

PROSTOR

27 [2019] 1 [57]

ZNANSTVENI ČASOPIS ZA ARHITEKTURU I URBANIZAM
A SCHOLARLY JOURNAL OF ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING

SVEUČILIŠTE
U ZAGREBU,
ARHITEKTONSKI
FAKULTET
UNIVERSITY
OF ZAGREB,
FACULTY OF
ARCHITECTURE

ISSN 1330-0652
[https://doi.org/
10.31522/p](https://doi.org/10.31522/p)
UDK | UDC 71/72
CODEN PORREV
27 [2019] 1 [57]
1-190
1-6 [2019]

POSEBNI OTISAK / SEPARAT | OFFPRINT

ZNANSTVENI PRILOZI | SCIENTIFIC PAPERS

78-87 IVANA KATURIĆ
 KRUNOSLAV ŠMIT
 IVANA HAJDINJAK
 KRUNOSLAV KRAJNEC

RAZVOJNE STRATEGIJE
KAO ĆIMBENIK ODRŽIVOG
RAZVOJA GRADОVA
KOMPARATIVNA ANALIZA ANTWERPENA,
BRATISLAVE, KRAKOWA I ZAGREBA
IZVORNI ZNANSTVENI ČLANAK
[HTTPS://DOI.ORG/10.31522/P.27.1\(57\).6](https://doi.org/10.31522/P.27.1(57).6)
UDK 711.122 "19/20"

DEVELOPMENT STRATEGIES
AS KEY FACTORS FOR SUSTAINABLE
URBAN DEVELOPMENT
COMPARATIVE ANALYSIS OF ANTWERPEN,
BRATISLAVA, KRAKOW AND ZAGREB
ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER
[HTTPS://DOI.ORG/10.31522/P.27.1\(57\).6](https://doi.org/10.31522/P.27.1(57).6)
UDC 711.122 "19/20"



Af



SL. 1. PARK SPOOR NOORD, ANTWERPEN,

PRIJE I NAKON PREUREDENJA

FIG. 1 PARK SPOOR NOORD, ANTWERPEN,

BEFORE AND AFTER REDEVELOPMENT

IVANA KATURIĆ¹, KRUNOSLAV ŠMIT², IVANA HAJDINJAK¹, KRUNOSLAV KRAJEC¹



¹URBANEX D.O.O.
HR – 10000 ZAGREB, VLAŠKA 95

²SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
ARHITEKTONSKI FAKULTET
HR – 10000 ZAGREB, KAČICEVA 26
ivana.katuric@urbanex.hr
krunoslav.smith@arhitekt.hr
ivana.hajdinjak@urbanex.hr
krunoslav.kranjec@urbanex.hr

¹URBANEX D.O.O.
CROATIA – 10000 ZAGREB, VLAŠKA 95

²UNIVERSITY OF ZAGREB
FACULTY OF ARCHITECTURE
CROATIA – 10000 ZAGREB, KAČICEVA 26
ivana.katuric@urbanex.hr
krunoslav.smith@arhitekt.hr
ivana.hajdinjak@urbanex.hr
krunoslav.kranjec@urbanex.hr

IZVORNI ZNANSTVENI ČLANAK
[https://doi.org/10.31522/p.27.1\(57\).6](https://doi.org/10.31522/p.27.1(57).6)
UDK 711.122 "19/20"

TEHNIČKE ZNANOSTI / ARHITEKTURA I URBANIZAM
2.01.02. – URBANIZAM I PROSTORNO PLANIRANJE
ČLANAK PRIMLJEN / PRIHVAĆEN: 10. 6. 2019. / 17. 6. 2019.

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER
[https://doi.org/10.31522/p.27.1\(57\).6](https://doi.org/10.31522/p.27.1(57).6)
UDC 711.122 "19/20"

TECHNICAL SCIENCES / ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING
2.01.02. – URBAN AND PHYSICAL PLANNING
ARTICLE RECEIVED / ACCEPTED: 10. 6. 2019. / 17. 6. 2019.

RAZVOJNE STRATEGIJE KAO ČIMBENIK ODRŽIVOG RAZVOJA GRADOVA KOMPARATIVNA ANALIZA ANTWERPENA, BRATISLAVE, KRAKOWA I ZAGREBA

DEVELOPMENT STRATEGIES AS KEY FACTORS FOR SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT COMPARATIVE ANALYSIS OF ANTWERPEN, BRATISLAVA, KRAKOW AND ZAGREB

ODRŽIVI RAZVOJ
PROSTORNO PLANIRANJE
STRATEŠKI PROJEKT
STRATEŠKO PLANIRANJE
URBANI RAZVOJ

SUSTAINABLE DEVELOPMENT
PHYSICAL PLANNING
STRATEGIC PROJECT
STRATEGIC PLANNING
URBAN DEVELOPMENT

Strategije urbanoga razvoja gradova Europske unije [EU] bitno su odredene karakteristikama sustava prostornog i strateškog planiranja. Provedeno je istraživanje i komparativna analiza između razvojne strategije Grada Zagreba sa strateskim razvojnim dokumentima gradova Antwerpena, Bratislave i Krakowa s ciljem razumijevanja odnosa prostornog i strateškog planiranja, te odnosa prema projektima integriranoga urbanog razvoja. Pritom je utvrđena značajna sličnost između sustava planiranja u Zagrebu, Bratislavu i Krakowu, dok se sustav strateškog planiranja u Antwerpenu u značajnoj mjeri razlikuje.

Urban development strategies in the EU are fundamentally determined by the characteristics of physical and strategic planning. This research is based on a comparative analysis of the development strategy for the Zagreb City and the strategic development documents for Antwerpen, Bratislava and Krakow. It examines the relationship between the physical and strategic planning as well as the attitude towards the integrated urban development projects. The research results indicate that there is a striking similarity between the planning systems in Zagreb, Bratislava and Krakow while the strategic planning system in Antwerp is considerably different.

UVOD

INTRODUCTION

Potreba za kvalitetnim i sustavnim planiranjem razvoja prostornih jedinica u Republici Hrvatskoj rezultirala je uvođenjem sustava strateškog planiranja u zakonodavni i regulatorni okvir. Pritom je definiran Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske [NN 123/17] zajedno sa svojim podzakonskim propisima te on sluzi kao temelj za izradu strateških razvojnih dokumenata jedinica lokalne i područne samouprave, kao i najvišeg akta strateškog planiranja u Hrvatskoj – Nacionalne razvojne strategije. Na razini Europske unije gradovi su prepoznati kao motori cijelokupnog razvoja, slijedom čega su definirane brojne politike i pokrenute inicijative usmjerene upravo na postizanje održivoga urbanog razvoja kao osnovnog preduvjeta daljnje urbanizacije. Pritom je posebice značajna Urbana agenda za Europsku uniju koja je pokrenuta 2016. godine potpisivanjem Amsterdamskog pakta, a u sklopu koje se provedbe kroz rad različitih partnerstava usmjerenih na specifične razvojne izazove urbanih područja definiraju i provode akcijski planovi usmjereni na održivi razvoj gradova Europske unije. Bitno je pritom istaknuti kako je Urbana agenda za Europsku uniju instrument kojim se doprinosi ostvarenju ciljeva Nove urbane agende Ujedinjenih naroda, odnosno posredno ciljevima na globalnoj razini prihvaccene Agende 2030 za održivi razvoj. Održivi urbani razvoj također je definiran kao jedan od ciljeva Pariškog

sporazuma i kao temeljna odrednica Deklaracije iz Baskije.¹

Prilikom izrade strateških razvojnih dokumenta potrebno je dokumente nižega reda uskladiti s dokumentima višega reda, odnosno s nacionalnom razvojnom strategijom. Usto, strateške je dokumente potrebno uskladiti i izradivati sukladno drugim relevantnim zakonskim propisima poput Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske [NN 147/14, 123/17]. S druge strane, sustav prostornog planiranja definiran je Zakonom o prostornom uređenju [NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19], čime su sustavi strateškog i prostornog planiranja u regulatornom okviru odvojeni. Međutim, potrebno je voditi računa o uskladenosti strateških dokumenata s prostornim planovima te je prepoznata potreba međusobnog povezivanja navedenih dva sustava planiranja. S ciljem identificiranja povezanosti i uskladenosti navedenih sustava u drugim dijelovima Europe provedeno je istraživanje i analiza strateških razvojnih dokumenata u odabranim europskim gradovima, kojih je struktura i karakter izravan odraz postojećega zakonodavnog okvira, kako bi se mogla provesti komparativna analiza s Gradom Zagrebom. Pritom su analizom utvrđeni aspekti izrade, provedbe i praćenja strateških dokumenata europskih gradova te učinaka u prostoru kao rezultata njihove provedbe. Oni su potom uspoređeni s Razvojnom strategijom Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine [Službeni glasnik Grada Zagreba 18/17] i prostornim utjecajem navedenog dokumenta, na temelju čega je definirana hipoteza: Razvojne strategije gradova unutar kojih je integrirano strateško i prostorno planiranje jasnije definiraju razvojni smjer grada i konkretniziraju proces provedbe, odnosno imaju intenzivniji utjecaj na razvoj grada.

STRATEŠKO PLANIRANJE

STRATEGIC PLANNING

• **Pregled ključne literature** – Strateško prostorno planiranje svojim je razvojem postalo područje interesa i istraživanja brojnih znanstvenika. No, ne postoji jedinstvena definicija za strateško planiranje i strategije kao razvojne dokumente. Ovaj se termin koristi drukčije kod različitih autora i stručnjaka. Proučavanjem strateškog planiranja bavio se autor Louis Albrechts u radovima *Strategic (space)*

¹ European Commission, 2019.; Sustainable Cities Platform, 2019.

² COELHO DE FREITAS, 2018.

³ ALBRECHTS, 2004.

⁴ CHAPIN, 1965.; CULLINGWORTH, 1972. (prema: ALBRECHTS, 2004.)

⁵ CLARK, 2013.

tial) planning reexamined (2004.), *Strategic spatial planning and regional governance in Europe* (2003.) i *Practicing strategic planning: in search of critical features to explain the strategic character of plans* (2013.). Strateško je planiranje u kontekstu održivog razvoja gradova analizirano u knjizi *Planning sustainable cities: policy directions* (2009.). Potrebu za uvodenjem strateškog planiranja također su prepoznali autori Chris Couch, Lila Leontidou i Gerhard Petschel-Held u knjizi *Urban sprawl in Europe: landscapes, land-use change & policy* (2007.).

- **Teorijski okvir** – Intenzivan i često neplaniran rast i razvoj urbanih centara doveo je do potrebe uvodenja planskog sustava uz razvoj koncepta održivosti. Održivi je razvoj u Evropskoj uniji jedan od temeljnih ciljeva koji se nastoji ostvariti upravo strateškim planiranjem i integriranim urbanim razvojem. Pritom je važna međusobna poveznica između strateškog i urbanog prostornog planiranja te je navedene sustave potrebno razvijati kroz zajedničke ciljeve.

Strateško planiranje danas je jedan od glavnih alata u jačanju konkurentnosti određene prostorne jedinice, a proces strateškog planiranja uključuje razvoj vizije, definiranje ciljeva, kreiranje strategije i načina njezine implementacije, kao i evaluaciju rezultata provedenih aktivnosti.² Strateško planiranje kao takvo javlja se osamdesetih godina 20. stoljeća na razini lokalne i regionalne vlasti, a ovakva je praksa bila usmjerena uglavnom na individualne projekte vezane za prenamjenu i korištenje zemljišta. Krajem 20. stoljeća strateško planiranje postaje osnova za izradu strateških razvojnih dokumenata gradova i regija.³ Istovremeno s razvojem strateškog planiranja razvija se i planiranje zasnovano na namjeni [engl. *land use planning*], koje se temelji na utvrđivanju lokacije, intenziteta, oblike, količine i uskladenosti uređenja zemljišta potrebnog za različite funkcije korištenja prostora.⁴ Pritom se strateško planiranje razlikuje u odnosu na tradicionalne sektorske pristupe i pasivno planiranje korištenja zemljišta prema karakteristikama multisektorskog pristupa, odnosno planiranja zaštite okolisa, proučavanja vanjskih utjecaja i trendova, utvrđivanja postojećih i potencijalnih razvojnih resursa, uključenosti i suradnje različitih dionika i sektora, višerazinskom upravljanju, razvoju dugoročne vizije te usmjerenosti na konkretnе mjere i aktivnosti.⁵ Su-

kladno tome, strateško planiranje nije jedan pojam ili postupak, već skup koncepata, postupaka i alata koji se moraju prilagoditi situaciji s ciljem postizanja željenih rezultata. Strateško planiranje odnosi se na proces, institucionalni dizajn i mobilizaciju aktera.⁶ Ovaj oblik planiranja smatra se socijalno-prostornim procesom vodenim javnim sektorom koji je usredotočen na ograničeni broj strateških, ključnih područja u kojima se na temelju identificiranih potencijala, slabosti i dostupnih resursa definiraju vizija, aktivnosti i sredstva provedbe na temelju principa održivosti.⁷ Za strateška se područja stoga odabiru i definiraju strateški projekti sukladno definiranim ciljevima razvoja određenoga područja.⁸

Strateško je planiranje inovativan pristup urbanom planiranju koji se temelji na konceptualnim prostornim idejama i aspektima koji su važni za cijelokupno planiranje određenoga područja. Ovakav oblik planiranja služi kao alat za integriranje različitih funkcija i oblika javnog upravljanja uzimajući u obzir prostornu i teritorijalnu dimenziju. Strateško planiranje podrazumijeva participativni pristup i koordinaciju dionika iz različitih sektora, uz naglasak na uključivanje lokalnog stanovništva u planiranje i donošenje odluka. Ono je potrebno provoditi od lokalne do nacionalne razine, a navedeno je zapravo bitno u planiranju razvoja urbanih područja i donošenju razvojnih strategija.⁹ U strateškom planiranju važnu ulogu ima integrirani urbani razvoj kojim se planira razvoj grada u strateškom i prostornom kontekstu, a naglasak se stavlja na planiranje međusobno ovisnog i integriranog razvoja grada i njegove okolice uz koordinaciju i međusobnu suradnju javnoga, privatnoga i civilnoga sektora.¹⁰

KOMPARATIVNA ANALIZA

COMPARATIVE ANALYSIS

Cilj je istraživanja provedba komparativne analize između Grada Zagreba i odabranih europskih gradova s približno sličnim brojem stanovnika i sličnim razvojnim karakteristikama kako bi se provedba razvojnih strategija te ucinci i uspješnost provedbe mogli usporediti u prostornom kontekstu. Za usporedbu s Gradom Zagrebom na temelju analize društvenih i ekonomskih pokazatelja odabrani su gradovi Antwerpen, Bratislava i Krakow. Analiza društvenih i ekonomskih pokazatelja obuhvatila je pokazatelje kvalitete života u gradovima (Mercer kvaliteta života 2018. i Eurostat – zadovoljstvo životom u gradu 2015.), demografske trendove i strukture, gospodarsku snagu i trendove (BDP, BDP per capita, nezaposlenost), te prostorno-funkcionalnu strukturu gradova. U prvoj je etapi analize provedeno uredsko istraživanje kojim su

⁶ ALBRECHTS, 2004.

⁷ ALBRECHTS, 2004.

⁸ ALBRECHTS, BALDUCCI, 2013.

⁹ United Nations Human Settlements Programme [UN-Habitat], 2009.

¹⁰ Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe, 2007.

prikupljeni relevantni podatci potrebni za usporedbu te su analizirani trenutno važeći strateški razvojni dokumenti. U sljedećoj je etapi izrađen polustrukturirani anketni upitnik na temelju kojeg je provedeno istraživanje ispitivanjem glavnih dionika strateškog planiranja u odabranim gradovima – tijelima gradske vlasti zaduženima za izradu i provedbu razvojnih strategija. Upitnik je strukturiran kroz nekoliko tematskih cjelina. U uvodnom su dijelu prikupljene opće informacije o gradu, instituciji nadležnoj za strateško planiranje, postojanju razvojne strategije, njezinu razdoblju provedbe i integraciji prostornog aspekta. Sljedeci su dijelovi obuhvačali informacije o regulatornom okviru za strateško planiranje, procesu strateskog planiranja i izrade strategije te uključivanju dionika i stručnjaka u proces izrade. Iduća su se dva dijela upitnika odnosila na strateške projekte, njihov odabir i provedbu te integrirani urbani razvoj. Posljednji dio upitnika obuhvaćao je pitanja vezana za implementaciju razvojne strategije te praćenje provedbe i njenu evaluaciju. Na samom je kraju ostavljen dio za upisivanje preporuka za strateško planiranje i izradu razvojnih strategija koje su utvrđene na temelju vlastitoga iskustva ispitanih dionika. Upitnik je poslan svim relevantnim institucijama za strateško i prostorno planiranje te upravljanje razvojem na području triju analiziranih gradova. Kvalitativnom analizom rezultata upitnika dobivene su informacije i podatci koji se nisu mogli prikupiti uredskim istraživanjem pa je zahvaljujući tome omogućena dubinska analiza sustava strateskog i prostornog planiranja u odabranim gradovima. Na temelju rezultata upitnika, u kojem su postavljena konkretna pitanja vezana za prethodno definiranu hipotezu rada, dobiveni su odgovori iz analiziranih gradova kojima je definirana hipoteza potvrđena. Na ovaj je način provedba upitnika donijela konkrete rezultate koji su se poslije kvalitativnom analizom koristili u procesu potvrđivanja definirane hipoteze.

Krakow je grad kojeg su demografska, gospodarska i prostorno-funkcionalna obilježja vrlo slična Zagrebu, a tradicija i razvoj strateškog planiranja u Poljskoj odgovaraju onima u Hrvatskoj. Bratislava je također prema osnovnim demografskim, gospodarskim i prostorno-funkcionalnim obilježjima slična Zagrebu, a slovački je zakonodavni okvir prostornog i strateškog planiranja sličan onome u Hrvatskoj. Zbog identificiranih sličnosti s Gradom Zagrebom, Krakow i Bratislavu zanimljivi su gradovi za analizu i usporedbu važećih razvojnih dokumenata i učinaka njihove provedbe. Antwerpen je grad koji se prema prethodno navedenim obilježjima poput gospodarskih i prostorno-funkcionalnih razlikuje od Grada Zagreba. No grad je prepoznat po provedbi projekata integriranoga urbanog

razvoja te dugoj tradiciji strateškog i prostornog planiranja urbanoga razvoja.

- **Zakonodavni okvir izrade strateških dokumenata** – U Antwerpenu, odnosno u Belgiji, zakonodavni je okvir jedinstven za strateško i prostorno planiranje pa su navedena dva sustava integrirana i u međusobnoj koordinaciji. Svi se zakoni te politike prostornog i regionalnog razvoja donose na razini pojedinih regija i razvijaju se neovisno o drugim regijama. Zakon o urbanističkom planiranju koji je donesen u Flandriji, tj. sustav prostornog planiranja koji se njime propisuje, temelji se na strukturnom planiranju na tri razine – regionalnoj, pokrajinskoj i općinskoj.

U slučaju Bratislave prepoznata je nužnost strateškog planiranja u donošenju odluka za razvoj grada. Stoga su u skladu s time na državnoj razini doneseni zakoni koji reguliraju strateško planiranje te izradu strateških razvojnih dokumenata i programa. Najvažniji je pritom Zakon o regionalnom razvoju kojim su definirani svi aspekti budućeg razvoja prostornih jedinica te su strategije regionalnog razvoja prikazane kao glavni dokumenti razvoja prostornih jedinica.

Poljski zakonodavni sustav regulira prostorno planiranje na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini u sklopu Zakona o prostornom uređenju i razvitku. Unutar tog zakona obuhvaćeno je i prostorno i strateško planiranje te je regulirana izrada i donošenje lokalnih i regionalnih razvojnih planova. Na ovaj je način u Poljskoj definiran razvoj jedinica lokalne i područne samouprave na temelju razvojnih planova odnosno strateških dokumenata.

U Hrvatskoj je također propisana izrada lokalnih i regionalnih razvojnih dokumenata, odnosno strategija, Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske. Ovim je zakonom utvrđen sustav pripreme, izrade, provedbe, izvješćivanja, praćenja provedbe i učinaka akata strateskog planiranja za oblikovanje i provedbu javnih politika. Zakonom su definirane vrste akata strateskog planiranja ovisno o prostornom obuhvatu pa je definiran institucionalni okvir sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem prostornih jedinica u Hrvatskoj. U Gradu Zagrebu je pritom za provođenje strateškog planiranja te izradu i praćenje razvojnih dokumenata zadužena Razvojna agencija koja operativno djeluje kao javna ustanova od 2019. godine.

- **Strateško razvojno usmjerjenje** – Strateški razvojni dokument za grad Antwerpen naziva se Strateski plan prostorne strukture (engl. *Strategic Spatial Structure Plan*). Navedeni dokument predstavlja kombinaciju strateskog i prostornog planiranja uz naglasak na provedbu projekata integriranoga urbanog razvoja kojima se kombinira fizički i socio-

ekonomski razvoj grada. Iako je kod većine strateških dokumenata razvoj određenoga područja predviđen definiranjem vizije, ciljeva i prioritetnih mjera, u strateškom dokumentu za Antwerpen definirano je nekoliko razina politike razvoja i njihovih vizija prema kojima se planira budući razvoj grada (Tabl. I.). Pritom je naglasak na koordinaciji i komplementarnosti strateškog i prostornog planiranja što je osnova za definiranje tri hijerarhijske razine smjernica za razvoj grada kojima se definira vizija razvoja, utvrđuju određene razvojne zone i njihova namjena, te se definiraju programi i projekti u tim zonama. Pritom se programi i projekti u najvećoj mjeri odnose na konkretne, intervencijske mjere i aktivnosti koje doprinose fizickim i funkcionalnim promjenama u prostoru.

Temeljni strateški dokument razvoja Bratislave jest Program gospodarskog i društvenog razvoja Bratislave u razdoblju 2010.-2020. Navedeni je dokument u najvećoj mjeri kroz definiranje vizije i ciljeva usmjeren na strateško planiranje razvoja grada (Tabl. I.). Strategija razvoja Bratislave uključuje i ekonomiske i socijalne aspekte razvoja grada te jačanje Bratislave kao nadregionalnog centra. Pritom je naglasak na razvoju gospodarstva, ali se izdvaja i važnost unaprednja prostorne infrastrukture odnosno potreba za određenim intervencijama u prostoru. Međutim, strategijom se ne izdvajaju određena područja (zone) u prostornom kontekstu, vec se izdvajaju strateske teme razvoja vezane za cjelokupno područje Bratislave.

U Krakowu je temeljni strateški dokument razvojna strategija Krakowa pod nazivom *This is where I want to live. Krakow 2030*. Dokument je također na temelju definirane vizije i ciljeva prema sektorskim područjima i relevantnim dionicima usmjeren na strateško planiranje razvoja grada Krakowa (Tabl. I.). Strategijom se promise sveobuhvatan razvoj grada uz definiranje određenih prioritetnih područja razvoja s naglaskom na inovacijama, znanosti i ekonomiji, a uza zanemarivanje prostornog aspekta razvoja.

U slučaju Zagreba, Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine također je usmjerena na stratesko planiranje sukladno relevantnom Zakonu. Pritom je važan planirani strateski okvir razvoja unutar kojeg su definirani ciljevi, mjere i aktivnosti (Tabl. I.). Također su strategijom izdvojeni strateski projekti cijom je provedbom predviđen snažan razvoj grada. Strateski je okvir u slučaju Grada Zagreba također usmjerena na cjelokupni razvoj gradskog prostora, iako se unutar same strategije identificira nekoliko posebnih područja (zona) Grada s atributima posebnosti, za koja se utvrđuje poseban sklop planiranih aktivnosti.

TABL. I. PRIKAZ HIJERARHIJE STRATEŠKOG RAZVOJNOG USMJERENJA U STRATEGIJAMA ODABRANIH GRADOVA

TABLE I HIERARCHY OF THE STRATEGIC DEVELOPMENT DIRECTIONS IN THE PLANNING STRATEGIES OF THE SELECTED CITIES

Grad	Politika razvoja	Strateški cilj	Strateška tema	Prioritet	Mjera	Aktivnost
Antwerpen	+	-	-	-	-	-
Bratislava	-	+	+	+	+	+
Krakow	-	+	-	+	-	+
Zagreb	-	+	-	+	+	+

• **Strateski projekti** – S obzirom na to da je u Antwerpenu Strateskim planom prostorne strukture definirano nekoliko strateskih područja (zona) unutar grada koje su utvrđene na temelju koherentnosti prostorne strukture i specifičnosti područja, strateski se projekti odabiru sukladno identificiranim zonama odnosno potrebama njihova razvoja. Stoga se prema potrebama definiraju programi kojih će implementacija pridonijeti društvenom, gospodarskom i fizičkom razvoju navedenih područja, a posredno i cjelokupnom razvoju grada. Strateski se projekti odnosno programi biraju prema kriteriju njihova značenja u doprinisu razvoja širega područja i unaprednju kvalitetu života u gradu. Pritom su u Antwerpenu identificirana četiri strateska programa, koji su orijentirani na preuređenje željezničkog kolodvora Antwerpen, preuređenje gatova rijeke Schelde te uređenje otočića i zelenoga pojasa unutar grada.

U slučaju Bratislave, gdje nema definiranih razvojnih područja (zona) strateski se projekti drukčije identificiraju i odabiru. Prilikom implementacije strategije ovdje se koristi multikriterijska analiza definiranih razvojnih mjera koje se potom dijele na one koje je nužno provesti (strateske) i ostale mjeru kojih provedba nije hitna i prioritetna. Temeljem multikriterijske analize svakoj se mjeri dodaje kvantitativna vrijednost u obliku postotka, pri čemu se za nekoliko mjera s najvišim postotkom pod svakim razvojnim prioritetom navodi razdoblje u kojem je potrebna provedba. Pritom se utvrđuju strateski ciljevi razvrstani prema prethodno definiranim tematskim razvojnim područjima, ali bez definiranoga prostornog konteksta, odnosno usmjereni su na razvoj cjelokupnoga područja grada.

Strategija grada Krakowa također definira određene strateske projekte kojih se implementacija potiče s ciljem ukupnoga razvoja grada. No, navedeni projekti i programi identificirani su s obzirom na tematska područja razvoja grada, dok za njih nije definirana prostorna komponenta. Stoga se razvojnom strategijom Krakowa ističe velik broj strateskih projekata razvrstanih prema specifičnim tematskim ciljevima razvoja. Navedeni strateski projekti imaju prioritet u provedbi razvojne strategije.

Razvojnom strategijom Grada Zagreba također se izdvaja određen broj strateskih proje-

kata kojih je odabir i identifikacija definirana Smjernicama za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrednovanje njihove provedbe.¹¹ Identifikacija strateških projekata pritom se navodi kao posljednja etapa u procesu izrade razvojne strategije, kada strateški projekti moraju biti uskladjeni s pret-hodno identificiranim razvojnim prioritetima i mjerama. Razvojnom je strategijom i u slučaju Zagreba definirano nekoliko konkretnih strateških zona odnosno posebnih područja za koja se mjerama utvrđuje poseban sklop planiranih prioritetskih aktivnosti te koje zah-tijevaju integrirani pristup u aktivnostima, programima i projektima usmjerenima na revitalizaciju razvojnih potencijala. No odabir strateških projekata, kao i u slučaju Bratislave i Krakowa, temelji se na doprinosu cijelokupnom razvoju Grada, a ne izravno s izdvojenim strateškim zonama. Uza svaki se strateški projekt navodi i stupanj spremnosti projekta za provedbu pa se navode projekti neposredne realizacije te projekti realizacije u srednjoročnom i dugoročnom planskom razdoblju.

- **Projekti integriranoga urbanog razvoja** – Grad Antwerpen izuzetan je primjer dobre prakse u provođenju projekata integriranoga urbanog razvoja uz povezivanje prostornog i strateškog planiranja prilikom izrade strateškoga razvojnog dokumenta, ali i prilikom utvrđivanja strateških projekata za razvoj grada. Integrirani se projekti u Antwerpenu počinju provoditi od druge polovice 1990-ih godina, a do tada je naglasak bio na unapređenju društvenih aspekata života u gradu. Povezivanjem prostornog i strateškog planiranja razvijaju se projekti kojih cilj nije samo unapređenje društvenog života već i fizička obnova, te funkcionalni razvoj određenog područja u gradu. Tako se procesom integriranoga urbanog razvoja u obzir uzima prostorna, društvena i gospodarska komponenta koja će uz razvoj određenog područja (zone) doprinijeti ukupnom razvoju grada. Jedan od primjera integriranog projekta u Antwerpenu jest *Projekt Park Spoor Noord* koji se provodi na strateškom gradskom području Soft Spine. Prilikom definiranja elemenata samog projekta provedena su opsežna istraživanja i konzultacije s lokalnim stanovništvom i relevantnim dionicima kako bi se utvrdile potrebe i trenutačni problemi u proučavanom području. Na temelju toga identificiran je projekt kojim će se pridonijeti razvoju područja kroz nekoliko aspekata, a imajući na umu i potrebe lokalne zajednice.

U Bratislavi je također kod izrade strategije i planiranja budućeg razvoja naglasak bio na projektima integriranoga urbanog razvoja. Pritom se nastojalo pridržavati načela kom-paktnoga grada na temelju uravnotežene raspodjele područja rada, usluga i stanovanja. Iako je u strateškom dokumentu za Brati-

slavu definiran veći broj strateških projekata, samo je manji broj integriranog karaktera. No u gradu su prepoznati izazovi koje donose procesi suburbanizacije, spontane izgradnje i stalne fragmentacije grada u funkcionalne zone, zbog čega je potreban održivi i integrirani razvoj.

Na području Krakowa kao jedan od najznačajnijih projekata integriranoga urbanog razvoja izdvaja se projekt *Nowa Huta budućnosti* kojim se revitalizira istočni dio grada. Tim je projektom obuhvaćena ukupna revitalizacija u nekoliko aspekata, uzimajući u obzir postojeći i potrebnu infrastrukturu te urbane i društvene funkcije područja. Ujedno je projekt usmjerjen na upravljanje područjem i njegovim razvojem s ciljem povećanja atraktivnosti za investitore, lokalnu zajednicu i posjetitelje. Ovakvim se sveobuhvatnim konceptom društvenog, gospodarskog i prostornog (fizičkog) razvoja doprinijelo cijelokupnom razvoju istočnoga dijela grada, no to je samo poticaj za daljnji ukupni razvoj grada.

Na području Grada Zagreba provedeno je do-sad nekoliko projekata urbane obnove integriranog karaktera kojima je unaprijedeno stanje područja (zona) kroz nekoliko aspekata. Također, Strategijom razvoja predviđena je daljnja provedba projekata integriranoga urbanog razvoja, pri čemu se ističu Blok Badel i Gredelj.

- **Provedba strateških dokumenata** – Prilikom analize provedbe i njezine uspješnosti kod strateških dokumenata naglasak je bio na stratesko-planskom okviru i provedbi mje-ri s konkretnim i vidljivim razvojnim učincima u smislu preobrazbe prostora odnosno određenih zona.

U Antwerpenu je glavna karakteristika provedbe strateškoga razvojnog dokumenta 'spori urbanizam'. Ovaj izraz podrazumijeva pristup usmjeren k strpljivom postizanju kvalitetnih rezultata naspram težnje za kvantitetom i brzim rezultatima. Kroz ovaj je pristup istovremeno ostvaren i integrirani pristup koji kombinira fizičke i socioekonomske intervjencije u prostoru. Postojeći je strateški razvojni dokument jasno razumljiv svim članovima zajednice i predstavlja konsenzus oko smjera razvoja grada, zbog čega je provedba jednostavna, a temelji se na zajedničkom djelovanju i koordinaciji različitih dionika. Također, kvalitetno upravljanje razvojem uz praćenje smjernica Strateškog plana prostornih struktura posljedica je inteligentnog pristupa grada, pri čemu se adekvatno koriste strateška zemljista i prostori. Grad je prilikom izrade strategije donio odluku kako neće nastojati pridonijeti cijelokupnom razvoju grada, nego će u određenoj mjeri djelovati kao dionik razvoja kroz značajna zemljista koja grad posjeduje i kojima upravlja.¹²

Sustav upravljanja provedbom strateškoga razvojnog dokumenta Bratislave sastoji se

od dviju komponenata – upravljačkog i izvršnog tijela. Pritom su važne zadace upravljačkog tijela donošenje odluka o provedbi strategije, dodjeljivanje zadataka različitim dionicima i pružanje podrške u procesu provedbe strategije. Iz navedenoga je vidljivo kako u provedbi strategije ne sudjeluje samo jedno institucionalno tijelo, već dionici koji su odgovorni za pojedine segmente i sektore razvoja. Pritom se aktivnosti provode sukladno definiranim akcijskim planovima za određena razdoblja i za određena strateška područja. Jedno od ključnih pitanja urbanističkog razvoja Bratislave jest u ponovnom razvoju napuštenih lokacija uza staru gradsku jezgru i revitalizacija *brownfield* područja u privatnom vlasništvu. Usto, zadatak prostornog razvoja grada jest poboljšati prostornu i funkcionalnu kvalitetu grada. Navedeno je moguće postići provođenjem projekata integriranoga urbanog razvoja kojima bi se riješili istaknuti izazovi.

Razvojna strategija Krakowa sadrži akcijski plan s popisom politika, programa i projekata definiranih za određena tematska područja, zajedno s indikatorima pomoći kojih se tijekom provedbe prati stupanj njihove realizacije. Učinkovitost i kvaliteta implementacije pojedinih aktivnosti projekata ovise o stupnju uključenosti različitih dionika koji svojom stručnošću pridonose kvalitetnoj implementaciji. Također, i ovdje se naglašava važnost integriranog pristupa u provođenju aktivnosti kako bi se osigurao sustavan i kvalitetan razvoj.

Kod zagrebačke strategije provedba je također definirana akcijskim planom kao glavnim provedbenim dokumentom koji sadrži prikaz aktivnosti, programa i projekata planiranih strategijom. Za provođenje akcijskog plana strategije zadužena je razvojna agencija uza suradnju s ostalim relevantnim dionicima na području grada.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA

RESEARCH RESULTS

Na temelju provedenoga uredskog istraživanja i rezultata upitnika vidljivo je da se sustav strateškog planiranja te proces izrade i provedbe strateških razvojnih dokumenata razlikuje kod proučavanih država. Pritom se u slučaju Zagreba, Antwerpena, Bratislave i Krakowa upravo Antwerpen, kao jedini analizirani grad Zapadne Europe, izrazito izdvaja prema karakteristikama strateškog planiranja. Naime, u Antwerpenu je strateško planiranje usko povezano i u koordinaciji s prostornim planiranjem te se strateško-planska

dokumentacija izrađuje na temelju zajedničkog zakona i propisa. Navedeno je ključno u donošenju kvalitetnih i cjelovitih planskih dokumenata kojima se promiče sustavni planski razvoj. Usto, u slučaju Antwerpena prepoznata je važnost razvoja određenih dijelova grada pa je s ciljem usmjerjenog i kvalitetnog razvoja grad podijeljen na nekoliko strateških područja (zona) u kojima se promiče razvoj sukladno identificiranim potrebama. Identifikacijom područja u gradu u kojima je potrebna revitalizacija razvijaju se konkretni razvojni projekti, najčešće projekti integriranoga urbanog razvoja, koji imaju svoju prostornu komponentu. Pritom u planiranju, a posebno u realizaciji projekata, sudjeluje velik broj dionika iz različitih sektora, s naglaskom na uključivanje privatnog sektora uz koordinaciju gradske vlasti. Ovakvim procesom planiranja i upravljanja te postignutim razvojem pojedinog područja pridonosi se cjelokupnom razvoju grada. U slučaju Zagreba i Bratislave nije uočena povezanost prostornog i strateškog planiranja u izradi i provedbi strateških razvojnih dokumenata, dok je integracija navedena dva sektora u Krakowu vidljiva samo kroz zakonodavni okvir, ali ne i kroz konkretnu provedbu tog okvira. Kod preostala tri analizirana grada uočena je tematska orientiranost prilikom identifikacije i odabira strateških projekata, uza zamjerenje konkretnoga prostornog konteksta. Također se ističe usmjerenošć na razvoj grada kao cjeline umjesto dinamičnog i kvalitetnog razvoja manjih prostornih zona kojih će sustavni razvoj doprinijeti cjelokupnom razvoju grada.

ZAKLJUČAK

CONCLUSION

Analiziranjem Antwerpena kao jednoga od razvijenijih europskih gradova, koji ujedno ima dugu tradiciju strateškoga prostornog planiranja, potvrđena je hipoteza kojom se ističe važnost integracije strateškog i prostornog planiranja u izradi i provedbi strateških razvojnih dokumenata. Unatoč potvrđivanju navedene hipoteze, s obzirom na kompleksnost istraživane tematike i iznimno velik broj varijacija u mogućnostima i intenzitetu integracije strateškog i prostornog planiranja u razvojnim dokumentima gradova, ističe se nužnost i važnost daljnjega provođenja istraživanja ove tematike na primjeru većeg broja gradova.

Prema istaknutim karakteristikama strateškog planiranja u Antwerpenu, odnosno strukturom strateškoga razvojnog dokumenta i njegovu uspješnom provođenju, grad Antwerpen može se smatrati primjerom dobre prakse. U slučaju Zagreba, ali i preostala dva

¹¹ Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2015.

¹² Academy of Urbanism, 2018.

istraživana grada – Bratislave i Krakowa – moguce je primijeniti određena rješenja koja su u Antwerpenu imala uspješne rezultate provedbe. To se u najvećoj mjeri odnosi na integraciju strateškog i prostornog planiranja u ukupnom planiranju razvoja grada te na važnost prostornog aspekta provedbe intervencija u gradu s ciljem postizanja cjelokupnog razvoja grada. Stoga je uočena prostorna komponenta, kroz koju je vidljiv utjecaj prostornog planiranja u strateškim razvojnim dokumentima, primjer koordinacije i integracije dviju grana planiranja razvoja prostora koje doprinose sustavnom i cjelovitom razvoju. Osim dodavanja prostorne komponente konkretnim strateškim programima i projektima, važno je također identificirati teme u sklopu kojih su prisutne najznačajnije razvojne potrebe i potencijali te u skladu s time definirati ciljeve, prioritete, mjere i aktivnosti za postizanje razvoja. Na taj bi se način strateški dokument usmjerio prema konkretnim, strateškim temama (područjima) razvoja, kojih se realizacijom doprinosi razvoju ostalih tematskih područja koja su međusobno povezana. Pritom važnu ulogu imaju projekti integriranog karaktera koji pridonose razvoju različitih aspekata te se provode u sklopu različitih strateških tema (fizički razvoj u prostoru, društveni, gospodarski, okolišni razvoj).

Ključno u cijelom postupku izrade, a osobito u provedbi strateškog dokumenta, jest postizanje suradnje s različitim dionicima, lokalnim stanovništvom te susjednim jedinicama lokalne i područne samouprave s ciljem funkcionalnog povezivanja i međusobne koordinacije. Participativni pristup u planiranju ključni je element za kvalitetno planiranje u svim etapama i na svim razinama gdje se na temelju konsenzusa stvara strateški okvir i odabiru strateški projekti. Također je važno povezati dionike koji sudjeluju u izradi strategije s njezinom provedbom kako bi se provedba odvijala kroz sektorske odgovornosti uz njezino kontinuirano praćenje i vrjednovanje. Uza sve navedeno, planiranje provedbe strategije također je izuzetno bitno za postizanje ucinkovitih i kvalitetnih rezultata pa je zbog toga važan princip „korak po korak”, odnosno postupno provođenje strateških projekata kroz nekoliko etapa. Na taj način osigurava se participativno upravljanje provedbom pojedine etape i postizanje integriranoga urbanog razvoja određenoga područja koje u konačnici pridonosi cjelokupnom i integriranom razvoju grada.

LITERATURA

BIBLIOGRAPHY

1. ALBRECHTS, L.; HEALEY, P.; KUNZMANN, K.R. (2003.), *Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe*, „APA Journal”, 69 (2): 113-129; <https://doi.org/10.1080/01944360308976301>
2. ALBRECHTS, L. (2004.), *Strategic (spatial) planning reexamined*, „Environment and Planning B: Planning and Design”, 31: 743-758; <https://doi.org/10.1068/b3065>
3. ALBRECHTS, L.; BALDUCCI, A. (2013.), *Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans*, disP – „The Planning Review”, 194 (3): 16-27; <https://doi.org/10.1080/02513625.2013.859001>
4. CLARK, G. (2013.), *The Future of Cities: The role of strategic planning*, „Future Studies Research Journal”, 5 (1): 3-32; <https://doi.org/10.24023/FutureJournal/2175-5825/2013.v5i1.140>
5. COELHO DE FREITAS, J. P. T. (2018.), *Strategic Planning in Europe: Connecting Cities, Migrants and Migration*, Policy Report
6. COUCH, C.; LEONTIDOU, L.; PETSCHEL-HELD, G. (2007.), *Urban Sprawl in Europe: Landscapes, Land-Use Change & Policy*, Blackwell Publishing; <https://doi.org/10.1002/9780470692066>
7. *** (2006.), *Strategic Spatial Structure Plan for Antwerp* (s-RSA), City of Antwerpen, Antwerpen
8. *** (2007.), *Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe, Background Study on the „Leipzig Charter on Sustainable European Cities” of the German EU Council Presidenc*, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs
9. *** (2009.), *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)
10. *** (2010.), *Program gospodarskog i društvenog razvoja grada Bratislave za razdoblje 2010-2020*, Grad Bratislava, Bratislava
11. *** (2013., 2017., 2018., 2019.), *Zakon o prostornom uredenju*, „Narodne novine”, 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, Zagreb
12. *** (2015.), *Smjernice za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrednovanje njihove provedbe*, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Zagreb
13. *** (2017.a), *Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine*, Gradska ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada, Zagreb
14. *** (2017.b), *Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske*, „Narodne novine”, 123/17, Zagreb
15. *** (2018.), *This is where I want to live. Krakow 2030*, Krakow Development Strategy, Municipality of Krakow, Krakow

IZVORI

SOURCES

INTERNETSKI IZVORI

INTERNET SOURCES

1. Academy of Urbanism – Antwerpen, <https://www.academyofurbanism.org.uk/antwerp/>, 2012. [7.1.2019.]
2. Databank Publike Ruimte, <https://dbpubliekeruimte.info/> [5.1.2019.]
3. European Commission – Sustainable Urban Development https://ec.europa.eu/commission/news/sustainable-urban-development-2018-feb-09_en [12.5.2019.]
4. Sustainable Cities Platform, <http://www.sustainablecities.eu/> [13.5.2019.]

IZVOR ILUSTRACIJE

ILLUSTRATION SOURCE

- SL. 1. Databank Publike Ruimte (2019.)

SAŽETAK

SUMMARY

DEVELOPMENT STRATEGIES AS KEY FACTORS FOR SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT

COMPARATIVE ANALYSIS OF ANTWERPEN, BRATISLAVA, KRAKOW AND ZAGREB

Some key factors gave impetus for the research on development strategies and their impact on sustainable urban development: the need for sustainable development of urban areas, integrated urban development projects and their implementation, and the introduction of strategic planning system into the legislative and regulatory framework of the Republic of Croatia through the Law on Strategic Planning and Managing the Development of the Republic of Croatia. The study is based on a comparative analysis of Antwerpen, Bratislava, Krakow and Zagreb.

Initially, a hypothesis was set up and was later confirmed by the results of a desk research and a semi-structured interview. The analysis encompassed several aspects of development strategies and their impact, the process of their elaboration, the stakeholders taking part in this process, and the implementation process of the strategies. As the research results indicate, Antwerpen proves to be an example of good practice regarding the elaboration and implementation of development strategy, i.e. the achievement of positive and high-quality effects noticeable through sustainable city development.

Antwerpen clearly illustrates an integrated urban development model based on social, economic and spatial (physical) aspects as a result of the development strategies and their implementation. Such development is essentially based on the integration between strategic and physical planning into a joint system where strategic planning documents are made in coordination with physical planning on the basis of common laws and regulations. This leads to a systematic and planned development along with the coordination and active involvement of various stakeholders on all levels of the government. Due to the integrated physical and strategic planning, the development strategy

of Antwerpen is conceived around several areas (zones) where integrated development is fostered according to the determined needs. Emphasis is placed on all aspects of development and the priority of the projects depends on space needs as well as the actual needs of local population.

It should be emphasized that a great number of stakeholders from various sectors participate in the planning process of an area (zone). They manage and plan the development of the city through active collaboration and a consensus. Special emphasis is put on the implementation of integrated urban development projects which encompass physical and strategic planning.

The analysis of other cities reveals a polarization of the two systems. The same is visible primarily through a legislative framework with separate laws for strategic and physical planning. An exception in this respect is the city of Krakow which has adopted an integral law for spatial and strategic planning. However, the integration of these two planning systems is practically invisible in concrete implementation of the strategic development documents. As far as the other three analyzed cities are concerned (Bratislava, Krakow, and Zagreb), there is a tendency to group together measures, activities and projects based on thematic orientation and not on spatial component. Therefore, in the elaboration of a strategic document, there is no spatial component in the activity whose goal is the city development.

Moreover, the other three cities show that development strategies and their framework is directed to the entire city area while in Antwerpen, the development policies are directed to the defined space zones whose quality planned development will ultimately contribute to the overall development of the city. In all analyzed development strat-

egies, it is vital to recognize the importance of strategic projects which are given priority in the implementation of the same strategy.

In case of Antwerpen, integrated projects are aimed at several development aspects and implementation stages while in all other cities except Zagreb, the projects are aimed at a certain thematic area without specific impact on space and visible changes in space. In Zagreb, however, strategic projects of integrated character are identified. They target the development of a specific city area in several aspects but their implementation is practically impossible during a specific phase of the development strategy due to their complexity and scope.

Accordingly, these projects need to be implemented in several phases according to "step by step" principle in order to realize particular implementation stages in due time and in high-quality manner. Besides, strategic planning, and in particular the development strategy implementation should be necessarily linked with physical planning so that the integration of the two systems might result in a favourable outcome with beneficial consequences for space development.

It is also necessary to add a spatial component to the previously identified strategic topics in the city development so that the projects might be realized in a specific space according to the identified needs of each area. It is necessary to involve the stakeholders from public, private and civilian sector in the process of development and implementation of development strategies. In this way certain relevant sectors would be responsible for the project implementation in each stage. Everything mentioned will be a safe ground for high-quality implementation of integrated urban projects that will gradually contribute to an overall city development in all development aspects.

BIOGRAFIJE

BIOGRAPHIES

Dr.sc. IVANA KATURIĆ doktorirala je na urbanim studijima Sveučilišta u Miljanu i direktorica je tvrtke Urbanex.

Dr.sc. KRUNOSLAV ŠMIT doktorirao je na Arhitektonskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, gdje radi kao redoviti profesor.

IVANA HAJDINJAK je magistra geografije, a diplomala je na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

KRUNOSLAV KRANJEC je magistar geografije, a diplomirao je na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

IVANA KATURIĆ, Ph.D. graduated in urban development studies from the University of Milan. She is head of the company Urbanex.

KRUNOSLAV ŠMIT, Ph.D. received his doctoral degree from the Faculty of Architecture of the University of Zagreb where he works as full professor.

IVANA HAJDINJAK, Master of Geography, graduated from the Faculty of Science, University of Zagreb.

KRUNOSLAV KRANJEC, Master of Geography, graduated from the Faculty of Science, University of Zagreb.

