikim Londonom, te odgovorno za strateška pitanja i metropolitansko područje unutar zelenog pojasa. Prije 1985. godine GLC je funkcionirao kao glavno tijelo zaduženo za strateški razvoj Velikog Londona kroz provođenje Greater London Development Plana (GLDP), odnosno plana za razvoj Velikog Londona. Unutar njega, svaki je okrug razvijao plan okruga koji se odnosi na specifične namjene zemljišta za svaki zasebni okrug. Ti planovi razlikovali su se u formatu, opsegu i sadržaju. Godine 1985. objavljen je „white paper“ (bijela knjiga) Streamlining the Cities od strane vlade, gradska vijeća su ukinuta, uključujući GLC, i kreirana je jedna razina lokalne vlasti za metropolitanska područja, ponajprije iz političkih razloga. S jedne strane, mislilo se kako će takva situacija jačati lokalne vlasti, okruge, ali je nedostajalo strateške perspektive (Ghanbari Parsa i dr., 2003, Thornley, 2003).

Funkcije koje je dotad obavljao GLC podijeljene su između više aktera. Prvo, strateško planiranje i upravljanje prometnicama od većeg značaja predano je na brigu središnje vlasti, konkretno londonskim regionalnim odjelima za okoliš i transport (London Regional Divisions of the Departments of the Environment and Transport). Zatim, quangosima ili privatnom sektoru dana je briga oko baštine i voda. Većina funkcija, pak, se od tad izvršavala preko udruženih odbora londonskih okruga. GLDP je zastario te je politika planiranja dalje temeljena na 33 zasebna razvojna plana uključenih okruga, nazvanih Unitary Development Plans (UDP). UDP-ovi su se sastojali od pregleda problema s kojima se okruzi susreću, uz analize, te prijedloga za daljnji razvoj i rješavanje pitanja poput osiguravanja zemljišta za primjerice rekreaciju ili potrebe zaštite određenih područja. Izrađivani su unutar okvira postavljenih od strane više razine vlasti, konkretno se ovdje radi o London Planning

---

<sup>7</sup> Odredbom iz 1963.

Advisory Committee-u, odnosno odboru koji djeluje kao savjetodavno tijelo pri planiranju, a sastoji se od predstavnika okruga. Ideje odbora prosljeđivane su centralnoj vlasti koja priprema smjernice, Strategic Planning Guidance, koje doduše pokrivaju samo osnovna pitanja. Dodatna suradnja između okruga ostvarena je kroz dvije asocijacije, pripadnost kojima ovisi o političkom opredijeljenju, a radi se o London Boroughs Association (LBA) i Association of London Authorities (ALA) (Ghanbari Parsa i dr., 2003; Thornley, 2003).

Vlada ne priprema posebne planove za upravljanje već London tretira kao ostala metropolitanska područja, te daje općenite smjernice (Planning Policy Guidelines – PPG). One pokrivaju okvire planiranja vezane uz primjerice očuvanje okoliša i stambena pitanja. Svako planiranje na lokalnoj razini povezano je i uz planiranje na regionalnoj razini. U okviru toga postoji Regional Guidance, odnosno regionalno upravljanje, te se razmatra uloga jugoistoka države u razvoju ekonomije Ujedinjenog Kraljevstva, a unutar toga se postavlja pitanje održivog razvoja i načina na koje se on može postići, kao i koordinacija upravljanja zemljištem i prometnog razvoja. Planovi moraju biti odobreni od strane vladinog tijela koje je zaduženo za okoliš (ranije Department of Environment, danas promijenjeno, ali su uključeni i drugi), te su UDP-ovi u konačnici prihvaćeni od strane vijeća okruga. Od 70-ih vlada je počela s odabirom pojedinih lokacija u središtima većih urbanih područja Ujedinjenog Kraljevstva, u cilju regeneracije istih, za što je osnovana Urban Development Corporation (UDC), odnosno korporacija za urbani razvoj. UDC-ovi su osnovani za svako odabrano područje, primjerice London Docklands Development Corporation (LDDC), za područje londonskog Docklanda. Pritom one nemaju ovlasti u planiranju, već je ono i dalje u rukama lokalnih vlasti, ali program potiče obnovu prostora i suradnju lokalnih vlasti, vladinih odjela i privatnog sektora. Program potiče otvaranje radnih mjesta, uključivanje lokalnog stanovništva, korištenje zemljišta i infrastrukture, te poticanje uključivanja privatnog sektora (Ghanbari Parsa i dr., 2003). Organizacija je ukinuta, ali usprkos prvotnom negodovanju stanovništva, mišljenje je da je projekt uspio u revitalizaciji područja (sl.10)

Za korištenje zemljišta izrađuje se Spatial Development Strategy (SDS), strategija prostornog razvoja, koja pokriva „prijevoz, ekonomski razvoj, regeneraciju, stambena pitanja, razvoj maloprodaje i trgovine, kulturu, okoliš, baštinu, upravljanje otpadom, korištenje energije i ulogu Londona u svjetskim okvirima“. Ova strategija preklapa se u nekim aspektima s drugim strategijama koje se donose na razini metropolitanske vlasti, što

znači da je nužno potrebna koordinacija između aktera koji strategije pišu. Neke strategije donesene su brže od drugih, što je uzrokovalo činjenicu da se sve strategije koje su kasnije napravljene moraju uklopiti u već postojeće. Razvojne ideje koje imaju stratešku važnost za London moraju biti odobrene od strane gradonačelnika (Thornley, 2003).



Sl. 10 Devastirana zgrada i njen obnovljen izgled, London Docklands

Izvor: Helen Muskett, <http://exploregeography.net/london-docklands-inner-city-redevelopment-case-study/>

Utjecaj grada u smislu pružanja radnih mjesta i stambenog prostora veoma je širok, te funkcionalna regija grada zapravo uključuje cijeli jugoistočni dio države. Međutim, ne postoji političko, administrativno tijelo koje se poklapa s funkcionalnom regijom, pa je zadatak donošenja odluka na centralnoj vlasti uz lokalne vlasti koje imaju savjetodavnu ulogu. Thornley (2003) ističe dva ključna problema u planiranju i upravljanju Londonom<sup>8</sup> - nepostojanje vlasti na regionalnoj razini i nestabilnost u vlasti koja upravlja metropolitanskim područjem, što je utjecalo na to da državna vlast uzme veću ulogu u planiranju.

U regionalnom okviru, od 60-ih godina djeluje Standing Conference on South East Regional Planning (SERPLAN), koji pokriva regiju jugoistoka oko Londona. Lokalne vlasti dužne su pratiti postavljene smjernice, dok o bitnijim pitanjima odlučuje središnja vlast. Dio

---

<sup>8</sup> Knjiga je objavljena 2003. Godine te se mišljenje o problemima u planiranju i upravljanju odnose na posljednjih 20-ak godina.

zaduženja je praćenje kretanja stanovništva, kako bročano, tako i prostorno. Glavni predmet rasprave je konkurentnost Londona u europskim okvirima, uz brigu o održivosti razvoja. Godine 1994. uvedena je ideja vladinih ureda za regije. S novom vladom, umjesto ureda predložene su regionalne razvojne agencije (Regional Development Agencies – RDA), s planom decentraliziranja odluka o regijama i približavanja lokalnim vlastima. Navedene razvojne agencije primarno su vodile računa o ekonomskom razvoju, te su bile odgovorne za koordinaciju urbanih regeneracija unutar regije, a sve to pod nadzorom regionalne skupštine koju čine lokalne vlasti, razni predstavnici i dobrovoljne organizacije. Regionalni odbori zamijenili su ulogu SERPLAN-a, ali se pritom područje pokriveno SERPLAN-om podijelilo na tri područja – dvije regionalne razvojne agencije koje pokrivaju jugozapadno, odnosno sjeveroistočno područje, te razvojna agencija Londona, London Development Agency (LDA). Problem se javlja u manjku koordinacije između agencija, što pojačava regionalnu podijeljenost. Centralna vlast i dalje ima glavnu riječ u postavljanju okvira za planiranje, u obliku smjernica nazvanih Regional Guidelines (Thornley, 2003).

Thornley (2003) ističe četiri razine na kojima se donose planovi – nacionalna, regionalna, metropolitanska i lokalna (tab. 3). Raspon planova je velik, i uključuje razvojne strategije, razne smjernice, strategije posebnih komponenti (prometna, kulturna, zaštite od buke,...) i planove uređenja. Fokus rada je lokalna razina, a novi zakon uključivao je i neke promjene u planovima na toj razini (tab 4.).

*Town and Country Planning Act* iz 1947. godine smatra se zakonom koji je započeo moderno razdoblje planiranja u UK. Značajne promjene koje je uveo je obaveza izrade lokalnih planova od strane lokalnih vlasti, te obavezno traženje dozvole za bilo kakvu gradnju ili razvoj. Sustav iz 1947. se temeljio na činjenici da se na lokalnu vlast gleda kao na „*developer*“<sup>9</sup>, temeljen na velikim građevinskim projektima i planovima zapošljavanja, te je koristio kartografski prikaz kao glavno sredstvo za prezentaciju i analizu (Planning Help; Gilg, 2005).

Svaka lokalna vlast u Engleskoj obavezna je pripremiti lokalni plan razvoja. *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004.) temelj je trenutnog sustava planiranja. Ovaj zakon nadopunio je zakon iz 1990. godine (*Town and Country Planning Act*), te uveo održivi razvoj kao cilj planerskog sustava. Dokumenti prostorno planerskog sustava su se prije

---

<sup>9</sup> U smislu osobe, organizacije koja provodi gradnju na nekom području.



sastojali od samo jednog dokumenta, dok je nakon novog zakona oni izrađuju kao skup dokumenata, svojevrsna mapa (Planning Help).

Tab. 3 Planovi prostornog uređenja u UK važeći za londonsko područje

Razina	Subjekt	Planovi
<b>Nacionalna</b>	Ministarstva	Strategic Guidance for South East (SE) (Strateške smjernice za Jugoistok)
	Vladin ured za Jugoistok Vladin ured za London	Strategic Guidance for London <sup>10</sup> (Strateške smjernice za London)
<b>Regionalna</b>	SERPLAN (do 2001.)	Advisory Regional Strategy (Savjetodavna regionalna strategija)
	Regionalna razvojna agencija za Jugoistok	SE Economic Development Strategy (Strategija ekonomskog razvoja za Jugoistok)
	Regionalna razvojna agencija za Istok	East Economic Development Strategy (Strategija ekonomskog razvoja za Istok)
<b>Metropolitanska</b>	Greater London Authority (od 2000.)	Spatial Development Strategy (Strategija prostornog razvoja)
		Transport Strategy (Prometna strategija)
		Cultural Strategy (Kulturna strategija)
		Biodiversity Strategy (Strategija bioraznolikosti)
		Waste Strategy (Strategija upravljanja otpadom)
		Noise Strategy (Strategija zaštite od buke)
		Air Quality Strategy (Strategija kvalitete zraka)
	London Development Agency (od 2000.)	Economic Development Strategy (Strategija ekonomskog razvoja)
<b>Lokalna</b>	Općine	Structure Plans (Strukturni planovi)
	Distrikti	Local Plans (Lokalni planovi)
	Londonski okruzi	Unitary Development Plans (Razvojni planovi)

Izvor: Thornley, 2003

<sup>10</sup> Dok nije zamijenjeno SDS-om.

Tab. 4 Promjene u nazivu planova prostornog uređenja UK

Razina	Subjekt	Planovi	Promjene prema novom zakonu
Lokalna	Općine	Structure Plans (Strukturni planovi)	Local Development Frameworks <sup>11</sup> (Lokalni razvojni okviri)
	Distrikti	Local Plans (Lokalni planovi)	
	Londonski okruzi	Unitary Development Plans (Razvojni planovi)	New Local Plans Novi lokalni planovi

Izvor: *What the Local Plan Contains, Planning Help,*

<https://planninghelp.cpre.org.uk/improve-where-you-live/shape-your-local-area/local-plans/what-the-local-plan-contains>; *History of Planning in the UK,*

*Permitteddevelopment.org* <http://www.permitteddevelopment.org/History-of-Planning-in-the-UK.php>

U 80-ima i 90-ima razlikovala su se tri oblika plana. Planovi distrikta (*District Plans*) pokrivali su veće područje i planirali postepenu, sporiju promjenu. *Action Area Plans* pokrivali su manje područje, sadržavali konkretne ciljeve i smjernice za provođenje, te su se češće zaista i implementirale predložene promjene. *Subject Plans* su bili definirani za specifične teme, primjerice za zelene pojaseve (Gilg, 2005).

Lokalni plan predstavlja viziju, strategiju, ciljeve i politiku lokalne vlasti u okviru planiranja na razini administrativne jedinice. U strukturu plana ulaze dijelovi o strategijama i generalnim ciljevima za područje te dio o implementacijskoj strategiji. Unutar plana izneseni su strateški prioriteti za razvoj nekog područja, a uključuju stambenu izgradnju, trgovačke, javne i privatne razvojne projekte, uključujući prometnu infrastrukturu, te brigu za okoliš. Lokalni planovi trebali bi postaviti smjernice i pružiti priliku za razvoj za sve što što može ili ne može biti dopušteno na tom području, kao i riješiti pitanje same lokacije.

Lokalni plan mora:

- „Planirati razvoj i infrastrukturu potrebnu u nekom području u skladu s objektivama, principima i politikama okvira nacionalne planerske politike,

<sup>11</sup> Sastoje se od Local Development Documents (LDD – Lokalni razvojni dokumenti) i Supplementary Planning Documents (SPD – Dodatni planerski dokumenti). Lokalne vlasti imaju obavezu izrade Local Development Schemes (LDS – Lokalni razvojni nacrti). Oni služe kao trogodišnji plan za LDD-ove i SPD-ove. Također, premda je naziv promijenjen, u praksi se i dalje koristi naziv „Local plan“.

- Biti izrađen za prikladni vremenski period, uzeti u obzir dugoročne potrebe i biti ažuran,
- Prikazati okvirne lokacije pogodne za strateške razvojne projekte i prikazati način korištenja zemljišta
- Odrediti područja za gradnju i druge oblike korištenja zemljišta
- Odrediti područja na kojima se može ograničiti sloboda korištenja zgrada
- Odrediti područja koja je potrebno zaštititi od gradnje (primjerice ekološki ili kulturno značajno područje)
- Sadržavati jasnu strategiju za unaprjeđenje okoliša na datom prostoru“ (Planning Help).

Prema zakonu (*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*), svaki lokalni plan mora sadržavati centralnu strategiju (*Core Strategy*), te može sadržavati neki od dodatnih planova (Planning Help):

- Centralna strategija (*Core Strategy*) predstavlja glavnu viziju razvoja prostora kroz duže vremensko razdoblje od 15-20 godina, i nabraja glavne ciljeve koji se žele postići. Prikazuje u kojim dijelovima dolazi do gradnje, i izdvaja posebna područja koja se stavljaju pod zaštitu.
- *Site Allocation* (dodjeljivanje zemljišta), prikazuje specifične lokacije za gradnju (primjerice lokacije za širenje urbanog područja). Navedene lokacije moraju biti prikazane na karti (*Proposals Map*).
- Ako isto nije već uključeno u centralnu strategiju, kao posebni plan se mogu staviti *Development Management Policies*, odnosno generalne smjernice razvoja, koje sadrže probleme koji se moraju uzeti u obzir kod gradnje ili propis o izgledu gradnje.
- Planovi koji služe kao referenca za razvoj i gradnju u manjim područjima su *Area Action Plans*.
- *Supplementary Planning Documents*, dodatni planerski dokumenti, daju smjernice za podršku ostalim planovima, način provedbe, prijedloge dodatnih sadržaja i slično.

Istraživanje lokalnih planova od strane Elson i dr. (1998, prema Gilg, 2005) pokazalo je da su manje restrikcije za gradnju u gradovima, dok su na ruralnim područjima postavljena veća ograničenja. Razlog je pokušaj sprječavanja ugrožavanja neurbanog područja od pretjerane gradnje i gubitka identiteta. Underwood (1982, prema Gilg, 2005) u pitanje

dovodi ulogu planova, pogotovo u 80-ima, u vrijeme Thatcher, kada je tržišno gospodarstvo vladalo, a regulatorni sustav bio fleksibilan. Međutim, zaključeno je kako je nakon promjena 90-ih godina vraćen značaj lokalnim planovima, te da se ipak tržište mora prilagoditi planu.

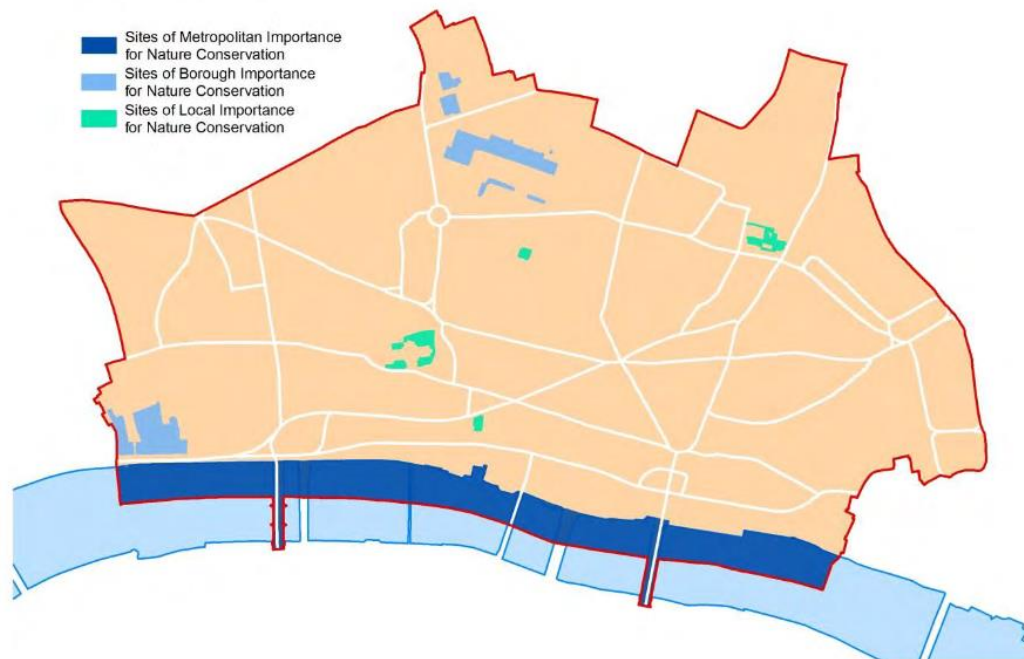
Londonski okruzi odgovorni su za izradu lokalnih planova za svoje područje, ali moraju osigurati da se dijelovi unutar planova, poput centralne strategije i karata dodjeljivanja zemljišta, poklapaju s Londonskim planom. Prema Londonskom planu, „strateško planiranje u Londonu je zajednička odgovornost gradonačelnika Londona, 32 okruga i City of Londona. Gradonačelnik je dužan osigurati izradu prostorne razvojne strategije (*Spatial Development Strategy – SDS*), koja je za područje Londona poznata pod nazivom *The London Plan*.

Strategija prostornog razvoja Velikog Londona, *The London Plan*, inicijalno je objavljena 2004. godine, uz određene promjene 2008., 2011. i 2013. godine. Verzija plana koja je trenutno na snazi objavljena je 2016. godine, uz dopune iz 2017. godine, te formalno predstavlja plan do 2036. godine. (Jukić i dr., 2010)

London plan predstavlja:

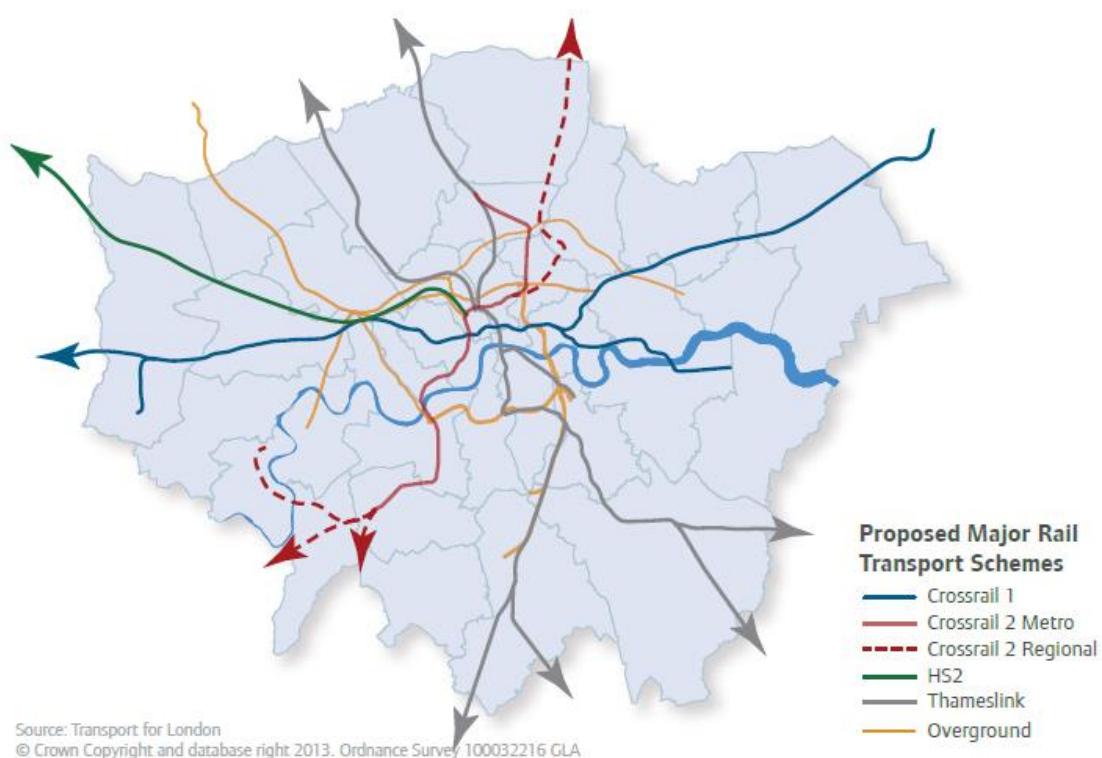
- Strateški plan za London, koji postavlja integrirane ekonomske, okolišne, prometne i socijalne okvire za razvoj Londona u sljedećih 20-25 godina,
- Dokument koji spaja druge prostorne strategije vezane uz transport, ekonomski razvoj, stambenu izgradnju, kulturu, socijalne probleme, klimatske promjene, upravljanje otpadom,
- Okvir za gradnju i korištenje zemljišta u Londonu
- Ključna komponenta u ostvarivanju održivog razvoja, zdrave ekonomije i više uključivog društva u Londonu., (London City Hall)

I u britanskom sustavu planiranja kartografski prikazi su značajni unutar plana, premda je format drugačiji, i uglavnom se oni nalaze u sklopu teksta. Na slici 9 dan je primjer lokalnog plana za City of London, a dalje u radu i primjer kartografskog prikaza iz London Plana. U lokalnom planu nalazimo prikaz namjene površina, i u ovom konkretnom slučaju obuhvat zaštićenih prirodnih područja, dok primjer London Plana prikazuje predloženu željezničku prometnu mrežu.



Sl. 11 Primjer kartografskog prikaza lokalnog plana - zaštićena prirodna područja

Izvor: *The City of London, Local plan*



Sl. 12 Primjer kartografskog prikaza Strategije prostornog razvoja Velikog Londona - prijedlog mreže željezničkog prometa

Izvor: *Greater London Authority, The London Plan*

## 6. Diskusija

Nakon iznesenih podataka o načinu planiranja u Zagrebu i Londonu, možemo iste usporediti. Za početak, govorimo li o modernom planiranju, ono se u Londonu krenulo razvijati ranije nego u Zagrebu. Razloga za to je više. London ima dužu povijest naseljenosti, brže se razvijao u sklopu Britanskog carstva, kolijevka je industrijske revolucije, važnije gospodarsko, financijsko i političko središte u europskim i svjetskim razmjerima. Sve navedeno utjecalo je na znatno brži rast ukupnog broja stanovnika, što je ujedno utjecalo i na ranije pojavljivanje problema zbog kojih je planiranje i postalo potrebno.

Različita društveno-politička stanja također su utjecala na drugačiji put razvoja. U trenutku kada se prostorno planiranje počinjalo razvijati u Hrvatskoj, ona se nalazila u sklopu druge države, i tek nakon osamostaljenja i izlaska iz socijalističkog režima moglo se početi razvijati planiranje u današnjem obliku.

Članstvo u Europskoj uniji jedna je od poveznica, barem zasad. Ovaj podatak znači da su neke od smjernica općenitog razvoja iste, poput održivog razvoja, očuvanja okoliša, umanjivanja dispariteta i povećanje kvalitete života. Urbana područja prepoznata su kao važne komponente u gospodarskom razvoju europskog kontinenta. Pitanje je kako će se izlazak UK odraziti na tu komponentu u britanskom sustavu planiranja. Međutim, ciljevi razvoja su takvi da će se zasigurno zadržati, a promjene su moguće u načinu dostizanja istih.

Planiranje je temeljeno na skupu zakona. Pravni sustav Republike Hrvatske i pravni sustav Ujedinjenog Kraljevstva se razlikuju. Anglosaksonsko pravo razlikuje se u tome što se ono temelji na prethodnim sudskim odlukama. Za zaključiti je da će se i pravni okviri postavljeni za proces planiranja razlikovati. Karakteristika oba planerska sustava su česte promjene zakona vezanih uz planiranje. Samo od osamostaljenja do danas, u Hrvatskoj se zakon promijenio 4 puta. Svaki prostorni plan ili strategija donose se na određeno vremensko razdoblje, ovisno o temi ili području primjene. Isto tako, izrada planova je dugotrajan proces. Česte promjene zakona samo dodatno usporavaju proces, te utječu na postojanje neažurnih i zastarjelih planova.

Na području Grada Zagreba, kao i na području Velikog Londona, na snazi su planovi koji obuhvaćaju veća ili manja područja. Svi planovi moraju biti usklađeni s državnim i regionalnim strateškim razvojnim planovima, dok planovi nižih razina bolje prikazuju

načine provedbe ideja u prostoru. U britanskom sustavu postoji niz prostornih planova, ali ne postoji obaveza izrade svih. Za lokalne planove, bitno je da se izradi *Core Strategy* za područje općine, okruga (*borough*), dok su ostali, navedeni ranije, opcionalni. U hrvatskom sustavu određeno je za koja područja se moraju obavezno donositi planovi, i koji su to, dok je u britanskom odluka prepuštena lokalnoj vlasti, koja dodatne planove izrađuje prema potrebi. Kao glavna i najveća gradska područja u državi, posebno su izdvojeni u pravnim okvirima.

Iz navedenog mogu se donijeti određeni zaključci vezani uz hipoteze postavljene na početku rada:

- a) Prva hipoteza je potvrđena. Političke, ekonomske i društvene prilike u kojima su se razvijali sustavi planiranja znatno su različite. Sama činjenica da je razvoj planiranja započeo ranije u Londonu za sobom povlači da je više vremena moglo biti uloženo u organizaciju i razvoj okvira planiranja. Dok se 80-ih godina prošlog stoljeća planiranje u Londonu vodilo na vrlo fleksibilan način i na principima tržišnog gospodarstva, u Zagrebu je ono bilo pod utjecajem socijalističkog režima, koji na vlasništvo gleda potpuno drugačije. U tranzicijskom razdoblju planiranja u Zagrebu, kao i kasnije, dolazi do povećane fleksibilnosti i promjenama u ulogama aktera koji utječu na planiranje, gdje je često privatni investitor taj koji ima velik utjecaj, dok je s druge strane u Londonu taj odnos promijenjen i tržište se prilagođava odlukama donesenima u prostorno-planskoj dokumentaciji.
- b) Druga je hipoteza odbačena. Usprkos činjenici da su pravni sustavi zasnovani na različitim temeljima, to nema tolikog utjecaja na pravni okvir vezan za planiranje. Također, i Grad Zagreb i Greater London su posebno izdvojeni unutar zakonskih okvira.
- c) Treća hipoteza je djelomično potvrđena. Razlika u veličini promatranog teritorija i koncentraciji stanovništva jasna je već kada se u obzir uzme NUTS podjela na regije. Ipak, velika razlika u površini teritorija nije pokazala i veliku razliku u broju prostornih planova. Razlika se očituje u činjenici da u slučaju Londona postoji više planova za koje postoji mogućnost donošenja, ali ne i obaveza, za područje lokalnog plana (uz obaveznu centralnu strategiju).

## 7. Zaključak

Pitanje kako planirati gradove i gradske regije, i što sve planiranje takvih struktura sadrži uvijek će biti aktualno. Gradovi su već dugi niz godina središta života, pokretači razvoja, mjesto okupljanja i najveće koncentracije ljudi, ali i funkcija, informacija, kapitala,...

Same začetke planiranja gradova možemo nazrijeti već u starom vijeku. Dinamični rast gradova, povećanje broja stanovništva i sve gušća naseljenost nakon industrijske revolucije uzrok su nizu problema koji su se javili u gradskim područjima. Kao najjednostavniji način rješavanja problema javilo se planiranje gradova, a da bi se ono moglo provoditi potrebna je volja za promjenom (spremnost vlasti da se „uhvati u koštac“ s takvim kompleksnim problemom), praktično znanje, te uvođenje nove administracije koja planiranje provodi. U početku je planiranje primarno bilo okrenuto na gradove i rješavanje praktičnih problema. Posljedica ratova početkom 20. stoljeća bilo je izdvajanje problematičnih regija. Njihovo postojanje rezultiralo je shvaćanjem da je planiranje potrebno prenijeti i na višu razinu.

Više je faktora koji utječu na planiranje. Europske države međusobno se razlikuju prema pravnom sustavu. Također, svaka se država tokom godina suočava s problemima koje definiraju njen gospodarski, društveni i politički razvoj. Postojanje zajednice država poput Europske unije još je jedan od faktora. Između članica postoji konsenzus oko generalnih smjernica za planiranje prostora i razvoj regija. Smjernice kao što su poticanje održivog razvoja, zaštita okoliša i ujednačen razvoj uvode se i u zakonske okvire svake države posebno i utječu na upravljanje prostorom, premda ne postoje zakoni na europskoj razini koji diktiraju upravljanje teritorijem neke države, što bi zalazilo u njenu suverenost.

Na primjeru Zagreba i Londona pokazalo se kako razlike u sustavu planiranja postoje u broju i opsegu planova koji se izrađuju, te donekle u formi. Kao glavna i najveća gradska središta u državi, unutar zakonskog okvira su posebno izdvojeni, premda sam pravni sustav nema značajnog utjecaja na konačni prostorni plan. Pokazalo se velik utjecaj na trenutno planiranje imaju povijesne prilike. Kao problem kod planiranja se istaknula učestalost promjene zakonskih okvira. Mijenjanjem zakona ne daje se dugoročnim planovima mogućnost ostvarivanja, već oni postaju neažurni.



## Literatura

Babić, M., 2015: Prostorno planiranje – temeljni čimbenik dugoročnog održivog razvoja grada, u: Črnjar, M. (ed): *30 godina Zavoda za prostorno uređenje Primorsko-goranske županije (1986. – 2015.)*, Javna ustanova Zavod za prostorno uređenje Primorsko-goranske županije, Rijeka, 273-280.

Bašić, K., 2005: Apsolutna decentralizacija u populacijskom razvoju Zagrebačke aglomeracije. *Hrvatski geografski glasnik*, 67(1), 63-80.

Cavrić, B., Nedović-Budić, Z., 2007: Urban Development, Legislation, and Planning in Post-Socialist Zagreb. u: Stanilov, K. (ed.): *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe After Socialism*, Dordrecht, Springer, 385–413.

Ehrlich, B., Clout H.D., Hebbert, M.J.: London, *Encyclopaedia Britannica*, <https://www.britannica.com/place/London>, 25.07.2017.

Focus on cities and metro regions, *Eurostat regional yearbook 2013*, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5784137/KS-HA-13-001-13-EN.PDF> 15.09.2017.

Ghanbari Parsa, A.R., Redding, B., Fraser, C.F., 2003: London, u: Berry, J. N., McGreal, W. S. (Eds.): *European cities, planning systems and property markets*, Routledge. 19-48.

Hall, P., 2002: *Urban and Regional Planning*, Fourth edition, Routledge, London i New York

Hall, P. and Tewdwr-Jones, M., 2010. *Urban and regional planning*. Routledge.

Hunt, A., Wheeler, B. 2017: Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU, *BBC News*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>, 20.08.2017.

Izvešće o stanju u prostoru Grada Zagreba 2008.-2012., Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba, <https://www.zzpugz.hr/prostorno-uredenje/stanje-u-prostoru/> 14.05.2017.

Jukić, T., 2012: Strateški projekti u kontekstu provedbe urbanističkih planova-komparacija hrvatskih i europskih iskustava, u: Svirčić Gotovac, A., Zlatar, J. (eds.) *Akteri društvenih promjena u prostoru; transformacija prostora i kvalitete života u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, 39–51.

Jukić, T., Smode Cvitanović, M., Smokvina, M. 2010: Vizije razvoja gradova početkom 21. stoljeća; Usporedba planerskih postupaka: Pariz, London, Helsinki, Amsterdam, *Prostor: znanstveni časopis za arhitekturu i urbanizam*, 18(2 (40)), 384-397.

Kranjčević, J. 2005: Proces pridruživanja Europskoj uniji i prostorno uređenje Hrvatske, u: Ott, K. (ed.): *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – Ususret izazovima pregovora*, Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebeft, Zagreb, 223-240, <http://www.ijf.hr/upload/files/file/knjige/EU3.pdf> 10.08.2017.

Marinović-Uzelac, A. (2001). *Prostorno planiranje*. Zagreb: Dom i svijet.

Matković, I., 2015: Ususret Strategiji prostornog razvoja Republike Hrvatske, u: Črnjar, M. (ed.): *30 godina Zavoda za prostorno uređenje Primorsko-goranske županije (1986. – 2015.)*, Javna ustanova Zavod za prostorno uređenje Primorsko-goranske županije, Rijeka, 239-242.

McCann, P. 2015: *The regional and urban policy of the European Union: Cohesion, results-orientation and smart specialisation*. Edward Elgar Publishing.

Medeiros, E., 2016: Territorial Cohesion: An EU concept, *European Journal of Spatial Development*, 60, 1-30.

Mildren, W. 2017: Emanuel Macron: Third Way Redux, *The Market Mogul* <https://themarketmogul.com/macron-third-way/>

Monografija u povodu pedesete obljetnice, Urbanistički zavod Grada Zagreba, 2007, Zagreb, <http://www.uzgz.net/UZGZMonografija.pdf> 17.08.2017.

Mrak-Taritaš, A. 2008: Urbanistički plan uređenja; Uloga i značenje na primjeru Grada Zagreba. *Prostor: znanstveni časopis za arhitekturu i urbanizam*, 16(2 (36)), 232-245.

Newman, P., Thornley, A., 1996. *Urban planning in Europe: International competition, national systems, and planning projects*. Psychology Press

Prelogović, V., Pintarić, T., Njegač, D., 2016: Spatial planning and transformations in the spatial structure of Zagreb, *Dela* (46) 143-162.

Radeljak, P. (2012). Prostorno planiranje na području Šibenskokninske županije od druge polovice 20. stoljeća. *Sociologija i prostor/Sociology & Space*, 50(3), 345-377.

Regionalni razvoj, razvoj sustava naselja, urbani i ruralni razvoj i transformacija prostora, *Institut za turizam*, kolovoz 2014., [http://www.mgipu.hr/doc/StrategijaPR/Regionalni\\_razvoj.pdf](http://www.mgipu.hr/doc/StrategijaPR/Regionalni_razvoj.pdf) 20.06.2017.

Salet, W., Thornley, A. and Kreukels, A., 2003: Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions, u: Thornley, A., Salet, W. (eds.): *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions*, 3-19.

Svirčić Gotovac, A. 2010: Aktualni revitalizacijski i gentrifikacijski procesi na primjeru Zagreba. *Sociologija i prostor*, 48(2), 197-221.

*The London Plan – The spatial development strategy for London consolidated with alterations since 2011*, London City Hall, ožujak 2016. (popravci iz siječnja 2017.)  
[https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the\\_london\\_plan\\_2016\\_jan\\_2017\\_fix.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_2016_jan_2017_fix.pdf)  
27.07.2017.

Thornley, A., 2003. Institutional turbulence but enduring nation-state control, u: Thornley, A., Salet, W. (eds.): *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, 41-56.

*Urbana aglomeracija Zagreb – konačni prijedlog obuhvata*, Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj grada, veljača 2016.  
<http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/arhiva/SRUAZobuhvat.pdf> 15.09.2017.

Vresk, M. 1978: Gradska regija Zagreba. *Hrvatski geografski glasnik*, 40 (1), 59-87.

Vresk, M., 1990: *Grad u regionalnom i urbanom planiranju*, Školska knjiga, Zagreb.

Vresk, M., 1997: Suburbanizacija Zagreba. *Hrvatski geografski glasnik*, 59, 49-71

*ZagrebPlan – Ciljevi i prioriteti razvoja do 2020.*, Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj grada, [http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/arhiva/zgplan/zagrebplan-ciljevi\\_i\\_prioriteti\\_razvoja\\_do\\_2020.pdf](http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/arhiva/zgplan/zagrebplan-ciljevi_i_prioriteti_razvoja_do_2020.pdf) 14.09.2017.

Zakonu o prostornom uređenju (NN br. 153/13)

Zakonu o regionalnom razvoju (NN br. 147/14)

## Izvori

Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj grada, Odjel za statistiku,  
<http://www1.zagreb.hr/zgstat/index.html> 17.08.2017.

History of Planning in the UK, *Permitted Development England*  
<http://www.permitteddevelopment.org/History-of-Planning-in-the-UK.php> 27.07.2017.

London Datastore, *Greater London Authority*, <https://data.london.gov.uk/> 25.07.2017.

Metropolitan regions – Overview, *Eurostat*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions> 15.09.2017.

*Naselja i stanovništvo Republike Hrvatske 1857.-2001.*, Državni zavod za statistiku  
<http://www.dzs.hr/> 17.08.2017.

NUTS Overview, *Eurostat*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview> 15.08.2017.

Planning Explained, *Planning Help*, <https://planninghelp.cpre.org.uk/> 27.07.2017.

Pojmovnik, *Europska komisija*,  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/what/glossary/u/urbact](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/glossary/u/urbact) 15.08.2017.

*Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011.*, Državni zavod za statistiku  
<http://www.dzs.hr/> 17.08.2017.

Program ESPON, *Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja*,  
<http://www.mgipu.hr/default.aspx?id=20513> 15.08.2017.

Hrvatski gradovi u URBACT programu, URBACT Hrvatska, <http://urbact.eu/hrvatski-gradovi-u-urbact-programu> 15.09.2017.

## Popis slika

Sl. 1 Metropolitanske regije Londona i Zagreba prema Eurostatu.....	6
Sl. 2 Pravne i administrativne "obitelji" u Europi .....	15
Sl. 3 Prostorni rast grada Zagreba između 1890. i 1981. godine.....	26
Sl. 4 Prikaz izgrađenog područja i dostupnog građevinskog područja, te granice obuhvata PP Grada Zagreba i PP Parka Prirode Medvednica.....	27
Sl. 5 Kretanje broja stanovnika grada Zagreba 1857. - 2011. godine .....	28
Sl. 6 Prostorni rast Londona između 1800. i 2000. Godine .....	30
Sl. 7 Područje Velikog Londona s granicama okruga .....	31
Sl. 8 Kretanje broja stanovnika na području Velikog Londona 1801. - 2015. ....	32
Sl. 9 Primjer kartografskog prikaza Urbanističkog plana uređenja.....	38
Sl. 10 Devastirana zgrada i njen obnovljen izgled, London Docklands.....	41
Sl. 11 Primjer kartografskog prikaza lokalnog plana - zaštićena prirodna područja.....	47
Sl. 12 Primjer kartografskog prikaza Strategije prostornog razvoja Velikog Londona - prijedlog mreže željezničkog prometa.....	47

## Popis tablica

Tab. 1 Kriteriji za svrstavanje prostornih jedinica na NUTS razine na temelju broja stanovnika.....	19
Tab. 2 Planovi prostornog uređenja RH i razine na kojima se donose.....	24
Tab. 3 Planovi prostornog uređenja u UK važeći za londonsko područje .....	43
Tab. 4 Promjene u nazivu planova prostornog uređenja UK .....	44