
II.

STRATEGIJA
PROSTORNOG
UREĐENJA
REPUBLIKE
HRVATSKE
I GENERALNI
URBANISTIČKI
PLAN ZAGREBA



EPISTEMOLOGIJSKA
RAZINA

U knjizi *Strategija...* (11; str. 17), u poglavlju “Polazišta”, sukladno Zakonu o prostornom planiranju, posebno su spomenuta tri glavna sastavna dijela *Strategije*.

(a) **Prostorna osnova Države.** Ona obuhvaća sve važnije **skupine podataka nužne za određivanje tipova i načina odnosa prema prostoru kao dobru**, ocjene stanja i prilika u prostoru, ocjene prostornih planova i drugih dokumenata prostornog uređenja. Na popisu važnih skupina podataka redovito su ove: podaci o prostoru kao prirodnom dobru, podaci o stanovništvu, podaci o sustavu i mreži naselja, podaci o infrastrukturnim mrežama, podaci o gospodarskim jedinicama i područjima, podaci o društvenoj infrastrukturi, podaci o posebnim (zaštićenim) dobrima, podaci o državnom i političkom ustroju, podaci o geopolitičkom položaju i susjedstvu. Na temelju spomenutih skupina podataka moguće je ponuditi argumentirane analize nužne za ocjene prilika i stanja u prostoru. Te ocjene, pak, omogućuju kritičko pretresanje kakvoće prostornih planova i ostalih prostornih dokumenata.

(b) *Strategija.* To je dokument koji određuje **dugoročne ciljeve** “prostornog razvoja i planiranja u skladu s ukupnim gospodarskim, društvenim i kulturnim razvojem te sadrži osnove za usklađivanje i usmjeravanje prostornog razvoja, organizaciju prostora Države, razvojne prioritetne djelatnosti te planske cjeline zajedničkih prostornih i razvojnih obilježja za koje će se donositi prostorni planovi ili drugi dokumenti prostornog uređenja” (11; str. 17).

Horizont određivanja dugoročnih ciljeva razvitka preciznije je određen u posebnom dodatku (11; str. 19). Horizont je sakriven pod nazivom “temeljni cilj”. Temeljnim se ciljem određuje “postizanje održivog (trajnoga postojanog) razvoja koji će koristiti sadašnji prostor i okoliš tako da ne dođe do njegova nepovratna uništenja (...)”. Taj se pristup dodatno pojašnjava i ovim stavom: “Kao jedno od osnov-

nih polazišta modernog pristupa usmjerenja prostornog uređenja jest da se ciljevi zaštite prostora i okoliša u polazištu **ravnopravno vrednuju** s ciljevima razvitka, pa kad se u procesu donošenja odluka utvrdi što se dobija a što se gubi u provođenju određenog zahvata, potrebno je odrediti način ispravljanja šteta.”

(c) **Program.** Njime se “utvrđuju mjere i aktivnosti za provođenje *Strategije*. On obuhvaća, osim pobliže određenih osnovnih ciljeva razvoja u prostoru, još **kriterije i smjernice** za uređenje prostornih i drugih cjelina te prijedlog prioriteta za ostvarivanje ciljeva prostornog uređenja, a na temelju prirodnih, gospodarskih, društvenih i kulturnih polazišta određuje osnovu za organizaciju, zaštitu, korištenje i namjenu prostora, zaštitu i unapređenje okoliša, sustav središnjih naselja i sustav razvojne državne infrastrukture.” Program je, dakle, provedbeni lik *Strategije*. Budući da je *Strategija* dokument koji određuje ciljeve i njihovo temeljno razumijevanje (obzirni razvitak), ona se **ne poklapa** s Programom. Ponajprije zbog toga što je ona temelj niza posebnih programa koji se u određenom vremenskom razdoblju, bilo sinkrono bilo dijakrono, iz nje izvode. Uočiti je da odnos *Strategija*/Program nije istovrstan odnosu dugoročni/srednjoročni plan (rabljen u socijalističkom razdoblju). Glavna promjena je u tomu što *Strategija ne određuje* nikakvo posebno poželjno stanje koje treba oblikovati nakon zadanog (dugoročnog) razdoblja. Ona, naprotiv, određuje kako se u svakom posebnom razdoblju sudionici razvitka **moraju ponašati** i što moraju postići eda bi ostali privrženi *Strategiji*. *Strategijom* se, dakle, ponajprije određuju **opće obveze** sudionika nacionalnog razvitka. Programom se one konkretiziraju i pretvaraju u praktične imperATIVE.

Razmotri li se određenije izložena skica, uočavaju se tri glavne sastavnice što određuju unutrašnju strukturu *Strategije*. (a) **Identitetna predodžba.** *Strategija* je neodvojiva od nekog identitetnog sklopa; ona, jednostavno, implicira da postoji **subjekt** strategije. Samorazumljivo je da se strategija određuje sukladno identitetu subjekta. Bila bi, blago rečeno, neobična strategija koja bi se određivala protiv njega. Predodžba o identitetu nije nužna sastavnica pismenog dijela *Strategije*. Ona je onaj njezin dio koji je strukturno prisutan, ali koji nije zatvoren tekstem. Naprotiv, on određuje kakav će tekst *Strategije* biti. (b) **Legitimacija.** Jedan skup strategijskih odrednica nema drugu zadaću osim legitimacijske. Riječ je, najprije, o onim odred-

nicama s pomoću kojih se određuje opća osnovica strateških ciljeva. Takve su, primjerice, one o obzirnom razvitku. Premda, praktično promatrano, obzirni razvitak može označiti međusobno suprotstavljene prakse, s nimalo bezazlenim konfliktima, legitimacijska vrijednost sintagme “obzirni razvitak” premješta ih u posebni razvojni i društveni kontekst koji ih uspješno čuva od opasnosti da budu opisane kao nove forme razvojne grubosti. Nastali poremećaji promatraju se ili kao posljedica nemoći (s nedvojbena dobrim namjerama) ili kao prekršaji koji se, na ovaj ili onaj način, moraju sankcionirati. (c) **Prostorna predodžba**. Ona obuhvaća prostorne elemente nužne za precizno odrediti prostorni okvir same strategije. To znači za odrediti neko nulto stanje (“postojeće stanje u prostoru”) i glavne pravce strateški poželjne promjene.

Prva sastavnica, dakle, govori o tomu čija je strategija. Druga sastavnica govori o tomu koji je **civilizacijski korijen strateških intencija** i ambicija. Treća sastavnica pokazuje na kojem se **prostoru** strateška mijena ima odigrati i koji su glavni prostorni likovi te mijene.

Program pak i Prostorna osnova Države u ulozi su komplementarnih dokumenata. Prostorna osnova Države indicira neko polazno stanje, a Program skup promjena koje treba ostvariti kako bi se strateški učinak postigao. Uočiti je da oba dokumenta određuju treću sastavnicu iz prethodnog ulomka: prostornu predodžbu. Izvan njih je i identitetna predodžba i razvojna legitimacija strateškog subjekta. Nisu, dakako, zbog toga one oslobođene njegova traga. Već i zgoljni način na koji je priređen uvid u prostornu osnovu Države posredno ukazuje o kakvu je strateškom subjektu riječ. Još je očitije tko je on u Programu. Jer pojedini programski imperativi, a napose poredak prioriteta, gotovo neposredno određuju način prisutnosti strateškog objekta.

Program, međutim, otkriva i još jednu, ne manje važnu činjenicu. Budući da je stožerni uvjet racionalnosti Programa, osim sukladnosti strateškim ciljevima, njegova **praktična ostvarivost**, na njegov zaključni lik izravno će utjecati i okolnosti koje **nisu** po podrijetlu sastavnice strateškog identiteta. Drukčije rečeno, utjecat će **stupanj praktične moći** koji strateškom subjektu stoji na raspolaganju za ostvarivanje Programa. Stoga će iz Programa biti isključene mnoge intencije koje su prirodna izvedenica iz imaginacije subjekta strategije. Ali razlog njihova uklanjanja nije promijenjena strateška svijest, nego svijest o

posebnim mogućnostima samog subjekta promjene. Dakako da je ocjena posebnih mogućnosti dio općeg načina na koji jedan društveni akter sebe identificira. Ali je i dio društveno realne distribucije moći i sposobnosti za promjene, koja samo djelomično ovisi o imaginaciji strategijskog subjekta, a potpuno o društvenoj strukturi i sudionicima u njoj sakrivenim. Drukčije rečeno, Program se mora othrvati izazovu da ne podlegne utopijskim sklonostima strategijskog subjekta. Ne moraju te sklonosti biti posebno jake. Ali oslobođene obveze da funkcioniraju programatski mogu postati izvorom nimalo bezazlenih nesporazuma.

Glavne strategijske intencije

One su opisane u posebnom odjeljku (11; str. 166). Korištno je razlikovati više skupina intencija. U ovom ulomku skicirat ćemo samo one važnije.

(a) **Opće razvojne intencije.** U tu skupinu spadaju one intencije koje preciznije određuju **tip razvitka** što ga *Strategija* ima potaknuti. Premda one nisu posve jasno formulirane, ipak je moguće razlučiti osnovne. Po našoj ocjeni dvije su takve. Prvom se ističe da *Strategija* nema izrađen sukladan dokument gospodarskog razvitka. Mjesto takva dokumenta je **prazno**. Baš zbog toga, glavna intencija *Strategije* jest pripremiti takvu osnovicu uporabe prostora i okoliša da se na njoj može, bez većih poteškoća, artikulirati razvitak “na razini zapadnoeuropskih država”. Nije, dakako, posve jasno što točno znači ta rečenica. Nije, najprije, zbog toga što su zapadnoeuropske države prilično heterogene po mnogim posebnim oblicima gospodarenja prostorom i okolišem. Ali je, na drugoj strani, nedvojbeno da je u sjeni integracijskih procesa u Europskoj uniji standardiziran i model gospodarenja prostorom i okolišem. Na jednoj strani, on je izveden iz osnovnih odrednica modela obzirnog razvitka (okoliš kao posebni razvojni resurs). Na drugoj strani, on je izveden iz idealnotipske **građanske strukture** društva i njemu primjerene države. To znači da jasno razlikovanje privatnih i javnih aktera, jasne pravne procedure u prometu nekretnina ili u procesima gradogradnja i srodne sastavnice čine njegov nužni dio. Implikacija nije samo načelna. Ona je osnažena i jasno formulirana strategijskim imeperativom da se na temelju *Strategije* razrade mehanizmi upravljanja prostorom i okolišem, a napose mehanizmi usklađivanja interesa sudionika prostorne preobrazbe i uporabe.

Drugom strategijskom intencijom ističe se hitna potreba obnove ratom uništenih hrvatskih područja i teritorija. Koliko je vidljivo, nigdje nisu javno formulirana uporišta same obnove: ni socijalna ni moralna ni tehnička ni ekološka. No posredno je ipak jasno da je **uspješna nacionalna integracija** glavno ishodište takva posla. To znači da je temeljno uporište strategijske intencije stav da se hrvatski prognanici trebaju vratiti odakle su tijekom rata protiv Hrvatske bili prognani. Taj je stav opremljen i odgovarajućom argumentacijskom osnovicom.

Tri su implikacije iznesenog stava posebno važne. Prva poučava da je nužna revitalizacija seoskog svijeta i mreže naselja. Sve mjerodavne analize prognaničke populacije pokazuju da je ona podrijetlom, pretežno, iz takva svijeta. Druga poučava da je potrebno vratiti razvojni i politički autoritet periferijskim gradskim središtima, kakva su Vinokovci, Vukovar, Ilok, Petrinja, Knin ili Kostajnica. Ratna su razaranja uništila ili oštetila ne samo njihovu fizičku zbiljnost nego su potkopala povjerenje u njihovu sposobnost da mogu zajamčiti siguran život na svom području utjecaja. A ona je, poznato je, među glavnim obilježjima uspješnih središta. Treća implikacija poučava da se jedno i drugo neće moći uspješno obaviti bez uobličavanja posebne razvojne mreže i prakse s nizom posebnih pravila i prioriteta. Promotrene zajedno, implikacije u osnovi nagovještavaju da druga strategijska intencija, koja se orijentira potrebom za nacionalnom integracijom, stavlja u zadaću prostornim planerima niz **atipičnih** programa. Nisu oni atipični samo zbog ratne drame. Oni su atipični ponajprije zbog toga što **ovise o obnovi razvojnog autoriteta periferijskih područja**. Ta činjenica izravno je protivna svim glavnim teritorijalnim silnicama oblikovanim u prijašnjem razdoblju. Ono su, poznato je, bile silnice razvojnog zatiranja periferijskih područja i središta u Hrvatskoj.

(b) **Posebne razvojne intencije**. One opisuju posebne modalitete uporabljivosti *Strategije*. Koliko je vidljivo na temelju ponuđenih formulacija, *Strategija* se instrumentalno mora potvrditi na nekoliko mjesta i razina.

Na prvom je mjestu uporaba *Strategije* kao dokumenta **usmjerivanja i oblikovanja** praktičnih obilježja društvenih poslova. Drukčije rečeno, *Strategija* određuje društveno i ekološki prihvatljive oblike prisutnosti i mijenjanja različitih djelatnosti s prostornim posljedicama.

Na drugom je mjestu uporaba *Strategije* kao **dokumenta za usklađivanje "interesa svih korisnika u pro-**

storu”. Dakako da su među njima korisnici s općom nacionalnom i razvojnom legitimacijom najvažniji. Međutim, ovisnost *Strategije* o predodžbama i mjerilima obzirnog razvitka ukazuje da ta legitimacija ne može biti i jedino uporište interesne hijerarhije. Naprotiv, interesne hijerarhije moraju se oblikovati na temelju niza činjenica i vrijednosti koji nije neposredno izveden iz već prisutne političke hijerarhije. Na to, napokon, *Strategija* razgovjetno i upozoruje.

Na trećem je mjestu uporaba *Strategije* kao **matičnog dokumenta za izradu prostornoplanskih dokumenata** županije, gradova, općina, i manjih prostornih jedinica. Ona je matična na dva načina. Prvo, jer je pojmovna i analitička osnovica bez koje se ne može. Drugo, jer je zakonski dokument koji ima normativnu vrijednost. To znači da se temeljne odredbe *Strategije* u izradi planskih dokumenata na nižoj razini **ne smiju** osporavati. One su ishodište i uvjet.

Na četvrtom je mjestu uporaba *Strategije* kao dokumenta na temelju kojega se može uspješno organizirati **nadzor tekućih promjena** i primjerena kontrola sudionika tih promjena. Drukčije rečeno, *Strategija* omogućuje racionalnu usmjerenu cikličnu analizu “stanja u prostoru”.

Odmjere li se preciznije četiri spomenute posebne razvojne intencije, nije teško uočiti da su one bile i na popisu obveza “klasičnog” nacionalnog prostornog plana. Promatrane, dakle, samo na načelnoj razini one ne mogu biti uzoritim izvorima potrebnih razlika u urbanističkoj praksi. Točnije, one mogu biti likovima prirodnog nastavka prijašnjih prostornih strategija, onih koji se *Strategijom* žele isključiti i prometnuti u prihvatljivije.

Odmjere li se, međutim, iste (posebne) razvojne intencije u punoj ovisnosti o općim razvojnim intencijama, onda njihovi očekivani učinci zadobivaju potrebnu različitost. Ponajprije, usmjerivanje i oblikovanje djelatnosti podvrgnuto je mjerilima obzirnog razvitka. Obzirni razvitak nije ograničen samo na posebnu skrupuloznost u tehničkom razvitku nego je, k tomu, okvir legitimiranja onih temeljnih funkcija prostora, spomenutih u prvom dijelu rada, koje uporabne mreže podređuju identitetnim i ekološkim odnosima. Drukčije rečeno, obzirni razvitak širi svoje imperATIVE s pragmatične razine na strukturnu razinu. Posljedica je širenja **drukčija epistemološka obveza** prostornih planera i urbanista u odnosu prema prostoru. On više ne može biti (prazni) okvir razvojne ekspanzije, u

kojemu su tek ostaci (prostora) pričuvani za temeljne funkcije prostora i okoliša. On je, naprotiv, diferencirana živa zbiljnost, gdje je oblikovanje i usmjerivanje razvitka posljedica tih funkcija.

Izravna posljedica te unutrašnje mijene posebno se očituje u praksi usklađivanja “interesa svih korisnika prostora”. Oni se mogu uskladiti tek koliko su, s obzirom na epistemološko podrijetlo, međusobno spojivi. To znači da se mogu uskladiti samo oni interesi koji su se **i sami već strukturirali – obzirno**. Paradoksalno, dakle, obzirnost razvitka već pretpostavlja epistemologijsku obzirnost. Ona, praktično promatrano, može, dakako, mjestimično biti i posljedica ravnoteže društvene moći uključenih aktera. Ali onda i nije riječ o pravoj obzirnosti. Obziran je onaj razvitak koji je obziran prema sudioniku bez društvene obrane – prema svijetu života.

Zagreb i glavne strategijske intencije

U prijašnjim je ulomcima upozoreno da su glavne strategijske intencije izravno svezane s identitetnim predodžbama, legitimacijom predočena identiteta te prostornim okvirom gdje se on, lokalno, ostvaruje. Ta činjenica dopušta nazrijeti i mjesto Zagreba u oblikovanju glavnih strategijskih intencija. Njegova uloga nije najvažnija u isticanju potrebe da Hrvatska prostornu preobrazbu organizira i usmjeruje na načelima obzirnog razvitka. Nije, zbog toga što su uporišta obzirnog razvitka izvedena iz **globalnog** vrednovanja učinaka industrijske ekspanzije; oni nisu izravno ovisni ni o kojem posebnom mjestu. Oni su, dakako, čitljiviji na nekim mjestima, a manje čitljivi na drugima. Na popis mjesta veće čitljivosti svakako treba unijeti i veće hrvatske gradove. Ali taj uvid, uglavnom, poboljšava kakvoću argumentacije na korist obzirnog razvitka. Samo sekundarno pak funkcionira i kao poseban izvor teorijske imaginacije potrebne za oblikovanje strategije obzirnog razvitka. Zato je teško prihvatiti tvrdnju da je uloga Zagreba i njegova urbanog iskustva dramatično važna u oblikovanju temeljne strategijske intencije. Točnije je u njoj vidjeti **globalni razvojni imperativ** s potporom lokalnih uvida. Među njima je, svakako, i zagrebački.

Uloga zagrebačkog iskustva nije najvažnija ni u isticanju druge važne strategijske intencije: nacionalne prostorne integracije. Nema sumnje da se uspješna nacionalna integracija ne može ostvariti bez primjerena razvitka većih i velikih gradova. Oni su, ako ništa drugo, jedna vrsta inte-

gracijskih zrcala, s pomoću kojih se lako može odčitati koji glavni dezintegracijski procesi djeluju u jednom društvu. Ali, kada se ukazuje da njihova uloga nije najvažnija u nacionalnoj prostornoj integraciji, ne misli se na taj lik njihove prisutnosti u prostornoj strategiji. Misli se, najprije, na činjenicu da nacionalna prostorna integracija nalaže obnovu razvojnog i socijalnog autoriteta **periferijskih središta**. Budući da, očito, Zagreb nije hrvatsko periferijsko središte, nego, naprotiv, hrvatski glavni grad, s nizom svojstvenih obveza, on i ne može biti povlaštenim ciljem integracijske intencije. Baš kao i zahtjev za obzirnim razvitkom, i zahtjev za nacionalnom prostornom integracijom može se razumjeti kao globalni razvojni imperativ. Njemu je zagrebačka gradska potpora, dakako, vrlo važna. Ali sam imperativ nije neposredna posljedica zagrebačke gradske mijene.

Prihvate li se izneseni uvidi, zasnovano je zaključiti da misao zainteresirana za Zagreb na razini gdje se oblikuju glavne strategijske intencije nema važniju ulogu. Ne zbog toga što Zagreb nije važan u ostvarivanju tih intencija. Naprotiv. Nego zbog toga što su na djelu globalni razvojni imperativi izvedeni iz strukturnih mijena, u koje je i zagrebačka uključena samo kao lokalni slučaj. Zato se ni utjecaji tih imperativa u pripremi prostorne preobrazbe Zagreba ne mogu predočiti **neposredno**, s pomoću likova promjene prostorne zbiljnosti koji dopuštaju ustvrditi da je jedan pravac pružanja grada bolji od drugog, ili da je jedan prometni pravac važniji od drugoga. Takvih implikacija u glavnim strategijskim intencijama nema. Ali, na drugoj strani, mnoštvo je implikacija koje obvezuju, kako je prije rečeno, stručne skupine na izgrađivanje drukčijeg epistemološkog obzora potrebnog za razumijevanje gradske budućnosti. Među njima je lako izdvojiti onu koja poučava da razvitak pod svaku cijenu nije razvitak; te onu koja poučava da razvitak grada kao “unutrašnjeg kolonizatora” matičnog društva također nije lokalno prihvatljiv tip razvitka. Drukčije rečeno, obje strategijske intencije olakšavaju “povratak” onim epistemološkim uporištima koja su skicirana u prvom odjeljku, a koja pokazuju da je prostor (područje, okoliš) određen višestrukim vrijednostima i značenjima.



SOCIJALNA RAZINA

Socijalni likovi Zagreba u Strategiji

(a) **Naselje**. U posebnom dijelu (Program prioritetnih mjera i aktivnosti za provođenje *Strategije*, 11; str. 166) Zagreb je posredno spomenut s pomoću sintagme “sustav naselja”. Složenica se spominje u posebnu zahtjevu, kojim se nalaže izrada specifično usmjerena procesa oblikovanja i gospodarenja naseljima uključenim u jedinstvenu nacionalnu mrežu. Stoga je točnije reći da se zahtjev odnosi na **cjelovitu mrežu** (naselja), a ne samo na pojedinačna naselja. Zahtjevom se izrijekom upozorava da su naselja “predmeti” preobrazbe koja se oblikuje sukladno stratezijskim imperativima. Ili, drukčije rečeno, da se **ne moraju**, baš zbog uspjeha same preobrazbe, predočiti kao specifični razvojni akteri. Djelomično je ta indiferencija mehanička posljedica komunikacijskog okvira. Na papiru gdje je hitno izložiti niz razvojnih imperativa ne mora biti i posebna analitička uputnica koja govori o zajednici aktera nužnih u provedbi naznačenih imperativa. Posrijedi je, dakle, jedna vrsta prirodnoznanstvene sheme koja o naseljima, unatoč tomu što su ona i akteri razvitka, **pragmatično** govori kao o “objektima” preobrazbe.

No osim na naznačenu uskratu, izazvanu pragmatičnim komunikacijskim kontekstima, *Strategija* je, htjela-ne htjela, upućena i na drugu, strukturno važniju uskratu. Ta uskrata onemogućuje jasnu predodžbu o akterima strategije. Nije teško ustvrditi da su glavni akteri strategije, kao i u drugim srodnim slučajevima, država, gradovi, velike tvrtke itd. Ali vrijednost ponuđene sheme nije veća od načelne. Nedostaje **konkretna** identifikacija sudionika strategije. Budući da, kako je u samom dokumentu naznačeno, **nema jasne razvojne strategije**, autori prostorne strategije, čak i da su htjeli, nisu mogli jasno identificirati aktere prostorne preobrazbe. Nesumnjivo je to jedno od najvažnijih sljepih mjesta *Strategije*.

Budući da je u takvu okviru grad kao razvojni sudionik **reduciran** na tehničke funkcije naselja, predvidljivo je

da se o Zagrebu govori kao o jednom od naselja u nacionalnoj mreži. Ono se uređuje i njime se upravlja po pravilima tehničkog postupanja, predviđenim za slične prilike i poslove.

Nema sumnje da se dio stratejskih intencija može ostvariti i na toj, reduciranoj, razini. On obuhvaća široki, ne i nevažni, raspon poboljšica i promjena kojima je zajednički cilj **tehničko usavršavanje naselja** kao funkcionalnih sklopova. Koliko na tom području u hrvatskim naseljima ima posla, ne treba posebno dokazivati nikomu tko je bio u prilici makar i na kratko vrijeme djelovati u komunalnim poslovima.

Međutim, stratejske intencije koje ističu obzirni razvitak i nacionalnu integraciju ne mogu se ostvariti na primjeren način bez dvije posebne predradnje. (i) Prvom se predradnjom moraju odrediti sudionici stratejske preobrazbe i njihov **konkretan** modernizacijski identitet. Nije, dakle, dostatno ustvrditi da su to država, gradovi, tvrtke itd., nego je potrebno pokazati kako su konkretno oblikovani njihovi razvojni i modernizacijski identiteti. (ii) Drugom se predradnjom mora odrediti na koji način naselja sudjeluju u razvojnoj preobrazbi kao **posebni sudionici**. To nije zapisano samo u dokumentima gdje se razgraničuju upravna/samoupravna prava pojedinih tipova naselja, premda se bez njih, dakako, zahtijevano određivanje ne može primjereno dovršiti. Posrijedi je, ponajprije, jasno naznačivanje uloga pojedinih naselja i tipova naselja u zamišljenom programu modernizacije s obzirom na mogućnosti koje strukturno nudi i oblikuje njihov konkretni **socijalni identitet**. Te se mogućnosti pokazuju u širokom rasponu likova kojima je zajednički cilj oblikovanje **potrebne socijalne kompetencije** za određeni tip razvitka.

(b) **Veliki grad**. Kako se Zagreb identificira naslovom “veliki grad”, pokazuje posebna analitička shema (11; str. 92, 93). U njoj se razlikuje više skupina naselja, u rasponu od glavnog grada, Zagreba, do malih gradova koji se miješaju s naseljima s gradskim obilježjima ili s područnim razvojnim žarištima. Općenito pravilo identifikacije članova sheme formulirano je ovako: “(...) po stvarnoj razvojnoj sposobnosti i životnoj ponudi svaki grad ili važnije naselje (u Hrvatskoj) nalazi se barem na jednom stupnju **niže** (istaknuli autori) nego što pokazuje i otkriva njegovo formalno mjesto u hijerarhiji centara. Grad Zagreb, premda je u formalnom pogledu hrvatska metropola, stvarno funkcionira kao jače makroregionalno središte (...)”.

Stvarni smisao iznesenog stava najjasniji je prizna li se činjenica da formalno indiciranje ranga pojedinoga grada/središta u hrvatskoj naseljskoj mreži nije primjereno njegovoj stvarnoj razvojnoj snazi. Ona je, redovito, na nižem stupnju nego što formalno indiciranje pokazuje. Taj uvid i ne bi trebao biti posebnim iznenađenjem. Metodologijska osnovica indiciranja hijerarhijskog položaja pojedinog grada, poznato je, izravno ovisi o ishodu inventure formalnih likova institucionalne mreže; drukčije rečeno, indiciranje se temelji na pretežno kvantitativnom opisu likova osnovne institucionalne mreže. Nije, dakako, prijeporno što se analitičko povjerenje ulaže i u takav postupak. Ali je prijeporno držati dobivene rezultate validnim podacima. Prijeporno je zbog toga što se glavne razlike ne kriju samo među kvantitativnim razlikama nego i među strukturnim razlikama koje određuju praktične predloške njihova djelovanja. Primjerice, i Zagreb i Rijeka imaju po jedno sveučilište. Kvantitativan opis takvih institucija dopušta, dakle, ta dva grada izjednačiti, a izjednačavanje muzealizirati sintagmom "sveučilišni gradovi". Međutim, strukturna analiza rada jednog i drugog iznosi na vidjelo neuklonjive razlike koje nedvosmisleno dijele ta dva grada: jednoga određujući kao ovisnog i repriznog, s rijetkim vrijednim razvojnim poticajima (Rijeka), a drugoga kao nedovršenog i osporenog s velikim potencijalom i skromnim ostvarenjima.

Prati li se naznačeni trag, lako je uočiti da se u *Strategiji* sugerira stav da je Zagreb, unatoč formalnom položaju prvoga grada u naseljskoj hrvatskoj mreži, u osnovi grad koji po razvojnoj sposobnosti ne nadmašuje makroregionalni, **o (odsutnoj) metropoli ovisan**, grad. Time je, barem načelno, određen i općenit pravac njegove mijene sukladan stratezijskim intencijama. Uočiti je da se glavna dobit od takve mijene ne očituje u reduciranom popisu novih institucija ili novih skupina stanovnika i djelatnosti, premda se, dakako, učinaka njihove prisutnosti ne treba odreći unaprijed. Glavna dobit očekuje se na drugom mjestu: u strukturnoj mijeni **akterske sposobnosti grada** za određenu strategiju razvitka. Drukčije rečeno: dobit se očekuje od promjene **njegova razvojnog subjektiviteta**.

Na drugom smo mjestu upozorili da je glavna uloga gradskih subjektiviteta djelovati kao **metasistemski tvorci modernizacije** (3, 1997). To, praktično, znači oblikovanje posebnog načina sudjelovanja grada u nacionalnom razvitku. S naznačenog stajališta odmjeran taj se način, najprije, očituje u sposobnosti grada da oblikuje – **građanski način**

života. Nije taj način, s obzirom na niz posebnih svojstava, u svim razdobljima uvijek jednako odredljiv. Ali je njegovo strukturno ishodište nepromjenljivo. Njega određuje strukturna sposobnost grada da djeluje kao glavni socijalni proizvođač **individualne autonomije, inovacijskih stilova i prakse te tehničke kompetencije svojih stanovnika.** Bez te sposobnosti grad je, ma koliko bio velik i institucionalno raznovrstan, samo naselje. Spomenuta ga sposobnost, pak, neuklonjivo upisuje na listu aktera koji izravno oblikuju modernizacijske procese, a time i stvarni sadržaj strategije razvitka.

(c) **Metropola.** U *Strategiji* je jasno naznačeno da je Zagreb hrvatska metropola. Ali je naznačeno i to da metropolom tek ima postati. Jesu li ta dva stava međusobno oprečna? Na prvi pogled jesu. Ali razumiju li se iz razvojne perspektive, onda je zasnovano tvrditi da je posrijedi par komplementarnih sudova. Prvim je jasno naznačena fizička i upravna činjenica da je Zagreb najveći hrvatski grad i glavni grad u hrvatskoj državi. Drugim se ističe ocjena koja je analizirana u prethodnom ulomku, a ona poučava da razvojna subjektivnost Zagreba nije metropolaska nego subjektivnost grada nižega ranga od metropolaskog. To, praktično, znači da se metropolasko oblikovanje grada, i kao uređene fizičke zbilje, i kao razvojnog subjekta, **treba posebno poticati** ohrabrujući nova mjerila urbane kakvoće, svojstvena posebnoj skupini gradova u naseljskoj mreži: glavnim nacionalnim gradovima. Budući da njih (mjerila) nema na unutrašnjem državnom području, **treba ih potražiti u inozemstvu.**

Oblikovanje Zagreba kao metropole, dakle, racionalno se orijentira odmjerenjem s drugim nacionalnim metropolama, najprije, dakako, s europskim. Drugi gradovi u Hrvatskoj tu obvezu nemaju. Oni će, nesumnjivo, rabiti prednosti što ih donose stanovite sličnosti s homolognim članovima naseljske mreže u drugim državama. Ali obvezu da svoja mjerila kakvoće izvode iz konkurentskog iskustva stečenog odmjerenjem s inozemnim središtima - nemaju.

Na drugoj strani, međutim, glavne strategijske intencije nacionalne strategije nisu time postale sekundarnim orijentirima u oblikovanju Zagreba. One - kao uostalom i za cijelu naseljsku mrežu - određuju općeniti okvir zahtijevane preobrazbe. Dakle, Zagreb se s drugim inozemnim metropolama mjeri i vrednuje u strukturnoj ovisnosti o modelu usmjerenja promjena izvedenom iz zamisli o obzirnom razvitku; i s obvezom da djeluje kao središte unutrašnje integracije i pouzdanosti. Kao metropola, među-

tim, čini se to kao specifičan tip **nadlokalnog** društvenog aktera, koji baš zbog toga može djelovati kao posebni nadzornik praktične kakvoće razvojne preobrazbe.

Likovi Strategije i Generalni urbanistički plan Zagreba

Koliko prije opisani likovi *Strategije* utječu na opći shematizam *Generalnog urbanističkog plana Zagreba*? Reći da je zbilja jednoga grada trovrsta: naseljska, velegradska i metropolska nije, dakako, gesta neodređenosti. Ako ništa drugo, njome se naznačuju općeniti “žanrovi” s pomoću kojih je obvezatno misliti o gradskoj preobrazbi. Uzmu li se, k tomu, u obzir i poučci izvedeni iz glavnih intencija *Strategije*, “žanrovska” mreža postaje toliko određena da se u njoj lako održavaju na vidjelu glavne zagrebačke razlike. Zato je opravdano ustvrditi da *Strategija* pruža uporabljiv opći okvir izrade generalnog plana grada.

Metropolski atributi Zagreba kriju još dvije dodatne činjenice o kojima je potrebno voditi računa. (i) U upravnom sustavu Zagreb, baš zbog toga što je metropolskim gradom, ima položaj jednak položaju posebne županije. Kombinacija metropolskih i županijskih ovlasti osnovica je posebna upravljačkog okvira koji, pokazalo se, djeluje poticajno na gradsku preobrazbu. Jesu li takvi poticaji jednako vrijedni na svim razinama gradske zbiljnosti – pitanje je bez nedvosmislena odgovora. Niz primjera pokazuje da oni mogu biti izazivačima paradoksalnih oblika retro-zvitka, kakav je paleotercijarizacija u Donjem gradu ili nepriznavanje ekoloških prava stanara u komercijalnim “zonama”. (ii) U nacionalnom prometnom sustavu Zagreb ima poseban položaj jer svi glavni hrvatski putovi “vode u Zagreb”. Čak i pomorski, razumiju li se pomorske dionice kao sastavnice koridora za “integralni transport”. Zahvaljujući tome, zagrebačka je gradska regija, navlastito u koridorima europskih prometnih putova, posebno privlačnim područjem kojemu brojni, napose rubni, hrvatski gradovi ne mogu uspješno konkurirati. Zato se i u *Strategiji* opravdano upozoruje da je u Zagrebu i oko njega sabran veći i bolji dio hrvatske razvojne zalihe.

Obje činjenice, očito je, izazivlju razvojne posljedice koje imaju različit pravac djelovanja. Na jednoj strani olakšavaju postići potrebne tehničke i socijalne uvjete za efikasne oblike razvojnog djelovanja. Ali, na drugoj, ne slažu se uvijek najbolje ni s temeljnim slikama obzirnog zvitka ni s obvezama Zagreba u nacionalnoj integraciji. Generalni urbanistički plan, pokraj inih, ima zadaću olakšati kri-

tičko vrednovanje tih posljedica. Ali stajalište koje primjereno utemeljuje kritiku nije više ekskluzivno gradsko stajalište. Budući da je Zagreb na više načina (u liku velegrada i metropole) **i akter i sredstvo** ostvarivanja nacionalne strategije, njegovo unutrašnje strukturiranje **izravno utječe** na oblike i ishode ostvarivanja te strategije. Drukčije rečeno, promatra li se zagrebački generalni plan u konvencionalnom institucionalnom okviru, on je samo središnji dokument unutrašnjeg oblikovanja i gospodarenja gradskim prostorom. No, budući da unutrašnje strukturiranje Zagreba izravno utječe na prakse nacionalne strategije, i to na nekoliko vrlo važnih “sektora” događaja (stanovništvo, promet, kretanje elita, međunarodno posredovanje itd.), *Generalni urbanistički plan Zagreba* jest **dokument nacionalnog reda**. Njega, dakako, *Strategija* posebno ne imenuje. Ali je ipak vidljivo da se on iz *Strategije* ne može odstraniti.

Prate li se dostatno sabrano implikacije iznesena stava, postaje samorazumljivo da se generalni urbanistički plan izrađuje na temelju dvije skupine ciljeva. Prva skupina ciljeva opisuje poželjne promjene **u Zagrebu kao autonomnoj velegradskoj zbilji**, koja opravdano teži unutrašnjim preobrazbama **neovisno o drugim sudionicima razvitka** kakvi su država, županija, gradovi itd. Druga skupina ciljeva opisuje one obveze Zagreba koje proizlaze iz činjenice da je on grad s posebnim strategijskim ovlastima i sposobnostima koje djeluju **na nacionalnoj razini**. Kakoća ispunjavanja tih obveza mjeri se upravo **strategijskom kooperacijom Zagreba i drugih sudionika nacionalnog razvitka**.