

---

Antun  
PAUNOVIĆ

GLAVNI  
INSTRUMENTI  
STRATEGIJE  
PROSTORNOG  
UREĐENJA  
I RAZVOJ  
SREDNJIH  
HRVATSKIH  
GRADOVA



## POLAZNE PRETPOSTAVKE

---

Značenje srednjih gradova za ukupan prostorni razvoj Države moguće je odrediti prepoznavanjem grada kao regionalne jedinice, potom i njegove unutarnje strukture i, na koncu, raspoloživih instrumenata upravljanja. Uvažavajući sustavne promjene u Hrvatskoj, valja postaviti neke polazne teze.

Prva teza za oblikovanje teme mogla bi biti: *“Suprotno gledištu da gradovi samo pljačkaju svoju okolinu, činjenica je da pod povoljnim uvjetima, nazočnost dobrih gradova obogaćuje i unapređuje okolinu”* (Euroazijski kopneni most, EOR, 1997.)

I dalje, pogled na srednje gradove u kontekstu urbanizacije Hrvatske: *“Oskudna ponuda životnih mogućnosti i nerazvijene institucije njihovu početnu moć bitno smanjuju. Ali, na drugoj strani, prioriteti izvedeni i strategije reurbanizacije te učvršćivanje niza posebnih pogodnosti, kao posljedice specifičnih lokalnih uvjeta života, mogu poslužiti kao izvor posebne privlačnosti”*. (UIH, 1995.)

Polazna pretpostavka je da postoje elementi na temelju kojih se srednji grad može preobraziti ponajprije na kvalitativnoj osnovi, dakle tako da ostane srednji i da se ne pomiče prema velikom i da ne imitira velike gradove u sastavnici njihove nesporne atraktivnosti. To bi značilo da “srednjost” u sebi sadrži potrebne kvalitativne elemente (stvarno i/ili inicijalno), da ona jest i središte dosta velikog područja te da, osim administrativne i osnovne gravitacijsko-uslužne sastavnice ima i drugih elemenata za središnjost, pa treba vidjeti koji jesu ili pod kojim uvjetima mogu postati pokretači razvojne preobrazbe.

Već činjenica da se u Hrvatskoj nakon njezinog osamostaljenja na svim područjima, pa tako i prostornom uređenju, provodi preispitivanje naslijeđa nastojeći uspostaviti ove vrijednosne kategorije upućuje na to da je riječ o svojevrsnom podvlačenju crte i otvaranju novog procesa u čijem je središtu kvalitativna preobrazba životnog ambijenta, u ovom slučaju ambijenta srednjih gradova. Uvažavajući, ali u ovoj prigodi ne ponavljajući povijesne konti-

nuitete i točke diskontinuiteta, zadržali bismo se na posljednjem velikom pomaku koji je snažno odredio razvojne veličine i oblike sadašnjeg trenutka gotovo svih gradova, a to je industrijalizacija poslije Drugoga svjetskog rata i učinci koje ona nosi ponajprije rastom gradova i doseljavanjem stanovništva iz okolice, a onda i oblicima urbaniteta koje su ti procesi izazvali. Taj se rast, očekivano, u tom obliku neće produžiti. To pak otvara najmanje dvije teme s kojima se prostorno planiranje mora pozabaviti. Prva je slabljenje i nestanak mehanizama koji su vodili te procese i određivali tome pripadajući koncept grada. Druga je posljedica koju će to izazvati i odnosi se na preispitivanje planskih podloga u čijoj su osnovi isti ti koncepti, ali sada u drukčijim uvjetima ostvarivanja.

Dakako, proces doseljavanja u gradove nastaviti će se, pa uz nužnu identifikaciju novih uporišta tih procesa i novih okolnosti valja uvažiti i one trajne, poglavito prostorne odrednice, neosjetljive na tu vrstu promjena. Jedna od početnih bila bi prepoznavanje “srednjeg grada kao takvog”, a tek potom postupno i pažljivo približavanje sistematiziranju svih sastavnica fizičke i funkcionalne strukture, i to onih zajedničkih, ali i specifičnih za određen grad. Promišljanje razvoja srednjih gradova na način preobrazbe nužno će biti intonirano promatranjem grada u onome što on jest i čime raspolaže, i to usmjeravajući pozornost na formirane strukture, a tek potom na rast i fizičko širenje u prostor.

U dosta širokom i zasada nedostatno sagledanom spektru mogućeg djelovanja riječ je vrlo generalizirano o vanjskim i unutarnjim čimbenicima.

- U razvoju treba računati na položaj grada u sustavu središta države na kojoj razini srednji gradovi imaju ili će dobiti određeno značenje što će odrediti njihovu startnu poziciju u razvojnim procesima koji slijede.

- Grad je definiran kao glavna točka regionalnih prostorno-razvojnih sustava u kojem on sam i njegovo okruženje čine cjelinu i tako oblikuju opći identitet područja.

- Grad i građani unutar sebe, bez obzira na vanjske čimbenike, mogu razvijati kvalitetu života koja će uroditi prepoznatljivim ambijentom, a onda djelovati i prema okolici.

- Predmet preobrazbe su postojeće i nove strukture (dakle, napuštanje isključivosti nove izgradnje za zadovoljenje potreba razvoja), a na određen način i sve zone, a ne samo centri kao nositelji urbaniteta, držeći da se osjećaj za visok urbanitet u središtu rađa i dalje od njega, kao slika kvalitetnog ambijenta-života uopće.

- Razvoj se oslanja na više planskih-intervencijskih slojeva, pri čemu generalni pogled nije dostatan već je potrebna raščlamba unutarnje strukture i uključivanje aktivne, dinamičke sastavnice razvoja.

Ispod (ili povrhu) svega stoji zakonska infrastruktura koja omogućava, potiče ili koči željene procese te je tako i sama predmet promjena u duhu željene preobrazbe. Iako je prostor razvoja cijeli postojeći i planirani prostor grada, valja uvažiti i barem ravnopravno razmatrati promjene i preobrazbe postojeće strukture (manja ulaganja u uređenje i poboljšanje ambijenta i prostornih sustava, fragmentarna gradnja-interpolacije-rekonstrukcije) sa stvaranjem novih struktura (veće investicije, promjene ili novi sustavi). Iskustva iz vremena ratnih djelovanja, manifestirana u upornom popravljaju grada i stvaranju živahnosti pod nemogućim uvjetima, vrlo su instruktivna i iako na marginama velikih razvojnih poteza, sadrže nit koja bi mogla objasniti i onu nefizičku sastavnicu preobrazbe.

## SREDNJI GRADOVI KAO DIO PROSTORNO RAZVOJNE STRUKTURE DRŽAVE

### Glavne postavke Strategije prostornog uređenja države

Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, kao krovni dokument prostornog uređenja na razini države, donesen odlukom Hrvatskog državnog sabora 1997. godine, a utemeljen Zakonom o prostornom uređenju iz 1994. zamjenjuje Prostorni plan Hrvatske (PPH-1988.) i daje elemente za uspostavu sustava središnjih naselja.

Strategija slijedi zakonski određena načela prostornog planiranja od kojih treba izdvojiti ona o **ravnomjernijem razvitku i racionalnijoj uporabi prostora** kao odrednice temeljem kojih valja razmatrati i dosadašnje modele urbanizacije i planove razvoja gradova. Stoga se može zaključiti kako se hrvatski prostor u najvećem dijelu neće oblikovati potpunom urbanizacijom (kao primjerice neke zapadnoeuropske regije), a srednji gradovi jesu i treba ih razvijati kao točke podrške ravnomjernijeg razvitka i mjesta koncentracija između manjih gradova i naselja te praznog i ruralnog prostora. Jedno od uporišta Strategija nalazi u ocjeni da je mreža središta-gradova u Hrvatskoj s tog gledišta vrlo povoljna te naglašava važnost srednjih i malih gradova za osnaživanje ukupne prostorno razvojne strukture države. Tom konstatacijom i onom o nedostatnoj funkcionalnoj osposobljenosti gradova potvrđuje se opredjeljenje za kvalitativnu preobrazbu, a ne rast ili promjene sustava središta

kao ključne za postizanje strateških ciljeva ravnomjernijeg razvitka i poboljšanja kvalitete života.

Strategija nadalje daje pregled skupine gradova s glavnim elementima urbaniteta te racionalne i učinkovite organizacije prostora, izdvajajući sljedeće važnije stavke:

- razviti elemente policentričnog i što je moguće ravnomjernijeg modela prostornog razvitka osloncem na mrežu gradova i središnjih naselja;
- gradove razvijati tako da svojim funkcijama postanu dosta snažni i atraktivni kako bi bili stvarna središta interesa i pružanja usluga na optimalnim distancijama;
- racionalno iskoristiti postojeće tkivo, što znači potražiti prostor i opcije razvoja unutar grada te osigurati prostor javnog interesa, čime se ističe problem unutarnje prostorno-funkcionalne strukture grada i neprimjerenih dimenzija oblika zauzeća prostora;
- transformirati velike gospodarske zone (u pravilu ugaslih programa) a pri tome postignuti dva efekta: ne ponavljati ovisnost o dominirajućim industrijama te na tom prostoru započeti nove programe i pokrenuti gospodarsku dinamiku kao preduvjet ostalim oblicima razvitka;
- sustavno opremiti gradsko zemljište komunalnom infrastrukturom kao uvjet daljnje izgradnje i čimbenik usmjerenja razvoja u strateški važna područja.

Za očekivati je, dakle, da će strateška dimenzija uloge srednjih gradova dobiti odgovor u instrumentariju i potezima državne politike. Tome uporište postoji u Strategiji (očekivano i u politici-politikama), jer se ona poziva na Hrvatsku kao zemlju gradova, na policentričan razvojni model, na važnost gradova (osobito srednjih i manjih) u širem okružju. No, pitanje je kojim i kakvim instrumentima treba i može intervenirati država da bi srednji grad dobio primjeren okvir za djelovanje unutar i oko sebe. Već sama strateška dimenzija urbanizacije u "srednjem polju" urbaniteta nagovještava da je riječ o sustavnoj kategoriji procesa, a ne (samo) o snalažljivosti na tom području.

Važno je, međutim, napomenuti da iza općih strateških ciljeva nedostaju specifični ciljevi u odnosu na razvitak i preobrazbu poglavito srednjih gradova, i to s gledišta uloge samog grada u regiji, zatim u odnosu na funkcije s kojima ta preobrazba računa te, na koncu, u odnosu na način na koji će se ti ciljevi postignuti. U planovima je, naime, primjetna deklarativnost i opća mjesta uz uporabu unificiranih odredbi ili prepisivanje na primjer zagrebačkih dostignuća u *dovršavanju cjelina, urbanim potezima, višem stupnju urbaniteta*, često bez dosta jasne predodžbe o tome što bi to imalo biti u konkretnom gradu.

Činjenica je da prva skupina od četiri veća i 10–13 srednjih gradova, koja dosta ravnomjerno pokriva teritorij države, relativno dobro i funkcionira, što potvrđuje postojanje apriornih uporišta vitalnosti. Odabranu skupinu gradova obilježavala je snažna industrija nacionalne važnosti, izuzevši Dubrovnik. Budući da je ta gospodarska grana trpila učinke tranzicije čak do potpunog gašenja, to predstavlja jedan od ključnih razvojnih izazova. S druge strane, aktualizira se pitanje osnaživanja usluga čime bi ti gradovi trebali zauzeti važniju ulogu u zadovoljenju potreba šireg područja i tako uravnotežiti sustav naselja između velikih gradova i malih (lokalnih) središta.

### Pregled “vanjskih” okolnosti

Iako je kumulativno djelovanje više čimbenika karakteristično upravo za privlačnost grada, nužno je (makar i uz prigovor o metodskoj redukciji) izdvojiti nekoliko gledišta bitnih za početni položaj srednjeg grada u procesu njegova osnaživanja.

#### *Pozicija u državnim i međudržavnim vezama*

Blizina granice i položaj u okviru još neoblikovanih ali mogućih, na primjer srednjoeuropskih ili mediteranskih relacija, očekivano bi trebala potaknuti razvitak specifičnih graničnih ekonomija i razmjenu, uvažavajući različite okolnosti zapadnih, južnih i istočnih granica (Varaždin, Vukovar, Slavonski Brod). Taj pokretački čimbenik djelomično je u rukama grada, jer može sam dinamizirati razmjenu, ali većim dijelom ovisi o državi u pogledu carina, cijena i drugih regulacijskih okvira. Položaj na ključnim prometnim pravcima odražava se ponajprije u tranzitnoj funkciji koja nije nužno i urbana, osim što garantira relativno stalnu zaposlenost nekih sektora. Promjena polova interesa nakon samostalnosti država bivše Jugoslavije mogla bi utjecati na jače pomake, jer se otvaraju važni pravci sjever-jug i istok-zapad mimo posavske osi. I ta komponenta još nije profunkcionirala iz poznatih razloga prometne neuključenosti u europske sustave, osim donekle na turističkim pravcima. Nedovršeni politički procesi u hrvatskom okružju rezultirali su time da srednji gradovi nisu čvrsto pozicionirani u mreži utjecajnih silnica. No, činjenica je da Varaždin, Karlovac i Slavonski Brod leže na europskim pravcima i da tu poziciju osjećaju i danas (iako prečesto kao prometni problem), a da su jadranski gradovi još uvijek prilično prometno izolirani očekujući izgradnju važnih obalnih-zaobalnih prometnica.

### *Regionalna pozicija i dominantno gospodarstvo*

Izuzevši ličko-velebitski prostor, veći i srednji gradovi ili jača urbana središta raspoređeni su relativno ravnomjerno na distancijama koje zaokružuju približan radijus od 50–70 km. To je jedna od ključnih činjenica na kojoj počiva realnost policentričnog modela razvoja zemlje. Razlike s tog gledišta su sljedeće:

- grad u širokoj regiji bez jačih centara (Sl. Brod na primjer) pojačava regionalnu centričnost;
- gradovi blizu jedan drugom (srednjedalmatinski, Vukovar i Vinkovci) međusobno konkuriraju, a tek fragmentarno dijele regionalne funkcije;
- gradovi sa snažnom i gusto naseljenom okolicom (Varaždin) *a priori* su snažniji centri;
- gradovi u teškoj konfiguraciji (Požega) ili smješteni na krajnje udaljene točke državnog teritorija (Dubrovnik) djeluju izolirano;
- gradovi u blizini velikih gradova (Karlovac, Sisak, Vukovar, Šibenik) pod njihovim su utjecajem, što bi ih moglo unaprijediti računajući na interes velikog grada da se oslobodi pritiska, ali zasada su učinci obrnuti i teško konkuriraju na području usluga iznad razine dnevnih (primjerice Velika Gorica).

U pogledu vezanosti razvoja uz resurse šireg područja riječ je o obalnim gradovima (lučke i prateće funkcije jadranskih gradova, Vukovara u kontinentalnom dijelu), gradovima u poljoprivrednom ambijentu (Koprivnica, Bjelovar), naslijeđenoj dominantnoj industriji (primjerice Sisak, Koprivnica) što sve utječe na profiliranje gospodarstva u gradu ili okružju koje gradu daje servisnu, potrošačku i druge potpore. Pri tomu, za preobrazbu se računa s potencijalom, a ne stvarnim stanjem gospodarstva koje je trenutačno u krizi, ugaslo ili potpuno uništeno, kao u Vukovaru na primjer. Ključna pozicija jadranskih gradova glede strateške gospodarske grane turizma daje bar polazne pretpostavke za osiguranje posjetitelja i potrošača. No, za urbanitet su nedostatna dva mjeseca dinamike uz skupoću usluga koje moraju pokriti troškove za cijelu godinu. Zastoj zbog rata najbolje je razotkrio osjetljivost oslonca samo na turizam, ali je otkrio i drugu činjenicu – da je grad opstao u kriznim vremenima sa začuđujućom vitalnošću. U glavne resurse ubraja se, dakako, ljudski potencijal, pa je napućenost područja jedan od čimbenika u kvantitativnom ali i strukturnom (kvalitativnom) smislu.



### *Dominantna ili posebna funkcija grada u regiji i državi*

Antun Paunović  
Glavni instrumenti strategije  
prostornog uređenja i razvoj  
srednjih hrvatskih gradova

Grad određen posebnim položajem i specifičnim “rijetkim” institucijama jest poseban, bez naglašene konkurencije. Takav položaj donosi potporu šire zajednice, države, što mu također daje apriorne razvojne okvire koji mogu proširivati utjecajnost, pogotovo ako se poklope s drugim prednostima (primjerice kulturne funkcije Dubrovnika, lučke Vukovara, energetske Siska i prometne Karlovca). Nedvojbeno je postojanje visokih učilišta-fakulteta i znanstvenih institucija vezanih uz specifičnost resursa ili tradicionalno gospodarstvo jedna od važnih dijelnica između kategorija središta (Zadar, Pula, Sisak, Varaždin, Slavonski Brod). Valja se podsjetiti: “*Intenzitet regionalnog utjecaja je u odnosu s brojem i stupnjem tercijarnih funkcija. No, uz to je nužno i postojanje jake, ali određene industrije koja je sposobna da stimulira istraživanja kao i da pojača indukciju tercijarnog sektora*”. (Marinović-Uzelac, 1986.)

### Mogući učinci položaja i razvojnih predispozicija

U postupku pridobivanja mišljenja jedinica lokalne samouprave o Strategiji i Programu prostornog uređenja države valja zabilježiti aspiracije gradova da zauzmu što viši položaj na ljestvici središta, temeljen pretežito na broju stanovnika i gravitacijama. Osobito poticajna bila je naznaka moguće državne važnosti nekih gradova što je, naravno, asociralo na snažnije angažiranje države i njezinih institucija u razvoju tih gradova. To je, doduše, točno u onom dijelu u kojem hijerarhija resornih institucija korespondira s političko-teritorijalnim ustrojem (na primjer mreže i rang objekata društvenih djelatnosti), zatim u dijelu specifičnih dispergiranih funkcija i institucija koje opslužuju veće područje od županije. Međutim, od tri razine uprave i samouprave (državna, županijska i lokalna), županijska kao srednja pozicija garantira ono što se u taj rang ubraja, a rasprava ima smisla ako se te funkcije decentraliziraju.

Funkciju grada definiraju zadane i izabrane funkcije, dakle one koje se pojavljuju iznad osnovnih potreba stanovništva, a veći broj i vrsta djelatnosti grad čine jačim i zanimljivijim. Prema tomu, borba za poziciju na ljestvici relevantna je samo iznad zagwarantirane županijske funkcije i rezultat je drugih poteza i ulaganja koja mogu biti i s državne razine. Te “više” i posebne funkcije gradova uglavnom su već određene, osim još nedefiniranog i neafirmira-

nog graničnog položaja kao pokretača gospodarskih aktivnosti.

Apriorne prednosti uvjetuju i instrumente djelovanja, uz ocjenu da su te vrste prednosti često shvaćene kao gotova stvar koja će sve riješiti, a ne kao imput za promjene te da se veličina (izražena brojem stanovnika) još uvijek čita kao garancija poboljšanja pozicije. Upiranje pogleda u državu nije čudno ako se uzme u obzir oslabljeno gospodarstvo bez kojeg nema razvitka, ali i zbog navika dirigiranja odozgo. Pri tomu se lako zanemari mogućnost da grad svoju snagu potraži transformacijama poglavito iznutra, prepoznavajući vlastita razvojna uporišta, unatoč tomu što je prvobitno bezgranično povjerenje u poteze probuđenog privatnog sektora trenutačno u kušnji i tek se nazire moguća urbanotvornost takvih inicijativa. Uzroke tomu treba tražiti u nerazvijenosti tog sektora (i regulative), ali i nerazvijenosti instrumentarija upravljanja gradom.

Vanjski čimbenici imaju ili bi tek morali imati utjecaj na ponašanje gradskih vlasti koje moraju pripremiti mjesto pokazivanja takvih imputa. Varaždin, Karlovac ili Slavonski Brod, na primjer, ovise o državnim intervencijama u prometu, ali cilj nije samo poboljšan tranzit nego i korist od tranzita. Dubrovnik jest grad posebno važan za nacionalni identitet, ali i "svjetski" grad, pa ima podršku u osnaživanju kulturnih i znanstvenih institucija i, dakako, u posebnim oblicima turizma. Isto tako je jasno da, na primjer, luke neće same po sebi biti važniji čimbenik razvitka jer ovise o prometnom zaleđu i drugim prometno-gospodarskim procesima koji se događaju i oblikuju izvan grada. No, očekuje se da gradske vlasti prepoznaju te motive i "vanjske" impute, sudjelujući poduzetno u oblikovanju širih razvojnih koncepcija te reagiraju iznutra kako bi grad polučio višestruke efekte preobrazbe. Može se primijetiti kako su, na primjer, Varaždin i Čakovec iskoristili određene prednosti položaja stvorivši visok i prepoznatljiv stupanj urbaniteta, i iznad onoga što je bila povijesna ili neka druga danost.

Čimbenik ublažavanja razlika uočeni na početnoj poziciji je svakako razvijenost prometne mreže. Ona je danas slaba, u budućnosti će biti odlučujuća, no još uvijek nedostatna za ozbiljnu preobrazbu. Kralovac, iako je izrazit regionalni centar s poklopljenih nekoliko pogodnosti, izgubio je privlačnost kad je autocestom povezan sa Zagrebom. Jači motiv očito bio je postati Zagrepčaninom na 50 km udaljenosti.

U današnjim okolnostima mora se računati na još jedno područje djelovanja, a to su generalne sanacije s drastičnim primjerom Vukovara. Na poseban način to se od-

nosi i na Sisak, Šibenik, Karlovac, Slavonski Brod, Dubrovnik, dakle one gradove koji su bili izloženi ratu i ovisili o dominantnoj gospodarskoj grani ili još teže jednom gospodarskom subjektu.

## PROSTOR GRADA I UNUTARNJA PROSTORNO-FUNKCIONALNA STRUKTURA

---

### Razvojno i prostorno-plansko naslijeđe

Monografija Urbanističkog instituta Hrvatske (UIH) povodom 40 godina djelovanja (UIH, 1987.) omogućuje pregled razvoja urbanističkog planiranja u Hrvatskoj nakon Drugoga svjetskog rata, prepoznavajući tri generalna razdoblja. Prvo obilježavaju dokumenti obnove i poslijeratne izgradnje od čega su karakteristične *Direktivne regulacijske osnove* kakve su bile, na primjer, za Slavonski Brod, Sisak, Varaždin, Karlovac. Urbano planiranje se na tom tragu razvija u *Studije generalnih urbanističkih planova*, (GUP) pa i prve takve planove, na primjer GUP Dubrovnika iz 1969., Vinkovaca 1971., Zadra 1972. temeljene na prvom Zakonu o urbanom i regionalnom planiranju iz 1964. Drugo razdoblje su sedamdesete, a posebno nakon donošenja Zakona o prostornom uređenju 1973. koji uspostavlja vrlo kompleksnu i interdisciplinarnu metodu i sadržajnu strukturu planova, uključivši i zaštitu okoliša. U tom razdoblju gradovi su dobili svoje cjelovite i u današnjem smislu kompletne generalne urbanističke planove s modelskim osnovama koje se u glavnim postavkama protežu sve do danas, bez obzira na kasnije izmjene i dopune. Nakon Zakona iz 1980. slijedi nova generacija planova, ali najčešće u obliku izmjene i dopune (cjelovitih elaborata ili fragmentarno) u kojima se, poglavito kasnih 80-ih i početkom 90-ih, pojavljuje problematiziranje rasta i preispitivanje razvojnih uporišta, praćeno potrebom za racionalnijim i provedljivijim koncepcijama uporabe prostora, što se tada često nazivalo planerskim pristupom "iz grada".

U tom najkraće i načelno danom okviru valja izdvojiti dvije skupine pitanja koje obilježavaju taj dio povijesnog razvitka i koje imaju najveći utjecaj na sadašnju situaciju i planove. Prva skupina pitanja odnosi se na regulacijski okvir i metode iz kojega valja izdvojiti nekoliko bitnih činjenica:

- prostorno planiranje postalo je *Zakonom o prostornom planiranju i uređivanju prostora* iz 1980. kao dio društvenog planiranja;
- gradsko zemljište bilo je u "društvenom vlasništvu", kompleksniji zahvati provodili su se deposedacijom bez

vlasničko-pravnih problema, što je pogodovalo kompleksnim zahvatima, bilo da je riječ o novim kompleksima ili totalnim rekonstrukcijama postojeće strukture, ocijenjene kao smetnje rastu i novim oblicima urbaniteta;

- uređenje grada provodilo se temeljem *Zakona o građevinskom zemljištu* koji je vezao to pitanje na prostorne, a osobito detaljne planove;

- građevinsko područje uvedeno je Zakonom iz 1980. tako što se ono određuje u Prostornom planu općine, a obuhvat GUP-a nije se nužno poklapao s građevinskim područjem;

- početno izrazito diferenciranje prostora po namjeni kasnije se mijenja uvođenjem mješovitosti namjene i integriranjem djelatnosti u "opće", a poglavito stambene strukture;

- u prostornom planiranju sve više dominira normativna sastavnica, plan je propis.

Detaljnim (provedbenim) planiranjem u pravilu se nastojalo pokriti čitav urbani prostor. Međutim, provedbeni uspjeh zabilježen je za nove kompleksne zone, ali je ostao upitan za područja rekonstrukcije, osobito kad su tom planskom razinom bila obuhvaćena čitava središnja područja i kad su unificiranim instrumentarijem pokrивane različite situacije, različitog stupnja argumentiranosti, sa i bez stvarnog nositelja realizacije. Tako je velik dio baš provedbenih planova ostao nerealiziran, a zbog općih promjena postao i neprimjeren za nove okolnosti, pa su mnogi često stavljeni izvan snage.

Druga sastavnica odnosi se na koncepte i modele pri čemu je moguće prepoznati neke procese, pojave i ključne pozicije važne za razvoj srednjih gradova te izreći kritički stav. Može se prihvatiti opća konstatacija da su generalni urbanistički planovi (GUP-ovi) iz 70-ih u pravilu bili ambiciozni i težili rastu kao sinonimu za napredak te ih obilježava:

- velik udjel novih industrijskih i stambenih (kolektivnih) zona;

- nerealne prigradske prometne mreže-obilazni sustavi koncipirani iznad financijskih mogućnosti grada, ali i države;

- idelizirana slika zelenila (urbano, zaštitno) koja je velikim dijelom ostala livada;

- unificirane i jednoznačne odredbe za individualnu izgradnju.

Činjenica je da su svi izabrani gradovi zabilježili porast broja stanovnika od 1948. do 1991. za oko tri puta, ali i to da je nakon 1971. ta dinamika rasta znatno usporena. Planske projekcije do 2000. (temeljene na trendu porasta

broja stanovnika u razdoblju 1948.–1971.) kretale su se tada s povećanjem do 2,5 puta. Danas, pred 2000-om godinom, ostvarilo se to da nijedan grad nije ostvario planske veličine. Zadar je u postotku najbliži projiciranoj veličini (76 340 st. od planiranih 100 000) s povećanjem broja stanovnika za 4,5 puta u odnosu na 1948. godinu. Šibenik i Vinkovci su najbliži očito realnije planiranim veličinama (oko 50 000 st.), a Karlovac s 59 000 najdalje od planskog broja iz 1975. god od 100 000 st.

No istodobno sa značajnijim projekcijama povećanja broja stanovnika gradova u prostornim planovima općina (PPO), planirano je povećanje broja stanovnika i u ostalom dijelu općine, iako se u većini naselja bilježio pad broja stanovnika. Tako je od 1971. do 1981. Karlovac dobio 7500, a ostali dio općine izgubio 3200 stanovnika. Takve projekcije dovele su do apsurdna po kojem bi, kada se zbroje sve planske veličine, a pogotovo ako se zbroje površine građevinskih područja i pretpostavljene gustoće, broj stanovnika Hrvatske bio puno iznad realnog.

U revizijama GUP-ova iz kasnih 80-ih uočavaju se ne-realnosti izvedbe zamišljenih koncepcija, neravnoteža segmenata (stambenu izgradnju nije pratila odgovarajuća oprema infrastrukturom, javnim funkcijama), pa i manjkavost provebenih odredbi u odnosu na oblike intervencija kojima su se zadovoljavale određene potrebe i nove inicijative. Stoga je došlo do preispitivanja ranijih koncepcija GUP-ova, poglavito s gledišta racionalizacije uporabe prostora na generalnoj razini, a potom raščlambom na sastavnice pojedinih područja otkrivajući i prostorne rezerve skrivene u formiranim strukturama. S tog gledišta može se izdvojiti nekoliko tipičnih problemskih pozicija. Jednu ilustrira GUP Karlovca iz 1989. (UIH) u kojem se osvrće na GUP iz 1975., smanjujući planiran broj stanovnika sa 100 000 na 65–70 000. Iza toga, dakako, slijedi nov problem, na suprotnoj strani od onog koji je uočen u fazi razvojnog zamaha kad su planovi sustizali potrebe rasta, pa je postojao manjak planski artikuliranog prostora. Riječ je o tome da prevelike površine namijenjene izgradnji također izazivaju neželjene posljedice, jer instrumenti provedbe nisu garantirali očuvanje tih površina za kasnije potrebe pa se gradnja razvukla po prostoru dezintegrirajući urbanu cjelinu u svakom (oblikovnom, funkcionalnom, infrastrukturnom) pogledu. Stoga je zanimljiv pokušaj planskog pristupa tom problemu u spomenutom planu: *“Bit promjena nije samo kvantitativnog značenja ... budući da je teško i dalje smanjivati površine predviđene za stanovanje ... morat će biti zastupljena selektivnost u izboru lokacija za gradnju, jer će samo*

to omogućiti koncentraciju sredstava i kvalitetno opremanje grada.”

U GUP-u Zadra (UIH, 1989.) koji od srednjih gradova bilježi najveće transformacije i rast, uočava se nekoliko tipičnih problema: *“Zemljišna politika u gradovima i općinama nedostavno je definirana. Neriješen sustav financiranja utječe na to da komunalna infrastruktura postaje sve više ograničavajući čimbenik stambene izgradnje i gospodarskog razvika. Cijene komunalnih usluga formiraju se ispod razine stvarnih troškova. Grad i općina ne raspolažu kompletnom evidencijom i katastrom komunalnih instalacija”*. Taj plan sadrži teške dijagnoze koje bi se mogle primijeniti i na dosta drugih gradova: *“Od tri aspekta strukture grada (po mišljenju Framptona) teritorij, kulturni sloj grada, tehnologija, samo je teritorij grada proširen, i to bezlično i unedogled. Teritorijalni razvoj grada uništio je kulturni sloj. Priroda grada svedena je na male beznačajne oaze. Reurbanizacija grada vrlo je teška i graniči s utopijom.”*

Gospodarski okvir prostorno-planskim odrednicama oblikovan je u promatranim gradovima po sličnim parametrima, a dosta je tipična formulacija u GUP-u Šibenika iz 1988 (UIH, 1988.): *“U planovima višeg reda Šibeniku je dodijeljena uloga organizatora industrijske propulzije u regiji. Bit će potrebno čvršće definirati planove razvoja (bazična industrija, pomorstvo, turizam i ugostiteljstvo, promet te oaze suvremene poljoprivredne proizvodnje)”*.

No zanimljiv je i primjer GUP-a Vinkovci kao vrlo uredno i pregledno metodski izrađenog plana, i to još 1971. godine, koji tada predviđa porast broja stanovnika s 29 000 na 60 000. Autori plana tvrde: *“Prikazani prostorni razvoj grada za razdoblje oko 30 god. i predviđene zahvate teško je mjeriti današnjim ekonomskim i tehničkim mjerilima. Stoga ovaj plan ima samo indikativno značenje koje ukazuje na prostorne mogućnosti grada”*. Taj kratak izvod otkriva mnogo tipičnih situacija, od one da je ponuđen određen model grada mimo stvarnih gospodarskih uporišta (dakle moguća idealna slika) do one da anticipira kasnije problematiziranu čvrstoću projekcija i dimenzioniranja, a time i planerske definicije na relaciji koncept-obvezatni elementi provedbe.

U tim okolnostima valja izdvojiti pojavu s kojom se urbano planiranje srednjih gradova danas susreće. Na prvom mjestu to je **nedovršenost** kao rezultat slabljenja mehanizama kompleksnih zahvata i uočavanja preambicioznih projekcija. Kad je kompleksna realizacija cjelina zastala, za potrebe nekih gradskih funkcija i stanovanja prostor je pronađen na periferiji, preskačući nerealizirane središnje zone koje su danas ponovno u središtu interesa,

ali u drukčijim vlasničkim okolnostima. Najveći dio danas neiskorištenih površina odnosi se uglavnom na planirane zone rada, često i kolektivnog stanovanja, športa i rekreacije, ali i na zone predviđenih totalnih rekonstrukcija.

Oblikovne implikacije obilježava jasnija izdiferenciranost zona na generalnoj razini i primjena općih oblikovnih dostignuća tog vremena, praćena imitacijama rješenja iz velikih gradova, ali najčešće interpretirana reducirano. U pogledu utjecaja razvojnih trendova na oblikovanje dotada relativno izbalansiranog tkiva ključno je unošenje moderniteta 50-ih u relativno skromnim dimenzijama i formama, a potom agresivnije i ambicioznije 70-ih kad se izrazilo uglavnom u tri oblika: **“rekonstrukcijski šok”** u središtima, **pojedinačne intervencije u postojećoj strukturi i nove kompozicije** izdvojene iz povijesnog konteksta.

Prvi koraci napuštanja obitelji malih gradova i “osrednjosti” te ulazak u red važnijih, srednjih gradova značili su: postati veći i sličiti velikom gradu. Najprepoznatljivija pojava je, dakako, neboder, visoka i velika građevina. Drugi tipični sadržaj nove oblikovne forme bio je robna kuća, kasnije banka, u središtu ili na rubu središta, a treći kolektivno stanovanje koje je imitiralo velikogradski urbanizam i arhitekturu (opet neboderi) stvarajući “nove gradove” – četvrti. Ilustrativan je primjer novog gradskog stambenog naselja Borovo u kojem nije prepoznata naslijeđena kvaliteta višestambenih jedinica u parkovnoj strukturi iz doba “Bate”, kao moguća inspiracija za rješenje masovne stambene izradnje započete 60-ih. Umjesto toga kupljeni su tipski projekti 16-katnih nebodera iz Slovenije i tako obilježili mjesto kasnijeg širenja zone visoke izgradnje po planskom predlošku koji se ne može čitati drukčije nego kao “slučajni formalizam” sлагanja kuća po ledini sa skromnim ili nikakvim uređenjem javnih površina. Srednje gradove obilježava i velik udjel individualne izgradnje i prijelaznog pojasa prema ruralu, odnosno u obalnim gradovima prema zonama vikendica. U oba slučaja riječ je o prostoru bez identiteta, regionalnih i kulturnih obilježja čemu su pridonjele i unificirane odredbe za tu vrstu izgradnje, ali isto tako i masovna pojava bespravne izgradnje.

Sustavna analiza planova izvršena je na temelju GUP-ova izrađenih u Urbanističkom institutu Republike Hrvatske od 1975.–1994. god. u okviru studije: *Analiza prostornih planova gradova i važnijih naselja*. Podaci u ovom radu dopunjeni su radovima za područje Dubrovnika, Varaždina i Vukovara (vidjeti literaturu).

Međutim, nekoliko činjenica relativiziraju podatke. Prvo je neujednačenost metode i obuhvata u samim planovima.

Tako su, na primjer, građevinska područja, obuhvat plana i određenje zona po namjeni oblikovani po različitim kriterijima. Taj pregled omogućava uočavanje i nekih disproporcija, kao što je razlika između obuhvata GUP-a i građevinskog područja. Najizrazitiji je primjer Pule s obuhvatom GUP-a od 6350 ha, a građevinskog područja 2305 ha. Obuhvat šireg područja je s planerskog gledišta razumljiv (grad i okolica čine cjelinu), ali problem nastaje zbog toga što se graditi može samo unutar građevinskog područja, pa su se pojavile dvije kategorije definicija: jedna za utvrđen prostor grada, a druga za okolne strukture koje mogu postati gradivim tek u odredbama Prostornog plana općine. Druga deformacija rezultat je tumačenja regulative po kojoj se u granicama GP ne može planski odrediti poljoprivredno zemljište. Zbog toga su sve takve površine u GUP-ovima morale biti tretirane kao funkcionalno, a većim dijelom zaštitno zelenilo. Tako je taj dio u bilancama površina često nerealno velik, a istodobno deformira podatke o gustoćama grada. Na koncu, moguće je obraditi samo planske veličine, a ne i stvarne (postojeće stanje), jer u obvezatnom sadržaju i metodi izrade planova nije postojala obveza iskazivanja stvarnih, postojećih veličina.

## Generalne i specifične bilance i pokazatelji

Riječ je o osnovnim oblicima i dimenzijama zauzeća prostora koji pokazuju odnose s gledišta racionalnosti uporabe prostora, a koji imaju neposredan utjecaj na troškove održavanja grada. Ti iskazi sastavni su dio prostorno-plannerskih analiza planskih veličina iskazanih GUP-ova iz spomenute studije. Tome treba dodati i podatke i bilance po ostalim važnim kriterijima koji pokazuju ostvarivost planova i konkretnih namjera u odnosu na različite okolnosti. Utvrđujući pripadnost temeljnih prostornih kategorija određenom pravnom, financijskom ili funkcionalnom okviru, problem preobrazbe pomiče se iz sfere statičkog (prostornog) prema dinamičkom planiranju. O tim okvirima ovise oblici intervencija, odnosno poslovi koje treba obaviti u realizaciji planskih postavki, i to za određeno područje ili pojedini sektor (primjerice raspoloživost prostora i druge oklonosti za ostvarenje programa stambene izgradnje).

### *Fizička zauzetost i iskorištenje prostora*

Relevantni planski podaci i pokazatelji fizičke zauzetosti:

- **Građevinsko područje:** stvarni i planirani prostor izgradnje grada. Veličine se kreću od 1573 ha (Šibenik) do



4516 ha (Sl. Brod) i označavaju način osiguranja prostora za razvoj sličnih dimanzija, ali u različitim geografskim i kulturno-povijesnim uvjetima.

- **Gustoća naseljenosti grada:** izvedena iz planiranog broja stanovnika i površine građevinskog područja kreće se od 18 st./ha (Sl. Brod) do 39 st./ha (Zadar) ili prosječno oko 30 st./ha.

- **Potrošnja zemljišta po stanovniku** pokazuje orijentacijske planske veličine od 255 do 500 m<sup>2</sup>/st. Prema mišljenju Borharda, za srednje europske gradove veličine od 20 000 do 60 000 st. potrošnja se kreće od 200–300 m<sup>2</sup>/st.

Grad	postojeći br. st.	planirano st.	površina GP u ha	gustoća grada st./ha	zauzetost m <sup>2</sup> /st.
VARAŽDIN	41846	76000	2461	30.9	324
SISAK	45792	56200	2851	19.7	500
KARLOVAC	59999	70000	2409	29.1	344
ZADAR	76343	100000	2550	39.2	255
ŠIBENIK	41012	60000	1573	38.1	262
DUBROVNIK	43376	46780	1808	25.9	380
PULA	62376	70000	2305	30.4	330
SL. BROD*	55683	80000	4516	17.7	565*
VUKOVAR	44639	75000	2657	28.2	354
VINKOVCI	35347	51900	1650	31.5	318
UKUPNO	505766	685880	24780		

\* nerealno zbog velikog obuhvata i nedostatne izdiferenciranosti zona

TABLICA 1  
 Osnovne planske veličine  
 prema GUP-ovima\*

Podaci o postojećem stanju i stvarnim gustoćama iskazuju se tek novoj generaciji prostornih planova, bilo da je riječ o najnovijim revizijama GUP-ova ili analizama za potrebe županijskih prostornih planova, a bave se postojećim dimenzijama grada: *izgrađeni dio građevinskog područja (ili formirana cjelina grada), postotak od ukupnog građevinskog područja, stvarna gustoća grada i potrošnja zemljišta.*

Grad	gradsko područje ha	izgrađen dio gr. pod. ha	stanov- nika 1991.	gustoća gr. pod. st./ha	m <sup>2</sup> /st. gp/izgr. dio
VARAŽDIN	2461	1200* (49%)	41.800	35	585/287
DUBROVNIK	1808	770 (43%)	43.400	56	420/178
VUKOVAR	2657	1125 (42%)	44.600	40	600/252

\* procjena

TABLICA 2  
 Postojeća zauzetost  
 prostora grada

Gustoće ili potrošnja zemljišta po stanovniku vrlo su različite jer je riječ o različitim tipovima urbanih struktura (mediteranske, panonske, brdske). Vidljivo je da su građevinska područja dvostruko veća od stvarnog grada te da je potrošnja zemljišta izračunata prema GP nerealni podatak, a neto potrošnja (izgrađen dio grada) prihvatljiva je za taj tip i veličinu grada. Stvarne gustoće grada, dakle, znatno su veće od onih koje se mogu utvrditi na temelju građevinskog područja, ponajprije zato što obuhvaćaju velik dio neurbanih struktura, a zatim i zato što se u pravilu planiraju velike površine zelenila i radnih zona. Stoga se relevantnom uzima stambena gustoća (bruto površina zona stanovanja) koja se kreće od 45–60 st./ha. U pravilu veći gradovi imaju veće gustoće, a potrošnja prostora po stanovniku opada što je grad veći, odnosno raste što je grad manji.

Podaci o zauzetosti prostora zanimljivi su s kvantitativnog gledišta, ali i s gledišta pojava koje otkrivaju vezu rasta i njegove prostorne interpretacije, kao zakonitost ili izuzeci (tendencije i motivacije u formiranju građ. područja, industrijskih zona, unificiranost individualiteta i druge). Takve konstatacije upućuju na određenu plansku-regulacijsku razinu, određene subjekte i instrumente zemljišne politike. No, pitanje je prepoznaju li gradske vlasti uopće navedene podatke kao bitne za upravljanje gradom.

Ako temeljni pokazatelji racionalnosti i učinkovitosti (ekonomske) zauzeća gradskog prostora drastično iskaču iz standarda, grad neće moći pokriti troškove funkcioniranja javnih sustava u prihvatljivim okvirima. Grad će biti skup, ali ne zbog atraktivnosti nego zbog neracionalnosti. To znači da prikupljena sredstva odlaze na održavanje, pri čemu ostaje malo ili ništa za razvoj. Što se više povećavaju gustoće naseljenosti, primjene energije, prijevoza, to jeftiniji postaju proizvodnja i opskrba ulaznim sirovinama za određen stupanj životnog standarda i proizvodnje. Ekonomičnost, dakle, u sklopu pojmova **fizičke ekonomije**.

Međutim, valja podsjetiti kako Aleksander još 1974. kaže: “... *jednostavni društveni uvjeti koje postavlja tržišno gospodarstvo mogu poništiti svu kompleksnost urbane matrice. Ne dovodeći u pitanje tržišno gospodarstvo, tehničke i ekonomske postavke modernog društva, valja ipak upozoriti da je to opasnost za slabu, stagnirajuću kulturu i one neekonomske danosti koje jedino grad posjeduje*”. (Šverko, 1997.) Taj problem nije bio izražen u dosadašnjem planiranju, pa niti u realizacijama srednjih gradova, ponajprije zbog toga što je zemljište bilo društveno i što tržišni odnosi nisu bili razvijeni. To upozorenje iz 70-ih u nas se tek aktualizira u punoj dimenziji.

### *Raspoloživi prostor i prostorne rezerve grada*

Strateški ciljevi racionalnog korištenja prostora za izgradnju postavljaju u prvi plan formirano tkivo gradova, s upozorenjem na pozorno korištenje neizgrađenih površina. Pojam rezerve može se upotrijebiti samo u kontekstu nedovršenosti urbanog tkiva, pri čemu moraju postojati pretpostavke koje određenu površinu čine upotrebljivijom-korisnijom za određen program od druge. Stoga je potreban uvid u sljedeće kategorije prostora:

- bilanca neiskorištenih, a izgradivih površina prema planu (u GUP-u za grad u cjelini, detaljnom planu za dio) te oblik i intenzitet pojavljivanja tih površina-parcela (veći kompleks, pojedinačne parcele);
- interpolacije i zamjene građevina u formiranim potezima-cjelinama.

Za primjer može poslužiti grad Vukovar u kojem se u reviziji GUP-a iz 1996. zbog potreba obnove prišlo temeljitijoj analizi urbanog tkiva s gledišta raspoloživog prostora te vlasničkih i drugih okolnosti. Tako je na generalnoj razini utvrđeno da unutar GUP-om utvrđenih područja izgradnje postoji:

- ukupno 465 ha (oko 40 posto) neizgrađenog dijela;
- od toga je oko 145 ha u formiranoj strukturi, dakle i komunalno opremljenoj;
- 320 ha su rubni, neuređeni kompleksi, dakle prostor za dugoročniju realizaciju.

Na sljedećoj, provedbenoj razini grad je u GUP-u operativno podijeljen na blokove koji se sustavno obrađuju utvrđujući užu strukturu podjelom na javne i posebne površine-parcele, zatim broj i status izgrađenih i neizgrađenih parcela, planom određene zamjene građevina (potpuna ili djelomična rekonstrukcija), obveze supstitucije prostora za dosadašnje korisnike, vlasnička struktura i drugi pokazatelji iz kojih se vide propozicije obnove postojećih zgrada (oštećenih, porušenih), moguća funkcionalna poboljšanja i mogućnost izgradnje novih građevina.

### *Zemljište i građevine u vlasništvu grada i javnih poduzeća*

Ova bilanca i pregled raspoloživog zemljišta trenutačno ima višestruko značenje. Prvo, to je jedini prostor koji grad može pronaći za svoje važne sadržaje i jedini prostor koji može ponuditi ulagačima. S građevinama grad raspoložuje dajući ih u zakup, a odluka što s neizgrađenim zemljištem je osjetljivija. Prostor i objekti javnih poduzeća su druga kategorija s vlasnikom, ali vrlo često na prostorima

atraktivnijim za druge namjene. Premještanje predstavlja teško provedivu investiciju. Trenutačno postoji opći deficit zemljišta u vlasništvu gradova. Pregled i bilanca su nužni kako bi gradske vlasti uopće znale s čim raspolažu, posebno u kojim područjima u odnosu na planove. Naime, u stisci su moguće ishitrene odluke o lociranju mimo plana i koncepta razmještaja funkcija (samo po kriteriju raspoloživog zemljišta) što, dakako, može izazvati i funkcionalne i ambijentalne poremećaje (štete) u urbanom tkivu.

### *Opremljenost komunalnom infrastrukturom*

Jedan od glavnih razvojno usmjeravajućih instrumenata je, svakako, izgradnja infrastrukture, odnosno rekonstrukcija s ciljem povećanja kapaciteta ili kvalitete opskrbe. Stoga stanje infrastrukture pojedinih područja grada označava potencijalnost ili ograničenje uporabe prostora i ima velik utjecaj na opterećenje gradskog proračuna. Potrebno je imati pregled i podatke koji se odnose na:

- sektore: ukupna mreža, kapaciteti, dostatne količine i potrebe, stanje mreža u cjelini (iz toga slijede prioritete intervencije na popravcima, zamjeni, modernizaciji);
- izgrađena područja: pregled opskrbljenosti i rezervi kapaciteta područja iz čega se vidi mogućnost intervencija na tim područjima, sa ili bez dodatnih ulaganja;
- izvedbu mreža u zonama u kojima je predviđena izgradnja, što znači stvaranje fondova za izgradnju tih mreža i utvrđivanje mehanizama povrata tih sredstava preko budućih korisnika.

**Relevantni pokazatelji:** javne površine, infrastruktura, postotak pokrivenosti područja, odnosno potrošnja vode, energije po stanovniku ili površini grada pokazat će racionalnost sustava uopće, a potom i po segmentima (do sada nisu sustavno istraživani). Primjerice podaci za grad Varaždin pokazuju stanje vodoopskrbnog sustava: dužina vodovoda 186 960 m, 7345 priključaka, 6265 kućanstava, potrošnja 6 mil m<sup>3</sup>, pokrivenost vodovodom 100 posto. (Zavod za prostorno uređenje Varaždin, 1998.)

Od osobite je, dakle, važnosti da grad ima uvid u raspoložive kvadrature izgrađenog i slobodnog prostora, i to posebno onog u svojem vlasništvu (ukupno, po vrstama i po zonama). Treba vidjeti što znači kapacitet (broj parcela i drugi, kvalitativni atributi) u mogućim interpolacijama točno definiranim kao nezavršena zona prema važećem planu: držati li ih i kako resursom kojim će se upravljati ili samo regulirati poteze drugih poduzetnika, ako se pojave. Temeljem uvida u te kategorije prostornih jedinica bit

će jasno jesu li one važna konceptualno-programaska stavka urbane strukture ili marginalna pojava, zatim gdje je ona (na rubu ili u gradskom tkivu) te zahtijeva li ili ne velika ulaganja (u infrastrukturu ili pripremu zemljišta na primjer). Nužnost komunalnog opremanja je jedna od najopterećujućih stavka preobrazbe, jer je taj sektor (osobito promet i odvodnja) u velikom zaostatku gotovo svugdje. To je uteg na gradskim proračunima, ali i segment u kojem su vidljivi zaista veliki rezultati u proteklom razdoblju. Osobito to vrijedi za jadranske gradove koji su iskoristili zastoj u turizmu za važne pomake unapređenja infrastrukture i općeg uređenja. Takvi podaci i bilance tek bi trebali biti sustavno obrađivani u prostornim planovima i programima gradskih vlasti.

### Zonska i funkcionalna struktura

Zonska raščlamba kao temeljni planerski pogled na prostor zaslužuje pozornost jer sadrži generalne odnose, ravnotežu ili neravnotežu glavnih funkcionalnih skupina definiranih namjenom prostora. Na raspolaganju je pregled planskih veličina utvrđenih u *Analizi prostornih planova gradova i važnijih naselja* (UIH, 1995.) iz kojega je vidljiva intencija ka širenju i zaokruživanju jasno izdiferenciranih zona osnovne namjene: **središte, stanovanje, rad, zelenilo i rekreacija**.

	gradsko područje ha	stanovanje i sred.	gospodarstvo i kom.	zelene površine ha	bruto stambena gustoća
SISAK	2851	970 (34%)	618	1082*	49
KARLOVAC	2409	1294 (54%)	507	280	44
ZADAR	2550	1412 (55%)	390	378	58
ŠIBENIK	1573	618 (39%)	311	378	38
DUBROVNIK	1808	421 (23%)	90	611*	
PULA	2305	1045 (45%)	280	522*	55
SL. BROAD	4516	2254 (50%)	867	1016*	31
VUKOVAR	2657	841 (32%)	369	1129*	68
VINKOVCI	1650	800 (48%)	310	220	48

\* obuhvaćen velik dio neurbanog zelenila

TABLICA 3.  
 Zonska i funkcionalna struktura

Sastavljanje bilanca treba poslužiti i uvidu u odnos produktivnih (onih u uporabi neposrednih korisnika) i neproduktivnih (javne, zelene, rekreativne površine). Taj odnos trebao bi biti 50–60 posto : 50–40 posto. (Marinović-Uzelac, 1989.). Druga važna sastavnica generalne razine

odnosi se na zoniranje užeg i šireg gradskog područja, odnosno periferije. Srednji gradovi imaju jasno izdiferencirano uže područje i periferiju, a GUP-ovi uglavnom i određuju takvu podjelu naglašenu poglavito zbog industrijskog karaktera većine odabranih gradova.

Problem racionalnog, ekonomski prihvatljivog, zauzeća prostora još se više dramtizira, pokuša li se izračunati ekonomičnost u odnosu na angažiran prostor, dakako, uzimajući u obzir vrijednost lokacije koja tek postaje jedan od ključnih čimbenika gospodarenja prostorom grada. Može se primijetiti kako velik dio gospodarskih prostora stoji neiskorišten. Istodobno ulagači skreću prema periferiji, jedinom mjestu na kojem mogu kupiti zemljište. Urbano tkivo se tako razvlači, natežući integrativne elemente do stanja raspada.

Služeći se raspoloživim podacima iz spomenutih analiza, zonskoj podjeli gradova pristupa se analitički, pri čemu se izdvajaju pojedini aspekti koje valja uzeti u obzir uz vrlo oprezno zaključivanje o možebitnim zakonitostima koje bi vrijedile za sve gradove odabrane skupine.

### *Središnja područja, središta i središnje funkcije*

Planski iskazane veličine zona središnjih funkcija teško je staviti u isti kriterijski okvir, jer su struktura i model središta različiti i ovisni o povijesnim čimbenicima, procesima rasta, morfologiji. Te činjenice djeluju na mogućnosti preobrazbe u smislu prostornog ograničenja, pa će predodrediti i oblike oživljavanja. Ovisno o nastanku i procesima transformacija središta su otvorena ili zaokružena pa se njihovo širenje manifestira kao preskakanje ruba ili prodor u rubnu strukturu. Tako je vrijeme snažnog razvoja i rasta postavilo nove koncentracije (uglavnom rad i stanovanje te nove poslovne funkcije) i otvorilo nove urbane osi-koridore sa svim pratećim pojavama na tim pravcima, ali i u samim središtima. Vukovar je dobio 30-ih godina nov grad i drugo središte izgradnjom tvornice "Borovo" i tako oblikovao os intenzivnog kretanja na distanciji od pet km. Karlovac, na primjer, formira potpuno novo središte na slobodnom prostoru. Središta jadranskih gradova izrazite su povijesne cjeline s ograničenim prostorom širenja (u pravilu ograničene lučkim, brodograđevnim i drugim funkcijama). Na toj osnovi stvorile su se i današnje slike središta i formirao odnos prema novim urbanim strukturama integrirano ili izdvojeno, što se može držati važnom činjenicom ne samo u povijesnom smislu nego i za budućnost. Zadar nakon Drugoga svjetskog rata i Vukovar nakon poplava 60-ih prišli su velikim i sustavnim re-

konstrukcijama središta s novom arhitekturom i mikrourbaniškim novitetima, manje ili više slijedeći povijesnu matricu i zadržavajući ostatke cjelina koji su se kasnije transformirali brišući granice prema rubovima. Gradovi s čvrstom povijesnom jezgrom nisu doživjeli veće intervencije modrenitetima niti pomake u matrici (primjerice Dubrovnik, Varaždin). Izrazitije pojedinačne rekonstrukcijske intervencije vidljive su u Šibeniku, Sl. Brodu, Sisku, Vinokovcima. Potreba redefinicije urbaniteta dotiče ponajprije gradska središta, a potom i preobrazbu ogoljelih funkcionalnih linija kretanja između središta-povijesne jezgre i rubnih zona u atraktivan prostor višeg urbaniteta. To je jedna od ključnih tema uređenja srednjih gradova, jer im je izvan tog konteksta malo što ostalo od paleoindustrijskog koncepta (Rogić, 1991.).

Moguća zajednička značajka središnjih jezgara mogla bi biti da su to prostori (trg-potez) relativno jasno definirani, manjih dimenzija, spoznatljivi i dostupni (često i pješačkim putem) te predstavljaju naglašeno-jedino mjesto osjećaja življenja u gradu. Neke od izraženih pojava su:

- nedovršen proces rekonstrukcijskih zahvata u središnjim zonama u razdoblju 60-ih do 80-ih godina, što se može shvatiti kao ograničenje ili kao prilika;
- interes novih ulagača usmjeren je u preostali prostor između javnih gradskih funkcija i na preostale neugledne objekte u središtu;
- saniranje prometnih konflikata i deficita (prakilista na primjer) pri čemu središta postaju prostor pješaka i javnih manifestacija;
- naglašen ekskluzivitet u središtima i reprezentativnim objektima nekih funkcija izvan središta (snažne tvrtke, javna poduzeća, banke) uz istodoban nemar za periferiju.

Problem zaštićenih povijesnih cjelina pojavljuje se s više aspekata; zaštita, revitalizacija, održavanje te, dakako, i kao problemi konkurencije suprotnih interesa i instrumenata gospodarenja. *“Ako je povijesna jezgra zaštićen spomenik kulture velike vrijednosti, strogo kontroliranim zahvatima ne slijede ili samo posredno slijede ekonomske zakonitosti razvoja gradskog središta. Šire, nezaštićeno gradsko središte nastalo u novije doba doživljava transformacije koje prijete reduciranjem te strukture na jednostavnije oblike.”* (Šverko, 1997.). Taj problem nije osobito pogodilo središta srednjih gradova, valjda zato što položajna renta do sada nije bila primijećen i dostatan razlog za ulaganja.

U srednjim gradovima nekoliko važnih javnih funkcija predstavljaju i glavne točke urbaniteta, poglavito onog novog, izvan povijesnih konteksta. Dio su sastavnice opće

strukture, a dio u pravilu posebna odvojena lokacija kakve su zdravstvene i školske ustanove uz koje se vežu i športski sadržaji za građanstvo. U pogledu razmještaja i zadovoljenja potreba valja uvažiti funkcionalno-organizacijske promjene i mogućnost integracije u opće urbano tkivo. Takva intencija zahtijeva preciznije propise o djelatnostima kad se one pojavljuju u strukturama druge, pretežito stambene namjene. Središta srednjih gradova u pravilu sadrže velik postotak stanovanja. Korisne su smjernice Povjerenstva Europske zajednice iz 1993. pod nazivom *Zelena karta urbane sredine* u kojima se naglašava potreba miješanja gradskih sadržaja i preferira kulturna raznolikost.

### *Radne zone*

Planske veličine kreću se od 90 ha (Dubrovnik) do 867 ha (Slavonski Brod), odnosno prosječno oko 25 posto površine građevinskog područja. U pravilu GUP-ovi sadrže vrlo ambiciozne i velike gospodarske zone. One su u načelu smještene na rubu grada u posebne zone, uz nekoliko dispergiranih pogona o čemu ovisi model organizacije grada, a osobito prometa. Često u središtu egzistira kakav stari još nepreseljeni pogon (proces preseljenja bili su aktualni u fazi zamaha nove stambene izgradnje). Naglašena gledišta:

- industrijske zone su gotovo u pravilu predmet opće transformacije i rekonstrukcije s namjerom iskorištenja za nove programe, praćen često nedostatnom infrastrukturom, što predstavlja veliko opterećenje prije ili u sklopu novih investicija i ulaganja;
- nužnost uklanjanja zagađujućih tehnologija ili sanacije koje će utjecati na poboljšanje stanja okoliša ili otvoriti nove mogućnosti, kao što je to slučaj s TEF-om u Šibeniku, "Borovom" u Vukovaru koje se nedvojbeno više neće obnoviti u predratnim dimenzijama i s dosadašnjim proizvodnim programom;
- to je prostor ponude potencijalnim ulaganjima i sa drži u pravilu velike rezerve ostale zbog mogućnosti zadržavanja u posjedu vrijednih gradskih prostora bez obveze stvaranja gospodarskih učinaka;
- zone utvrđene u ranijim planovima i pod pretpostavkom kompleksne izgradnje i uređenja zemljišta velikih gospodarskih subjekata danas se popunjavaju pojedinačnim objektima stvarajući nepregledne strukture, često bez minimuma javnih sustava i osigurane infrastrukture (zona uz autoput u Slavonskom Brodu na primjer).

Nerealnost planskih pokazatelja u odnosu na stvarno stanje vidljiva je na primjerima Varaždina u kojem planira-



na radna zona obuhvaća 198 ha od čega realizirana iznosi 43,7 ha, a neiskorištena 154,3 ha. Slično je i u Vukovaru u kojem gospodarski kompleksi zauzimaju ukupno oko 110 ha, a planom je predviđeno 369 ha.

### *Stanovanje*

Planske veličine kreću se od 618 ha (Šibenik) do 2250 ha (Slavonski Brod), odnosno prosječno oko 45 posto površine građevinskog područja. No i ovdje je riječ o nerealnim pokazateljima, jer postojeće zone stanovanja zauzimaju i do 75 posto stvarne površine grada.

**Novе zone višestambene izgradnje** (viših gustoća) u pravilu su formirane na rubu središta ili kao pseban dio grada, primjerice u Puli, Šibeniku, Vukovaru. Starije zone su u pravilu relativno sadržajno reduciranog i skromnog ambijenta, isključivo stanovanja, a novije sadrže više javnih funkcija s ambicioznom arhitekturom i mikrourbanizmom poslovnih prizemlja. No, uvijek su te zone nositelji osnovnih funkcija, primjerice škola i opskrbe. Evo nekih osnovnih poteškoća:

- aktualizira se održavanje građevina (pri završetku vlasnička pretvorba) i pitanje obogaćenja tih zona sadržajima uz moguće interpolacije temeljene na tek otkrivenim vrijednostima uređenog gradskog zemljišta;
- prijete opasnost izazivanja konflikata zbog pomanjkanja regulative zaštite prava postojećih vlasnika-korisnika i agresivnog pristupa “novih kapitalista” u sprezi s lokalnim vlastima;
- po pravilu zone predstavljaju zaokružene (nedovršene) cjeline koje sadrže prostor potencijalnog gradskog-parkovnog zelenila i rekreacije;
- izgradnja manjih, privatno investiranih višestambenih građevina u interpolacijama je trend izrazit u velikim gradovima, još ne i u srednjim.

Ipak, moguće je konstatirati da ključni problem nije univerzalnost i neprepoznatljivost koncepcija takvih sklopova, niti imitacija velikogradskih rješenja, nego kvaliteta sadržaja i uređenje javnog prostora. Nije dosta u prizemlja zgrada staviti poslovni prostor, ako ne slijedi i uređenje partera kao osmišljenog javnog prostora.

**Individualne pretežito stambene zone** zauzimaju danas i do 70 posto površina gradova. Uglavnom su to ulice s parcelama, unificirane upravo onoliko koliko su to bile standardne provedbene odredbe u prostornim planovima. Razlike postoje ovisno o tome je li naselje nastalo organiziranim zahvatom (otkup zemljišta i preparcelacija) u kojem slučaju postoji odgovarajuća prometna i infrastruktura-

na mreža, zelenilo, objekti usluga, škole, ili je naselje izgrađeno bez planske podloge, pojedinačnim slaganjem objekata na postojećim parcelama, uz postojeće prometnice (nekad poljske putove). Naglasci:

- unošenje sadržaja privatnog poduzetništva u širokom rasponu snalaženja kako različite djelatnosti uklopiti u za to nepripremljenu strukturu (i nedorečenu regulativu) i dosada relativno miran ambijent;
- zona vila kao specifičnost nastala u određenom razdoblju povijesti nosi pečat građanskog štimunga tog doba što bi moglo biti (zasada nije) uzor za nove naraštaje stanovništva boljeg materijalnog stanja.

Programi u tim zonama odnose se ponajprije na poboljšanje komunalne i društvene infrastrukture, uz naglašena pitanja financiranja i osiguranja prostora tamo gdje gradnji nije prethodila priprema i uređenje zemljišta.

### *Promet*

Izmještanje tranzita predstavlja zasigurno jedan od najvažnijih aspekata poboljšanja kvalitete življenja. Srednji gradovi nalaze se u fazi rješavanja ovog problema, nastalog ekspanzijom cestovnog prometa koji nije pratila odgovarajuća izgradnja cestovne infrastrukture što predstavlja jedan od najneuravnoteženijih segmenata razvoja uopće, a posebno u skupini srednjih gradova (drastičan primjer Karlovca). Postojanje i organizacija javnog gradskog prijevoza pokazuju stupanj uređenosti prostorne i funkcionalne strukture i svojevrstan su indikator urbaniteta. Stoga pitanje autobusnih kolodvora nije samo prometno pitanje. Svi hrvatski srednji gradovi, osim Dubrovnika, imaju željeznicu i željezničke kolodvore. Oni su bili, a dijelom su i sada urbani orijentir-fokus koji često obilježava glavnu liniju kretanja iz središta na njegov rub. Nedvojbeno, gradski prostor kretanja, bogatstvo opreme na linijama središte-rubni prostori jedan je od temelja kvalitete grada koji u srednjim gradovima čine vrlo preglednu i prepoznatljivu osnovicu. Uglavnom fragmentarno, pojavljuju se potezi posebnih, izdvojenih biciklističkih staza koje su važna stavka ukupnog ambijenta i načina življenja (moći se opušteno voziti biciklom kroz grad danas je povlastica koju bi si srednji gradovi mogli dopustiti).

### *Ambijentalne cjeline i urbano zelenilo*

Srednji gradovi imaju uglavnom svoje građevine-povijesne simbole po kojima su poznati. To su ponekad cjelovite povijesne jezgre od kojih je svakako najpoznatija ona u Du-

brovniku ili pak srednjovjekovni dvorci Varaždina, Siska, Karlovca, barokni sklopovi Varaždina, Vukovara, crkve Zadra i Šibenika, arena u Puli i drugi. Ti prostori mogu biti jedno od ishodišta preobrazbe, ali isto tako ne mogu ostati samo slika za skupo održavanje već moraju dobiti odgovarajući sadržaj koji će osigurati gospodarenje na opću korist i građana i posjetitelja. Unatoč opisanim procesima naglih transformacija, povijesne cjeline i parkovi bili su, a na sreću i ostali reprezentativni prostori srednjih gradova s manje ili više uspješnim oblikovnim intervencijama tako da nose identitet srednjeg grada, možda jedino, a svakako više od drugih dijelova koji se bitno ne razlikuju od sličnih u većim gradovima, osim po dimenziji, raskoši, dinamici uporabe (Karlovac, grad na četiri rijeke bogatog urbanog zelenila na primjer). Provjera i dokazivanje obalnog urbaniteta računa na tradicijske, ali i nove elemente pri čemu se u jadranskim obalnim gradovima pojavljuje konkurencija marina i obalnog gospodarstva (luke, brodogradilišta, skladišta) s gradskim potrebama. Gradovi na rijekama uspjeli su se zaštititi od poplava, a rijeka je u svim tim gradovima snažan identifikacijski element, no traži dorečeniju potvrdu kao urbani element (Karlovac i Vinkovci s rijekom u gradu, Vukovar i Sl. Brod na jednoj obali graničnog vodotoka). Važna stavka uređenja obalnih gradova je sanacija kanalizacije, prije svega zbog poboljšanja kvalitete mora u gradskim lukama.

Relativno važan udjel općeg urbanog zelenila jedna je od osobina srednjih gradova, a tome se pridružuju zone rahle strukture, manje li više ozelenjene, kao značajna stavka vezana i na veličine parcela. Športsko-rekreacijski prostori imaju više značenja, između ostaloga i zato što u srednjim gradovima nema snažnijih konkurentskih atrakta. Ovi sadržaji većeg obuhvata, kao gradska zona, pojavili su se relativno kasno, izuzevši nogometna igrališta koja su u pravilu ostala u užim zonama. Taj segment nije osobito razvijen u srednjim gradovima i često je vezan uz elitni sport ili turizam, pa su stoga pozornosti vrijedni prostori primjerice Karlovca, Čakovca, a posebno športsko-rekreacijski kompleks Borovo u Vukovaru, započet 30-ih godina u sklopu "Batinog" kompleksa tvornice-naselja sa zasigurno najreprezentativnijim športskim kompleksom srednjih gradova.

Relevantni programi odnose se na uspostavu organizacijskih oblika upravljanja i unapređenje gospodarenja atraktivnim kulturnim, športskim i rekreacijskim prostorima grada. Uz pitanja obogaćenja sadržajima, aktualno je i očuvanje ili sanacija gradskih eko-zona, poglavito u dijelu kontakta s okolnim krajobrazom koji se u srednjim grado-

vima još može prepoznati. No, u atraktivnim prostorima predstoji i već je u tijeku pojačan komercijalni interes do stupnja agresivnosti. Takvi se interesi pojavljuju ponajprije u središtima, pomičući se prema rubu, a na periferiji gotovo uopće ne. Ekološka sastavnica, na žalost, prečesto se fragmentalizira i fokusira na pojedinačan element ili lokaciju, pa zahtijeva redefiniciju ustaljenih pristupa planiranju, upravljanju i modelima razvoja. Primjerice, turizam se stavlja u prvi plan, a on može kvalitetno funkcionirati samo u kontekstu ukupne kvalitete grada-prostora.

## PLANIRANJE I UPRAVLJANJE

---

### Status i teritorij grada

Prema *Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi* grad je jedinica lokalne samouprave, a političko-teritorijalna podjela i organizacija države (*Zakon o područjima županija, gradova i općina u RH - NN 10/97.*) odredila je grad kao teritorij s jednim ili više naselja od kojih je jedno urbano (iako to ne piše nigdje). Tako imamo situaciju po kojoj je **Grad** grad Zagreb, **grad** je komuna, a **grad** je naselje za koje će se tek odrediti koji mu je dio gradski, ali to ne čine strukture “naselja” nego vlasti *grada* čija predstavnička tijela sastavljaju ljudi iz cijelog područja *grada*, dakle iz svih naselja. Tome treba dodati da je između odabranih srednjih gradova golema razlika u veličini teritorija, broju naselja i stanovnika. Veličine teritorija se kreću od 420 km<sup>2</sup> do 47 km<sup>2</sup>, a broj naselja od 58 do 2. Te razlike znače da neki gradovi upravljaju svojim urbanim, a neki velikim, pretežito ruralnim prostorom (iako s vrlo malim udjelom ruralnog stanovništva u ukupnom broju stanovnika *grada*). S administrativnog gledišta to nema osobitog značenja, ali ima s gledišta uređenja prostora i gospodarenja dobrima.

Organizacijsko i institucionalno ustrojstvo je takvo da se i urbanim i širim prostorom drugih naselja bavi ista ekipa jedinice lokalne samouprave. Upravljanje sustavima odnosi se na više naselja koja nisu u ravnopravnom položaju s gradom, a gradske obveze raspoređuju se na one strukture koje uopće ne sadrže gradske elemente, pa je unutar *grada* potrebna jaka diferenciranost primjene općih instrumenata i financijskih obveza. Neravnoteža se može pojaviti u gustoći i pokrivenosti infrastrukturnih mreža brojem korisnika (koja je niža u selu i, dakako, neracionalnija) te u specifičnim urbanim potrebama kao što su javna

zelenila, parkirališta, športski i drugi objekti koje rabe građani i posjetitelji grada.

	broj. nas.	pov. ter. km <sup>2</sup>	broj. st. '91	gust. st/km <sup>2</sup>
ZADAR	15	191.71	80 355	419
PULA	2	58.38	62 378	1068
ŠIBENIK	31	433.15	55 842	129
DUBROVNIK	31	143.18	55 638	389
SISAK	35	421.43	60 803	144
SL. BROD	3	54.44	58 531	1075
KARLOVAC	58	404.33	70 867	175
VUKOVAR	3	89.51	47 109	526
VARAŽDIN	10	59.42	48 834	822
VINKOVCI	2	39.89	38 580	967
UKUPNO	190	1895.44	578 937	

TABLICA 4

Obuhvat gradova – teritorij  
 jedinice lokalne samouprave

#### Grad: prostorno-planerski obuhvat

*Zakon o prostornom uređenju* iz 1994. godine i novela iz 1998. godine utvrđuju oblike dokumenata i akata: **dokumenti praćenja i dokumenti prostornog uređenja** te upravni akt **lokacijska dozvola**. Valja zabilježiti da je Zakon iz 1994. izbacio pojam *urbano-urbanizam*, a grad sveo na teritorijalnu jedinicu. Tek novela Zakona iz 1998. vraća urbano planiranje, *Generalni urbanistički plan i Urbanistički plan uređenja*, doduše u istim administrativno-teritorijalnim okvirima i kompetencijama jedinica lokalne samouprave. Donošenje planova regulirano je Uredbom iz 1998. godine, a sadržaj i obvezni pokazatelji posebnim Pravilnikom donesenim iste godine.

Prostorno planiranje jest jedan od glavnih instrumenata upravljanja, ali planovi su statičke projekcije koje se ne provode same po sebi. Stoga posebnu ulogu dobivaju novi i još nedostatno izvježbani dokumenti, a to su *Izvješća i Programi unapređenja stanja u prostoru*. Ti dokumenti su osnova za izradu i donošenje prostornih planova i otkrivaju što nije u redu u prostoru i što nije u redu s planovima te tako daju zadatak planskom postupku i drugim mjerama. Zasada ovi dokumenti nisu sadržajno razrađeni, niti dosta prepoznati kao oblik upravljanja prostorom. Gradovi sve češće posežu za izvanplanskim odnosno predplanskim oblicima, kao što su problemske i sektorske studije što je u biti na tragu problemskog obuhvata uz nuždan oprez da pritom cijeli postupak ne skrene pre-

ma usko sektorskom pristupu (najčešće prometne studije, gospodarstvo ali i ekološke teme).

Grad kao naselje tretiran je, dakle, na nekoliko plan-  
skih razina predviđenih Zakonom o prostornom uređenju.

### *Planovi teritorijalnih jedinica*

Prostorni plan županije, kao nov oblik-razina planiranja (tek u fazi izrade) određuje državnu i regionalnu poziciju i funkcije grada te definira planskim mjerama širi prostor interakcija grada i okoline. Prostorni plan grada kao administrativno-teritorijalne jedinice određuje prostor planiranja gradskog naselja tako što određuje obuhvat GUP-a. To znači da se dimenzija i glavne funkcionalne odrednice grada oblikuju prije i izvan postupka generalnog urbanističkog planiranja.

### *Generalni urbanistički plan (GUP)*

Prostorno planerski gledano grad se pojavljuje kao uravnotežen sustav-cjelina s prepoznatljivim dijelovima u Generalnom urbanističkom planu (GUP). Slijedom novele Zakona iz 1998. utvrđena je obveza donošenja GUP-a samo za gradove veće od 15 000 stanovnika, a kako u 1990. godini prestaju vrijediti stari GUP-ovi, neće se više činiti izmjena i dopuna nego izrađivati novi planovi. Predstoji, dakle, nova generacija urbanističkih planova. Ona će biti čvrsto vezana uz dosadašnje koncepcije i morat će ih redefinirati i s gledišta razvojnih modela i provedbeno, dakle strukturom pokazatelja i odredaba. Trebat će riješiti pitanje obuhvata GUP-ova. Otvoreno je pitanje koliki će utjecaj na plansko oblikovanje novih razvojnih ciljeva promatrane skupine gradova imati regionalna, morfološka i druga obilježja, a koliko u biti slični i prečesto reducirani ciljevi smještaja u gradu.

### *Urbanistički plan uređenja (UPU)*

Za obuhvat većih i složenih cjelina (dijelova grada) Zakon predviđa Urbanistički plan uređenja koji je obvezatan za gradove s manje od 15 000 stanovnika i zaštićene urbane cjeline. To je planski oblik koji obuhvaća više razina i mjera (1 : 5000 do 1 : 1000) što ostavlja otvorenim pitanje kada i s kakvim ciljem ga donositi. Očekivano će zamijeniti dosada korišteni oblik detaljnih regulacijskih planova, izrađivanih kao "drugi planovi" prema Zakonu iz 1994.

### *Detaljni urbanistički planovi (DPU)*

Nakon novele Zakona izvršene 1998. situacija oko primjene DPU se bitno mijenja s još nejasnim posljedicama. Naime, DPU zamjenjuje u svim elementima lokacijsku dozvolu te se tako potpuno približava "izvedbenim" dokumentima malog i u svim elementima spoznatljivog zahvata. Zbog vlasničkih odnosa i nedostatka Zakona o urbanoj komasaciji, odnosno instrumenata osiguranja javnog interesa, DPU-a će u realizacijskom smislu biti provediv samo ako je grad ujedno i investitor na gradskom zemljištu te za male, konkretne zahvate usuglašene sa subjektima realizacije, što može dovesti u opasnost cjelovitost obuhvata, a poglavito izvedbu svih elemenata koji čine cjelinu. Bit će primjenjiv i u slučaju kad se grad pojavljuje kao posrednik za više ulagača-vlasnika, ali ponajprije s ciljem osiguranja javnog prostora i funkcija. Velike zapreke u ostvarivanju mogu se očekivati kada grad odluči i donese DPU za veće cjeline na privatnom zemljištu i u zonama rekonstrukcija. Posljednjih godina je zabilježeno intenzivirano donošenje detaljnih planova prema Zakonu iz 1994. što valja povezati s tada još nedostajućim propisima o postupku donošenja i propisa o sadržajnom minimumu što je omogućavalo različite manipulacije, pa i zloupotrebe tog plana.

Srednji gradovi neće bitno mijenjati generalne koncepte, a raspoloživ planerski instrumentarij rabi će se pretežito za unutarnju artikulaciju različitih aspiracija s naglascima:

- određivanje urbanog prostora i obuhvata GUP-a u novim administrativno teritorijalnim jedinicama;
- finija raščlamba i provedbeno određivanje urbanih struktura po tipu izgrađenosti, a ne samo namjeni;
- provedbene odredbe za nove funkcije i aspiracije kao što su djelatnosti u sklopu stanovanja, preciznije odredbe o mješovitim strukturama i druge;
- pretežitost parcijalnih zahvata praćena užim i fragmentarnim obuhvatima naglasit će problem osiguranja zajedničkih elemenata, posebno javnih sustava, a imat će i oblikovne implikacije, poglavito u zaštićenim cjelinama.

Činjenica da izabrana skupina gradova ima planove konceptualno (a većim dijelom i provedbeno) izrađene u okvirima prošlog društvenog ustrojstva, postoje problemi provedbe u novim okolnostima (vlasničkim i drugim), ali i u odnosu na današnje gospodarske i financijske prilike. Može se govoriti o osobitom obliku neravnoteže interesa raznolikih razvojnih aktera i planske ponude. S tog aspekta valja se pozabaviti mogućnostima koje pruža sustav planova. Moguće je univerzalnim odredbama u GUP-u regulirati velik dio pitanja ili dio prenijeti na sljedeću plansku razinu. No obveza, zadatak i obuhvat plana nižeg, proved-

benog reda ne bi trebala biti određena po kriteriju planskog sveobuhvata, nego po kriteriju rješavanja određenog problema primjerenim planom. Pojvaljuje se, dakle, mogućnost manipulacije planskim razinama, sukladno okolnostima, pa planiranje tek tako postaje potpuni upravljački sustav.

Očekivano dolazi vrijeme realnijeg planiranja, čvršće vezanog uz instrumente i subjekte provedbe, ali i naglašena fragmentarnost zahvata. Stoga će biti potrebna redefinicija dugoročne sastavnice kao *vodeće slike* (imati viziju-plan) s čvrstim elementima koji drže dijelove na usklađenom okupu jednostavno zato da se pod pritiskom parcijalnih zahvata cjelina ne raspadne, a sustavnost grada ne dovede u pitanje već na fizičkoj, a pogotovo na funkcionalnim razinama pojavnosti. S druge strane, nezamjenjiva razvojno-planska dimenzija preobrazbe, ako je predaleka i prevelika, često zamagljuje pogled na ono oko sebe. Taj se izazov pojavljuje u obnovi grada od ratnih razaranja. Tamo treba riješiti pragmatična pitanja na brz i jednostavan način, a istodobno misliti i na budućnost. Reinhard Breit (1995.) spominje opasnost od velikih “Projekata” i preporuča *uzore* kao osnovu za multistrukovne intervencije u konkretnim situacijama.

## Gradski programi i regulativa

Upravljanje gradom i pokretanje razvoja raspoloživim instrumentima moguće je tek na temelju uvida u resurse i prepoznavanje problema na mjerljiv način. Stoga su nužne *bilance* i *sistematizacija sastavnica* koje čine urbanu i razvojnu strukturu kako bi se vidjelo čime grad raspolaže u fizičkom i funkcionalnom smislu, a onda i dalje, u kakvom su međusobnom odnosu te sastavnice prema subjektima upravljanja i drugim kriterijima. Nakon što grad usvoji svoj prostorni plan, postavlja se pitanje provedbe. To je predmet *programa realizacije plana* ili pak nešto drugo: *Program razvoja* (i prostornog) čemu će kao jedno od sredstava poslužiti i prostorni plan.

### *Programi gradskih vlasti*

Riječ je o vlastitim programima ili udjelu u programima razvojnih subjekata važnim za grad kao glavnim oblicima razvojne politike (infrastrukturni, ekološki, stambeni, gospodarski, socijalni, kulturni). Oni moraju imati dvije jasne sastavnice:

- financijsku (vlastita sredstva, udjel u kreditima i investicijama javnih poduzeća);



- prostornu (mjesta-prostor ostvarivanja programa).

Tu prostorno planiranje prelazi iz konceptualnog u upravljački instrument, jer određuje status zemljišta a onda i oblik zahvata u prostoru koji su nedvojbeno upravljačke kategorije pripreme prirode. Naime, nesređena dokumentacija koči i odlaže programe pri čemu se gube i vrijeme i sredstva. Zato upravljanje zahtijeva koordinaciju i otvara pitanje funkcioniranja gradskih službi (upravnih odjela) koje bi očekivano trebale djelovati aktivno, a ne samo odobravanjem nekog zahvata. Srednji grad trpi od nastale transformacijske praznine (veliko gospodarstvo), pa mora privući nove interese temeljene na novim razvojnim programima. Ti procesi imaju uglavnom isti predznak, ali različite dimenzije i različite učinke. Tako primjerice u Šibeniku uklanjanje TEF-a otvara nove funkcionalne i kvalitativne mogućnosti, ali za sada i dvojbe, jer važeći plan još uvijek sadrži staru namjenu.

### *Gradski propisi*

Temeljem ustavnog i zakonskog položaja jedinice lokalne samouprave gradovima su na raspolaganju sljedeći glavni instrumenti upravljanja:

- **Komunalna sredstava prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu** (NN 36/95.)

- Komunalna naknada za obavljanje usluga prema m<sup>2</sup> korisnog prostora ovisno o zoni (položaju), stupnju opremljenosti i namjeni.

- Komunalni doprinos koristi se za uređenje zemljišta za izgradnju (prilikom investiranja, građenja) uprosječen i diferenciran u pravilu po zonama, najčešće 3–4 takve zone.

- **Iznajmljivanje nekretnina u vlasništvu grada** jedna je od najvažnijih stavka i također se u pravilu određuje prema zonama atraktivnosti i opremljenosti prostora.

• **Koncesije** su vezane uz pitanje vlasništva nad zemljištem i dobrima i nije još razvijen oblik vođenja politike razvoja i upravljanja ni u državi pa ni u gradovima. Specifični prostori podliježu nadležstvu resora (pomorsko dobro na primjer). Pitanje slobodnih zona se aktualizira, ali zbog ukupne nedefiniranosti i još nedefinirane interesne pozicije prostora oko i u gradovima čini se da je zasada više očekivanja nego rezultata.

• **Gradski propisi** o održavanju zgrada, obvezama korištenja prostora, obvezama uređenja aktivnih prizemlja, o gradskom redu i drugi.

- **Gradski porezi** i takse koje po zakonu može odrediti jedinica lokalne samouprave.

Kako će gradske vlasti manipulirati s prostorno-funkcionalnom strukturom uz pomoć uspostave vrijednosnih i dinamičkih kategorija stvarajući sustav "cijena grada" – ključno je pitanje upravljanja i mjesto stvaranja dohotka koji će onda biti upotrijebljen za razvitak. Komunalni doprinos danas opterećuje investicije, a grad nema sredstava za selektivnu i kreditnu politiku, pa teško dolazi do ulaganja, dakako različito po djelatnostima, ovisno o unutarnjim parametrima te djelatnosti. Isto tako stoji činjenica da gradske vlasti reagiraju na pojavu "jačeg" investitora tako što ga vide kao izvor sredstava. On će to i biti, ali tek tijekom rada, kad stvara dobit, a ne u fazi investicije kad je najopterećeniji.

Nužno je, dakle, da grad vodi politiku pomoću cijena, ali i druge instrumente koji će te procese korigirati. Izdvajamo neke od važnijih stavka:

- postojanje nekorištenih i u stanju propadanja objekata u središtima;
- nedostatak obveza korištenja najatraktivnijih prostora za određene atraktivne namjene;
- nepostojanje obveza izgradnje na neizgrađenim parcelama u građevinskom području i progresivnog oporezivanja takvih slučajeva.

Gradske vlasti imaju mogućnost svojim mjerama i propisima djelovati na te pojave. Najčešći odgovor na pitanje zašto se to ne čini jest da se u današnjim okolnostima teško mogu uvoditi dodatna opterećenja na građanstvo i druge subjekte. Uvažavajući teškoće oko privlačenja ulaganja u srednje gradove, ipak je riječ i o poremećajima u kojima mjesto nalaze i trenutačni interesi.

Dokazano je da uključenje zemljišta u građevinsko područje (GP) izaziva odmah i učinke na povećanje vrijednosti tih parcela, ali ne i na obveze prema gradu (komunalna naknada i doprinos daje se tek na građevinu, a ne i na zemljište). Grad pritom ne samo da nema nikakve koristi nego uopće nema utjecaja na daljnju sudbinu tih površina. Međutim, grad je proveo postupak planova koji su uključili parcele u GP i time rekao da je to njegova politika. Iza toga, na žalost, ne slijedi ništa što bi tu politiku pretočilo u učinak. Ako vlasnik ne želi graditi, parcela će stajati neiskorištena. Grad tako ne može komunalno opremiti zemljište, a investitorima ne može ponuditi prostor za njihove inicijative. Oni obilaze vlasnike zemljišta, cjenkaju se te odustanu. Grad tako izgubi i ulagača i sredstva.

Drugi scenarij je da poduzetnik pronađe zemljište na rubu grada, u neuređenoj zoni i izgradi objekt do kojeg onda treba voditi infrastrukturu. Tako se stvaraju strukture za koje se odmah zna da će kasnije biti predmet sanaci-

je, dakle i opterećenja gradskog proračuna. Na primjer, Vinkovci su zbog nedostatka vlastitog zemljišta zatražili 1997. godine povećanje GP (izmjenom i dopunom PPO) na bivše društveno – sada državno uređeno poljoprivredno zemljište a da su pritom mnogi vlasnici držali posjede neiskorištene i bavili se poljoprivredom u gradu. Treba odmah razmotriti: nije li to možda jedan od željenih oblika osobitosti hrvatskih srednjih i manjih gradova koji bi barem na prvi pogled bio na tragu ekloških sintagmi o neopterećenosti okoliša i ne baš svijetle budućnosti s gledišta učinaka koncentracija i nepobitnih načela potrebnih gustoća, intenziteta proizvodnje po angažiranoj jedinici prostora, a sve zato da bi oni bili ekonomični po dominantnim mjerilima. Dakako, uvijek i svugdje na isti način.

Još je, dakle, nerazvijen sustav ponude i usmjeravanja investicija, no taj dio ponude grad ne može obaviti ako nema svojeg zemljišta i početnog kapitala. Na putu toj upravljačkoj sastavnici stoji činjenica da:

- nema **zakona o urbanoj komasaciji** i zakonske osnove za izvlašćivanje, pa grad ne može pripremiti zemljište i ponuditi ga ulagačima ako nije u njegovu vlasništvu,
- gradovi uglavnom raspolažu s malim **fondom zemljišta u svojem vlasništvu**, a situaciju otežava činjenica da se raspoloživo zemljište često ne poklapa s određenom namjenom prostora, pa dolazi do pragmatičnih izmjena plana što može dovesti do osjetnih poremećaja u urbanim sustavima.

Ova pitanja nisu bila bitna kad je zemljište bilo u društvenom vlasništvu, ali sada jesu, iako još uvijek vrijedi većina planova nastalih pod tim ranijim pretpostavkama.

## ZAKLJUČAK

---

Srednji grad ne može ostati sam, izoliran i prepušten samo vlastitim snagama. On je dio temeljne razvojne strukture države. S te razine očekivane intervencije se odnose na:

- distribuciju funkcija o kojima se odlučuje na državnoj i županijskoj razini;
- usmjeravanje razvoja gospodarstva neposredno i instrumentima poticanja;
- izgradnju zakonskog okvira u kojem će srednji grad naći jače uporište djelovanja;
- izgradnju velike infrastrukture kojom se stvaraju uvjeti za razvoj područja, a gradovi povezuju u siguran sustav (važno za ulagače).

Ove intervencije, ako se provedu, najprije će pojačati ulogu srednjih gradova što može dovesti do koncentracije

snaga u tim točkama i slabljenja unutarnjih područja. No, samo snažno regionalno središte moći će djelovati na okružje distribucijom svojih razvojnih elemenata i opremanjem šireg prostora te tako stvoriti sebi dosta razvijeno okružje bez kojeg ni samo nije snažno. Moguć je i drukčiji model: ravnomjernije raspoređivanje razvojnih impulsa s dužim rokom osnaživanja ukupne regionalne strukture. Okolnosti za takav pristup nisu jednake na svim područjima Hrvatske, pa je to pitanje jedna od ključnih tema županijske planske razine. U svakom slučaju, srednji gradovi u Hrvatskoj će se razvijati ovisno o razvijenosti, opremljenosti i “urbaniziranosti” šireg prostora, ali ipak ne na način holandskih ili njemačkih urbaniziranih područja. Nedvojbena preduvjet da grad postane i snažan poduzetnik je snažno gospodarstvo. Nisu, dakle, dostatni instrumenti prikupljanja sredstava, nego i mehanizmi stvaranja sredstava. Ključni segment je infrastruktura koja u pravilu zahtijeva velika početna sredstva (vodno gospodarstvo, ceste, energetika). Da bi se iskoristili različiti državni fondovi i drugi izvori sredstava, nužni su programi i udjel grada.

Djelovanje grada-gradskih struktura temelji se na dvije glavne skupine poslova:

- priprema i realizacija vlastitih programa – organizacijski, financijski i ulaganjem u sadržaje;
- priprema za prihvata inicijativa različitih ulagača radi osiguranja prostora (plansko i stvarno).

Za oblikovanje programa potreban je uvid u potrebe, jasna politika koja će te potrebe kvantitativno i kvalitativno izdiferencirati, a potom i potpuna informacija o mogućim intervencijama i raspoloživim prostorima. Prostorni planovi u tom kontekstu predstavljaju podlogu za djelovanje, ali ne daju odgovore u pogledu realizacije. Sve jače izražena disproporcija između potrebe za čvrstim planskim odredbama i potrebe prilagođavanja konkurirajućim interesima zahtijeva finiju regulaciju urbanog prostora. Usporedo s planskom i regulacijskom osnovom nužno je razviti oblike djelovanja između prostornih planova (GUP-a) i akcijskih projekata koji će na transparentan, kataloški način predočiti-ponuditi razvojne mogućnosti ulagačima. Gradska uprava mora osim plana (dakle namjene prostora) imati pregled parcela i podataka o njima, i to s gledišta uvjeta pod kojima se određena parcela može rabiti. U tom smislu nužno je i organizacijsko osposobljavanje gradskih službi-odjela, a treba razmotriti i moguće oblike agencijskog djelovanja.

- Analiza prostornih planova gradova i važnijih naselja*, 1995., Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja – Zavod za prostorno planiranje – Urbanistički institut Hrvatske, Zagreb
- Breit R., 1995., *Prostorno planiranje u otežanim uvjetima*, Međunarodno udruženje za oblikovanje gradova, Beč
- Gradovi i održivi razvoj*, 1996., 2. Konferencija UN o ljudskim naseljima, Istanbul
- Kompleksno sagledavanje procesa urbanizacije Republike Hrvatske*, 1995., Urbanistički institut Hrvatske, Zagreb
- Marinović-Uzelac A., 1986., *Naselja, gradovi, prostori*, Tehnička knjiga, Zagreb
- Marinović-Uzelac A., 1989., *Teorija namjene površina u urbanizmu*, Tehnička knjiga, Zagreb
- Obalno područje Županije Dubrovačko-neretvanske*, 1998., Zavod za prostorno uređenje Dubrovačko-neretvanske županije, Dubrovnik.
- Prijedlog prostornog plana Županije Varaždinske*, 1998., Zavod za prostorno uređenje Županije Varaždinske, Varaždin
- Prostorni plan SR Hrvatske*, 1988., Republički komitet za građevinarstvo, stambene i komunalne poslove i zaštitu čovjekove okoline, Urbanistički institut SRH, Zagreb
- Prostorni program obnove i izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Vukovara*, 1997., Ministarstvo prostornog uređenja graditeljstva i stanovanja, Arhitektonski fakultet sveučilišta u Zagrebu – Zavod za Urbanizam, Zagreb
- Rogić I., 1991., *Periferijski puls u srcu od grada*, Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb
- Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske*, 1997., Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja – Zavod za prostorno planiranje, Zagreb
- Šimunović I., 1986., *Grad u regiji*, Biblioteka “Pogledi”, Split
- Šverko I., 1997., *Trg na rubu povijesne jezgre – granica povijesnih središta, Prostor 2/14*, Sveučilište u Zagrebu – Arhitektonski fakultet, Zagreb
- Urbanistički institut SRH 1947-1987.*, 1987., Monografija, Urbanistički institut SRH; Zagreb
- Zakon o komunalnom gospodarstvu*, NN-36/95.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina*, NN-10/97.
- Zakon o prostornom uređenju*, NN-30/94. i 88/98.