

SL. 1. USPOREDBA POVRŠINA BEČA, BUDIMPEŠTE I ZAGREBA
 FIG. 1 COMPARISON OF THE AREAS OF VIENNA, BUDAPEST, AND ZAGREB



SONJA SOČIVICA¹, KRUNOSLAV ŠMIT²

¹GRAD ZAGREB
GRADSKI URED ZA STRATEGIJSKO PLANIRANJE I RAZVOJ GRADA
HR – 10000 ZAGREB, ULICA REPUBLIKE AUSTRIJE 18

²SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
ARHITEKTONSKI FAKULTET
HR – 10000 ZAGREB, KAČICEVA 26

sonja.socivica@zagreb.hr
ksmit@arhitekt.hr

IZVORNI ZNAJSTVENI ČLANAK

[https://doi.org/10.31522/p.27.2\(58\).3](https://doi.org/10.31522/p.27.2(58).3)

UDK 711.122 (436 BEČ: 439 BUDIMPEŠTA: 497.5 ZAGREB) "20"

TEHNIČKE ZNAJSTVI / ARHITEKTURA I URBANIZAM

2.01.02. – URBANIZAM I PROSTORNO PLANIRANJE

ČLANAK PRIMLJEN / PRIHVAĆEN: 21.11.2019. / 16. 12. 2019.

¹CITY OF ZAGREB
CITY OFFICE FOR THE STRATEGIC PLANNING AND DEVELOPMENT OF THE CITY
CROATIA – 10000 ZAGREB, ULICA REPUBLIKE AUSTRIJE 18

²UNIVERSITY OF ZAGREB
FACULTY OF ARCHITECTURE
CROATIA – 10000 ZAGREB, KAČICEVA 26

sonja.socivica@zagreb.hr
ksmit@arhitekt.hr

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER

[https://doi.org/10.31522/p.27.2\(58\).3](https://doi.org/10.31522/p.27.2(58).3)

UDC 711.122 (436 BEČ: 439 BUDIMPEŠTA: 497.5 ZAGREB) "20"

TECHNICAL SCIENCES / ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING

2.01.02. – URBAN AND PHYSICAL PLANNING

ARTICLE RECEIVED / ACCEPTED: 21.11.2019. / 16. 12. 2019.

STRATEŠKO PLANIRANJE RAZVOJA GRADA KOMPARATIVNA ANALIZA BEČA, BUDIMPEŠTE I ZAGREBA

STRATEGIC URBAN PLANNING AND DEVELOPMENT COMPARATIVE ANALYSIS OF VIENNA, BUDAPEST, AND ZAGREB

BEČ-BUDIMPEŠTA-ZAGREB
RAZVOJNA STRATEGIJA
STRATEŠKO PLANIRANJE RAZVOJA
URBANI RAZVOJ
KOMPARATIVNA ANALIZA

VIENNA-BUDAPEST-ZAGREB
DEVELOPMENT STRATEGY
STRATEGIC DEVELOPMENT PLANNING
URBAN DEVELOPMENT
COMPARATIVE ANALYSIS

Iskustva gradova Europske unije u strateskom planiranju razvoja mogu biti primjeri dobre prakse koji su uz razumijevanje konteksta primjenjivi na Zagreb. Analizom podataka i strateskih dokumenata usporedene su razvojne strategije Beča, Budimpešte i Zagreba. Sintezom i vrjednovanjem nalaza formuliran je prijedlog mogućih preporuka za rad na razvojnoj strategiji Grada Zagreba, primjenjivih na širi kontekst strateskog planiranja razvoja gradova.

The EU cities can serve as examples of good practice regarding their strategic development planning that, with a proper understanding of the context, may be applicable to Zagreb. The analysis of data and strategic documents allows a comparison between the cities of Vienna, Budapest, and Zagreb in terms of their development strategies. The results have been used to formulate a development strategy proposal for the City of Zagreb, applicable to a broader context of strategic urban planning and development.

UVOD

INTRODUCTION

Strateško planiranje razvoja vazno je za gradove jer im omogućuje aktivnu ulogu u formiranju i postizanju razvojnih ciljeva te potiče kvalitetnije raspolaganje postojećim i aktiviranje novih resursa i izvora financiranja. U Republici Hrvatskoj ovo je područje definirano Zakonom o regionalnom razvoju i Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem. Temeljeno na Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske¹ pokrenuta je izrada nacionalne razvojne strategije za razdoblje do 2030. kojom će se odrediti razvojni smjerovi i strateški ciljevi te koji će se zatim razrađivati u planovima niže razine, pa tako i u planovima razvoja jedinica lokalne i područne – regionalne samouprave.

Izradom nove nacionalne razvojne strategije i pripremama za izradu plana razvoja Grada Zagreba mogu se sistematizirati i vrjednovati spoznaje o dosad izrađenim dokumentima, procesima i uvjetima u kojima su oni nastajali. Pritom se temeljem usporedbenih analiza sa strategijama europskih gradova mogu utvrditi smjernice i polazišta za izradu planskih dokumenata za razdoblje nakon 2020. godine.

S ciljem evaluacije dosadašnjeg pristupa strateškom planiranju razvoja i evidentiranja primjera dobre prakse provedena je usporedba strateških dokumenata Grada Zagreba s razvojnim strategijama dvaju glavnih gradova država članica Europske unije.

METODOLOŠKI OKVIR

METHODOLOGICAL FRAMEWORK

Uspoređuju se gradovi Beč, Budimpešta i Zagreb (Tabl. I.), koji imaju geografsku i povijesnu povezanost, slično kulturno, povijesno i planersko naslijeđe i nalaze se u zemljama članicama Europske unije [EU]. Ujedno su i glavni gradovi koji, kao što je to slučaj i kod Grada Zagreba, zbog svoje veličine i ekonomske snage imaju poseban status unutar matičnih država. Različit tretman glavnoga i najvećega grada očituje se kroz formiranje njegovih područja posebnim administrativnim i planskim jedinicama², ali i kroz formuliranje specifičnih zakonodavnih odrednica.

Beč ima visoku razinu kvalitete života³ i izvrsne primjere projekata urbanog razvoja i strateških dokumenata [STEP 2025]. Predstavlja primjer najbolje prakse te će se, s obzirom na zajedničku povijest i blizak srednjoeuropski kontekst, moći identificirati primjeri i mehanizmi planiranja razvoja primjenjivi u određenom obliku i na Grad Zagreb. Budimpešta je grad koji također obilježava sličan kulturnopovijesni kontekst, kao i razvoj grada usporediv sa Zagrebom. Budimpeštu pogodnim gradom za komparativnu analizu čine elementi prostorno funkcionalne strukture, strateški razvojni dokumenti (Budapest 2020 i Budapest 2030) te primjeri programa urbanog razvoja.⁴ Uz navedeno, gradske uprave Beča i Zagreba razvijaju dugogodišnju suradnju⁵ u brojnim područjima pa su strateški razvojni dokumenti obaju gradova koristan materijal za analizu i usporedbu.

U sklopu istraživanja proučeni su strateški dokumenti, studije, planovi i programi, i to europske, nacionalne i gradske (regionalne, županijske) razine, kako bi se utvrdila obilježja propisa, preporuka i smjernica. Radi uvida u sustav strateškog planiranja razvoja, osim razvojnih strategija kao ključnih materijala za usporedbu i evaluaciju razmatraju se i povezani dokumenti, programi i planovi. Temeljem prikupljenih materijala prikazuje se ustroj, trenutno stanje, obilježja i posebnosti analiziranih gradova. Usporednom analizom obuhvaćena su obilježja konteksta nacionalnih strateških i razvojnih politika, makrosektora (društvo, gospodarstvo, prostor i okoliš), kao i formulacija strateških okvira.

U svrhu osiguravanja usporedivosti podataka korišteni su podaci iz analiziranih strateških dokumenata temeljem kojih je pripremana i izrađena analiza određenih tema i područja, zatim podaci Statističkog ureda Europske unije [Eurostat], nacionalnih statističkih ureda, te statistički i drugi podaci gradskih institucija i upravnih tijela. S obzirom na raspoloživost, korišteni su i podaci dostupni na razini urbanih aglomeracija⁶ jer gradovi-središta prostorno, demografski i eko-

nomski dominiraju u svojim urbanim aglomeracijama. Radi dobivanja detaljnijih informacija o pojedinim temama i procesima kontaktirani su predstavnici gradskih upravnih tijela, ponajprije djelatnici bečkoga *Magistratsabteilung 18* [MA 18] i sudionici izrade budimpeštanskih strateških dokumenata. Za prikupljanje podataka o razvojnim strategijama formuliran je upitnik koji je poslan ključnim dionicima procesa strateškog planiranja u analiziranim gradovima. Upitnik je sadržavao pitanja o osnovnim podacima svakoga grada, organizacijskom i institucionalnom okviru strateškog planiranja, a tražene su i informacije o razvojnim strategijama, njihovu sadržaju i načinu izrade. Uz strukturirana pitanja u upitniku je ostavljena mogućnost formuliranja preporuka za navođenje najvažnijih elemenata i koraka u procesu izrade razvojnih strategija.⁷

STRATEŠKO PLANIRANJE RAZVOJA

STRATEGIC DEVELOPMENT PLANNING

Pojmovi vezani za strateško planiranje razvoja nisu jednoznačno određeni pa je za potrebe istraživanja dan pregled termina kojih definicije najbolje obuhvaćaju analizirani materijal.⁸

Osnovni cilj strateškog planiranja razvoja jest promišljanje budućnosti kroz strukturirani proces pripreme i donošenja dugoročnih odluka radi ostvarivanja postavljenih ciljeva i prioriteta razvoja za određeno razdoblje trajanja strateškog dokumenta. Strateško planiranje uključuje sustavnu brigu o učinkovitom raspoređivanju resursa i pretpostavlja uključenost relevantnih dionika i njihov konsen-

Tabl. I. OSNOVNI PODACI BEČA, BUDIMPEŠTE I ZAGREBA
TABLE I. FUNDAMENTAL DATA ABOUT VIENNA, BUDAPEST, AND ZAGREB

	Beč	Budimpešta	Zagreb
Površina (km ²)	414,87	525,12	641,32
Broj četvrti / okruga*	23 okruga	23 okruga	17 četvrti
Broj stanovnika 2017.	1 867 582	1 752 704 (2017.)	802 762 (2017.)
Usporedba stanovništva 2017. / 2007.	+ 12,4%	+ 3,3%	+ 2,8%
Prirodni prirast stanovništva (2017.)	4 152	- 6 251	- 750
Migracijski saldo (2017.)	16 791	3 281	1 003

* Niza administrativna razina

zus oko definiranih prioriteta i načina njihova ostvarenja. Razvojna strategija rezultat je procesa strateškog planiranja razvoja.

Razvojna je strategija dokument koji daje opći okvir za društveno-gospodarski održivi razvoj grada, uvažavajući prostorni aspekt i specifičnosti područja za kojeg se obuhvat izrađuje. Razvojne strategije kao temeljni dokumenti koji sustavno usmjeravaju razvoj pojedinih gradova izrađuju se i provode u sklopu različitih zakonskih propisa koji definiraju razvojno planiranje. Ovi kompleksni, multi-sektorski dokumenti uz ekonomske, društvene, okolišne i tehnološke, sagledavaju i prostorne potencijale i izazove. U skladu s participativnom prirodom razvojne strategije krug dionika uključuje stručnu i širu javnost, koje se na različite načine uključuju u etape izrade i provedbe dokumenata. Razvojna strategija uvijek sadrži element vizije dugoročnoga razvojnog usmjerenja što se nastoji ostvariti kroz provedbu aktivnosti koje su rezultat implementacije definirana strateškog okvira.

Strateški okvir ključni je dio razvojne strategije, cijom se implementacijom teži postići željene razvojne promjene. Strateški okvir sadrži hijerarhijski usklađene elemente i može biti uspostavljen na više ili manje formalan način, ovisno o strukturi i razini detaljnosti kojom se definira njegov sastav, pri čemu je važno interno usklađivanje elemenata, tj. postavljanje ciljeva, prioriteta, mjera, aktivnosti i dr. u logički povezan međudodnos kroz koji se adekvatno nadopunjuju. Usklađivanje je potrebno provesti i u eksternom smislu radi osiguravanja usklađenosti s planskim dokumentima više razine, europskim i nacionalnim programima, smjernicama i preporukama, odgovarajućim sektorskim strategijama i sl.

Provedbeni dio razvojne strategije uključuje neke ili sve sljedeće komponente: financijski okvir, institucionalni okvir i definiranje odgovarajućih mehanizama implementacije, praćenja i izvještavanja, te definiranje i pregled strateških projekata, područja ili zona.

Razvojna politika EU najviše je vezana za Kohezijsku (regionalnu) politiku koja teži postizanju ravnomjernog razvoja država članica i svih njihovih regija. Ciljevi Kohezijske politi-

1 NN 123/2017

2 Na razini NUTS 3 regija unutar svake države glavni grad je posebna jedinica; na razini NUTS 2 regija, Budimpešta i Beč su zasebne jedinice, a u RH je pokrenut proces izmjene NUTS 2 regija koji će rezultirati izdavanjem Grada Zagreba u posebnu jedinicu; više pod <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti%20-%20dokumenti/Izrada%20prijedloga%20nove%20NUTS%20klasifikacije%20u%20RH%20o12019.pdf>

3 Beč je devet puta za redom proglašen prvim u svijetu po kvaliteti života prema *Mercer Quality of Living survey*.

4 Na primjer revitalizacija četvrti Magdolna.

5 Zagreb je još 1994. potpisao sporazum o suradnji i s Bečom i s Budimpeštom.

6 Eurostat prikuplja podatke na razini FUA (*functional urban areas*), koja je definirana kao aglomeracija grada i okolice temeljena na funkcionalnoj povezanosti, gdje je osnovni kriterij udio zaposlenih dnevnih migranata u gradsko središte i iznosi minimalno 15%.

7 Upitnik je korišten kao radni materijal pri izradi studije Komparativna analiza izrade i provedbe razvojnih strategija europskih gradova, koju su izradili Urbanex d.o.o. i Gradski ured za strateško planiranje i razvoj Grada.

8 U analizi je fokus na sadržaju razvojnih strategija, stoga je težište na proučavanju strateških dokumenata i zakonodavnog sustava koliko je nužno u odgovarajućim poglavljima. Strateško planiranje razvoja širok je pojam koji se ovdje razmatra u kontekstu načina na koji razvoj planiraju Beč, Budimpešta i Zagreb te se ponajprije razmatra konačni rezultat procesa, odnosno razvojna strategija.

ke prvotno su usmjeravani samo na jačanje gospodarske i socijalne kohezije, ali u razdoblju 2014.-2020. prepoznata je potreba osiguranja održivijega i uravnoteženijega 'teritorijalnog' razvoja. Teritorijalnom kohezijom⁹ žele se ojačati posebnosti svakog područja unutar država članica i aktivirati njihov i vlastiti potencijali. Teritorijalna agenda 2020 rezultat je promišljanja kako je ciljeve strategije Europa 2020¹⁰ moguće postići samo uzimajući u obzir teritorijalnu dimenziju, odnosno razvojne specifičnosti pojedinih regija.

Sve se više prepoznaje i važnost gradova u kojima je koncentriran ekonomski, socijalni i demografski kapital, te nužnost specifičnog pristupa razvojnim izazovima urbanih područja. Ministri nadležni za urbana pitanja zemalja Europske unije i pridruženih zemalja na neformalnom sastanku održanom u svibnju 2016. postigli su sporazum poznat kao Amsterdamski pakt, čime je započeo proces izrade Urbane agende.¹¹

Prostorno planiranje, za razliku od regionalne i okolišne politike Europske unije, nije u njejoj izvornoj nadležnosti, nego u nadležnosti država članica. Uz već spomenute dokumente treba istaknuti Perspektivu europskoga prostornog razvoja [ESDP], koju je 1999. donijelo neformalno vijeće ministara nadležnih za prostorno uređenje, a kroz koji su usuglašeni zajednički prostornoplanski razvojni ciljevi. ESDP predstavlja programski i politički okvir za sektorske politike koje utječu na prostor na europskoj, nacionalnoj, te regionalnoj i lokalnoj razini država članica. Zbog razlika između pojedinih regija i načina na koji implementacija europskih politika utječe na postizanje cilja uravnoteženoga razvoja potrebno je formulirati prostorno diferencirane mjere, a prostorne smjernice¹² moraju biti uzete u obzir u početnim etapama planiranja.

Razmatrajući navedene dokumente može se uočiti usmjerenost promicanju integriranog pristupa planiranju, koji uključuje međusektorsku koordinaciju uz istodobno izbjegavanje 'prenormiranosti' i umnažanja propisa. Razvojni trendovi globalne i europske razine prepoznati su i na odgovarajući način na razini EU ugrađeni u relevantne dokumente i procese poput Urbane agende. Moguće je konstatirati kako je europski okvir za strateško planiranje razvoja transparentno strukturiran te da mu je dan potreban sadržajni, institucionalni i financijski okvir. Istodobno je ostavljena potrebna fleksibilnost za prilagodbu novim izazovima u budućnosti, a osigurana je također u dosad najvećoj mogućoj mjeri mogućnost utjecaja gradova na kreiranje europskih politika, posebice onih povezanih s urbanim razvojem. U skladu s načelom supsidijarnosti velika autonomija, ali i odgovornost za strateško razvojno planiranje leži na državama članicama, kao i na regionalnoj i lokalnoj razini unutar svake države EU.

KOMPARATIVNA ANALIZA

COMPARATIVE ANALYSIS

ZAKONODAVNI OKVIR IZRADE STRATEŠKIH RAZVOJNIH DOKUMENATA

LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR DRAFTING STRATEGIC DEVELOPMENT DOCUMENTS

Zakonodavstvo i provedba urbanog i prostornog planiranja u Austriji nisu odgovornost nacionalne razine, već pripadaju pod odgovornosti federalnih država (*Länder*). Na nacionalnoj je razini temeljni strateški dokument Koncept prostornog razvoja Austrije [ÖREK, 2011.], koji se donosi za desetogodišnje razdoblje, i on je usmjerujućeg, a ne obvezujućeg karaktera te predstavlja referentni okvir za politike regionalnog i urbanog razvoja. Devet država (saveznih pokrajina) donosi svoje zakone o prostornom planiranju i one su odgovorne za planiranje na pokrajinskoj i nižoj razini. Koordinacija među saveznom pokrajinama nije formalna, već dobrovoljna.¹³

Beč je najveći grad u Austriji i ima status savezne pokrajine i glavnoga grada. U skladu s navedenim dokumentima i propisima¹⁴ izra-

⁹ Teritorijalna kohezija, koja se u širem smislu koristi kao sinonim za europsko prostorno planiranje, označava teritorijalno uravnotežen razvoj određene prostorne cjeline, neodvojiv od procesa gospodarske i socijalne kohezije te usmjeren na postizanje određenog stupnja teritorijalne integracije. Pritom cjelokupni koncept prostornog razvoja i planiranja počiva na poštivanju geografskih, povijesnih i kulturoloških posebnosti, odnosno tradicije i identiteta, izbjegavajući zamku isključivo tržišno orijentiranog planiranja temeljenog na rastućoj konkurenciji privlačenja investicija. Konceptom teritorijalne kohezije naglašena je primjena prostornog pristupa u svim etapama odlučivanja u sektorskim politikama, uz naglašenu potrebu za suradnjom na svim razinama upravljanja. [Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske, NN 106/2017: 24]

¹⁰ Razvojna strategija Europa 2020 promiče pametan, održivi i uključivi rast i u njoj je postavljeno pet mjerljivih ciljeva koje Europska unija teži doseći do kraja 2020.

¹¹ „Urbana agenda za EU usredotočuje se na učinkovitiju i usklađeniju primjenu postojećeg zakonodavstva i instrumenata politika EU-a. Oslanjajući se na opća načela boljeg uređenja, zakonodavstvo EU-a trebalo bi biti usmjereno na postizanje ciljeva uz minimalan trošak i bez uvođenja nepotrebnoga zakonodavnog tereta. U tom će smislu Urbana agenda za EU pridonijeti Agenci za bolje uređenje. Urbana agenda za EU neće inicirati novo pravno uređenje, već će se smatrati neformalnim doprinosom pri izradi budućih i revidiranju postojećih propisa EU-a kako bi oni bolje odražavali urbane potrebe, praksu i odgovornost. Agenda prepoznaje potrebu izbjegavanja potencijalnih uskih grla i smanjivanja na minimum administrativnih opterećenja za urbane vlasti.” [MATKOVIĆ I SUR., 2017: 87-99]

¹² Na primjer, policentrični prostorni razvoj i uspostavljanje kvalitetnoga urbano-ruralnog međuodnosa, jednaka mogućnost pristupa infrastrukturi i znanju, te učinkovito upravljanje prirodnim i kulturnom baštinom.

¹³ Primjer je uspostava organizacije *Verkehrsverbund Ostregion* [VOR], kroz koju pokrajine Donja Austrija, Beč i Gradišće (Burgenland) zajednički rade na rješavanju problema javnoga prijevoza u istočnoj Austriji.

¹⁴ Glavni zakon vezan za prostorno i strateško planiranje grada jest Zakon o gradskom razvoju, urbanizmu i izgradnji u Beču – Građevinski propisi za Beč (br. 25/2009, br. 27/2016).

den je i 2014. usvojen strateški plan STEP 2025 s vizijom za desetogodišnje razdoblje, pri čemu definira ciljeve, smjernice i kriterije te daje usmjeravajući okvir i fleksibilne smjernice za razvoj grada. U skladu sa STEP-om moraju biti svi planovi nižih razina. Institucija nadležna za strateško planiranje u Beču, nositelj i koordinator izrade strateškog dokumenta STEP 2025, upravni je odjel MA 18 za urbani razvoj i planiranje.¹⁵

Strateško planiranje razvoja u Mađarskoj propisano je Zakonom o regionalnom razvoju i prostornom planiranju iz 1996. s izmjenama i dopunama iz 2016. te Zakonom o oblikovanju i zaštiti izgrađenog okoliša iz 1997. Mađarska nema Ministarstvo prostornog uređenja; nadležnost za planiranje na državnoj razini dijele Ministarstvo nacionalnog gospodarstva (planiranje regionalnog razvoja) i Ured premijera (urbani i ruralni razvoj). Nacionalni razvojni plan i koncept teritorijalnog razvoja krovni je planski dokument i predstavlja temelj za regionalno i lokalno planiranje, kao i okvir za sektorske razvojne strategije. Plan uključuje politiku prostornog razvoja države, daje smjernice regionalne, urbane i ruralne razvojne politike te postavlja razvojne prioritete za EU programsko razdoblje 2014.-2020.

¹⁵ Nalazi se unutar Upravne skupine za urbanizam, prijevoz i promet, zaštitu klime, energetske planiranje i sudjelovanje javnosti. Na funkciji izvršne gradske vijećnice ove administrativne skupine nalazi se zamjenica gradonačelnika Beca Maria Vassilakaou. Izvršni gradski vijećnici istodobno su članovi Gradskog senata u Beču (koji broji 12 članova) i dio gradske uprave jer se nalaze na celu svoje administrativne (upravne) skupine. Trenutačno postoji sedam izvršnih gradskih vijećnika, a svaki je nadležan za jednu upravnu skupinu, za što su odgovorni gradonačelniku i gradskom vijeću.

¹⁶ Županijska razvojna strategija određuje ciljeve i prioritete razvoja za područje županije i donosi se za sedmogodišnje razdoblje u skladu s višegodišnjim financijskim okvirom kohezijske politike EU.

¹⁷ Razvojna strategija Zagreb Plan, Strateška razvojna usmjerenja do kraja 2013., donesena je u travnju 2012., a trajanje je produženo do kraja 2014. i 2015. s obzirom na izradu novoga zakonodavnog okvira i nacionalne strategije za razdoblje 2014.-2020., koji su premasili planirane termine. Nastavno je dopisom nadležnog MRRFEU potvrđeno trajanje postojećih županijskih razvojnih strategija do usvajanja novih dokumenata.

¹⁸ Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije i Ekonomski institut Zagreb, rujna 2015.

¹⁹ S ciljem osnivanja urbane dimenzije politike regionalnog razvoja europska je regulativa definirala da su države članice u financijskom razdoblju 2014.-2020. dužne barem 5% sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj izdvojiti za integrirane mjere za održivi urbani razvoj, a uvjet za korištenje mehanizma ITU – Integriranih teritorijalnih ulaganja jest uspostava urbanih područja i izrada strategija za ta područja.

²⁰ Urbana aglomeracija Zagreb uspostavljena je Odlukom MRRFEU, KLASA: 011-01/15-02/4, URBROJ: 538-06-1-2/016-1-12 od 8. ožujka 2016.

²¹ Uredba o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave [NN 89/2018] i Pravilnik o rokovima o postupcima praćenja i izvještavanja o provedbi akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave [NN 6/2019].

godine. Prema Zakonu o oblikovanju i zaštiti izgrađenog okoliša, Budapest 2030, dokument koji na osnovi ekonomskih, okolišnih i društvenih karakteristika grada definira dugoročne ciljeve urbanog razvoja, donesen je 2013., a u skladu s njegovim ciljevima – strategija integriranoga urbanog razvoja, nazvana Budapest 2020 (donesena 2015.), utvrđuje srednjoročne razvojne ciljeve grada.

Temelji strateškog planiranja regionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj uspostavljeni su 2009., a u skladu s tada važećim propisima prve županijske razvojne strategije¹⁶ donesene su za razdoblje do 2013. godine, pa tako i prva razvojna strategija Grada Zagreba.¹⁷ Izrada Razvojne strategije Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine počela je prije usvajanja novih propisa regionalnog razvoja, u 2014. godini, i tekla je paralelno s njihovom izradom. Zakon o regionalnom razvoju stupio je na snagu u siječnju 2015. pa je započela izrada Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine koja je usvojena u srpnju 2017. godine.

Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine izrađena je u skladu sa spomenutim propisima i pravilima izrade, osobito Smjernicama za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrjednovanje njihove provedbe.¹⁸

Zakon o regionalnom razvoju, osim obveze izrade županijskih razvojnih strategija, propisao je i izradu strategija razvoja urbanih područja¹⁹, stoga je Grad Zagreb 2015. pokrenuo postupak uspostave Urbane aglomeracije Zagreb²⁰ i izradu Strategije razvoja Urbane aglomeracije Zagreb za razdoblje do 2020. godine, koja je donesena u prosincu 2017. godine.

Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske utvrđen je sustav strateškog planiranja Republike Hrvatske i upravljanje javnim politikama, kojih je cilj uspostaviti sveobuhvatan i učinkovit sustav, a doneseni su i podzakonski propisi koji detaljnije uređuju procese vezane za strateško planiranje.²¹ Izmjenama Zakona o regionalnom razvoju uspostavljen je novi ustroj regionalnih koordinatora, ključnih dionika strateškog planiranja razvoja na regionalnoj – županijskoj razini.

Govoreći o strateškom razvojnom planiranju, potrebno je spomenuti i zakonom propisanu obvezu usklađivanja strategija s prostornim planovima odgovarajuće razine. Cilj strateškog planiranja regionalnog razvoja jest ujednačen i održiv razvoj, što su također ciljevi sustava prostornog planiranja. Regionalno i prostorno planiranje u Republici Hrvatskoj definirani su različitim zakonodavnim okvirima, ali postoje poveznice među ovim dvama

TABL. II. GLAVNI INDIKATORI ZA METROPOLITANSKE REGIJE GLAVNIH GRADOVA, 2014.

TABLE II MAIN INDICATORS FOR THE METROPOLITAN REGIONS OF THE CAPITAL CITIES, 2014

Grad	Stanovništvo		Zaposlenost (15-64 god.)		BDP	
	u mil. stanovnika	% nacionalnog udjela	milijun	% nacionalnog udjela	u mil. eura	% nacionalnog udjela
Zagreb	1,12	26,3	0,54	35,1	17 147	39,0
Budimpešta	2,97	30,0	1,30	31,9	47 695	48,2
Beč	2,68	31,5	1,21	29,9	110 704	34,9

TABL. III. STANOVNIŠTVO U METROPOLITANSKOJ REGIJI GLAVNIH GRADOVA U USPOREDBI S DRUGIM VEĆIM METROPOLITANSKIM REGIJAMA, 2014.

TABLE III POPULATION IN A METROPOLITAN REGION OF THE CAPITAL CITIES COMPARED TO OTHER LARGE METROPOLITAN REGIONS, 2014

Metropolitanska regija glavnoga grada		Metropolitanska regija drugoga grada			Metropolitanska regija trećega grada		
grad	u mil. stanovnika	grad	milijun stanovnika	% u odnosu na glavni grad	grad	milijun stanovnika	% u odnosu na glavni grad
Zagreb	1,12	Split	0,46	40,8		–	–
Budimpešta	2,97	Miskolc	0,67	22,8	Debrecen	0,54	18,2
Beč	2,68	Linz	0,77	28,6	Graz	0,61	22,6

TABL. IV. DOBNA STRUKTURA STANOVNIKA BEČA, BUDIMPEŠTE I ZAGREBA 2018.

TABLE IV AGE STRUCTURE OF THE POPULATION OF VIENNA, BUDAPEST, AND ZAGREB, 2018

	Beč	Budimpešta	Zagreb
0-19	19,4	16,9	19,9
20-59	59,1	57,7	56,5
60+ godina	21,5	25,4	23,6

TABL. V. PERCEPCIJA KVALITETE ŽIVOTA U GRADU

TABLE V PERCEPTION OF THE QUALITY OF LIFE IN A CITY

Grad	Mercer Quality of Living Survey* poredak (u 2018.)	Eurostat – Perception Survey, postotak stanovništva koje je u potpunosti zadovoljno životom u gradu (2015.)
Beč	1	77%
Budimpešta	76	49%
Zagreb	98	69%

* Mercer Quality of Living Survey jest istraživanje koje se u sklopu kompanije Mercer provodi svake godine temeljem 39 ponderiranih čimbenika unutar 10 kategorija (Političko i društveno okruženje, Gospodarsko okruženje, Socio-kulturno okruženje, Medicinski i zdravstveni aspekti, Skole i obrazovanje, Javne službe i prijevoz, Rekreacija, Potrosacka dobra, Stanovanje, Prirodno okruženje) te omogućuje usporedbu indeksa u kvaliteti života između bilo koja dva grada koja su obuhvaćena istraživanjem.

sustavima.²² Usprkos nepobitnoj povezanosti i međuovisnosti, strateško planiranje i prostorno planiranje i dalje ostaju definirani u sklopu različitih zakonskih okvira i različitih nadležnih ministarstava.

DRUŠTVENE I GOSPODARSKE KARAKTERISTIKE

SOCIAL AND ECONOMIC CHARACTERISTICS

Podaci (Tabl. II. i III.) potvrđuju da sva tri grada imaju dominantnu ulogu kao glavni gradovi te društveni i ekonomski centri svojih država. Za poboljšanje demografskih pokazatelja (Tabl. IV.) u planiranju daljnjeg razvoja potrebno je provođenje mjera usmjerenih potrebama ciljane populacije.²³

Zadovoljavanje javnih potreba u društvenim djelatnostima jedna je od temeljnih zadata svake uprave jer stupanj razvijenosti društvene infrastrukture direktno utječe na perceptivnu i stvarnu kvalitetu života u gradu (Tabl. V.). Beč, Budimpešta i Zagreb imaju razvijene sustave i u odnosu na nacionalni prosjek natprosječno razvijenu društvenu infrastrukturu. Visok broj studenata, koncentracija budućega visokoobrazovanog kadra

(Tabl. VI.) i općenito visokoobrazovnih ustanova predstavlja razvojni potencijal koji treba kvalitetno iskoristiti.²⁴ Razvojne strategije također ističu potrebu ravnomjernog rasporeda i osiguranja dostupnosti usluga predškolskog odgoja i druge društvene infrastrukture i u novim stambenim naseljima.

Način pristupa poticanju daljnjeg razvoja gospodarstva kroz definiranje ključnih pravaca sličan je u strateškim dokumentima svih triju gradova: usmjeravanje prema izvozno orijentiranim zanimanjima, zanimanjima s visokom dodanom vrijednošću (npr. kreativne industrije) te naglasku na potrebe jačanja sektora istraživanja i razvoja. Podaci (Tabl. VII.) svih triju gradova govore o dominantnoj poziciji glavnih gradova i u ekonomskom aspektu. Prepoznata je važnost odgovarajućega prometnog, ali i drugih načina povezivanja i umrežavanja kako bi se ojačala dostupnost i vidljivost gradova te njihova konkurentna pozicija u globaliziranoj Europi i svijetu. Bolji pristup tržištu proizvoda i usluga ulaskom u EU otvorio je nove perspektive i mogućnosti, kao i trendovi porasta potražnje za posebnim oblicima turizma (Tabl. VIII. i IX.). Korištenje prednosti povoljnoga geostrateškog položaja²⁵ te mogućnost korištenja ESI fondova i drugih financijskih izvora za razvoj malog i srednjeg poduzetništva predstavljaju važne razvojne prilike za Grad Zagreb.

Zagrebačka razvojna strategija na više mjesta ističe potrebu izrade strateških smjernica za razvoj gospodarstva kako bi se definirale ključne djelatnosti i modaliteti njihova jačanja. Također, potrebno je analizirati postojeće i potencijalne prostorne resurse za razvoj gospodarskih zona, poslovne i poduzetničke infrastrukture uz uvažavanje međuovisnosti demografskih kretanja i razvoja gospodarstva.

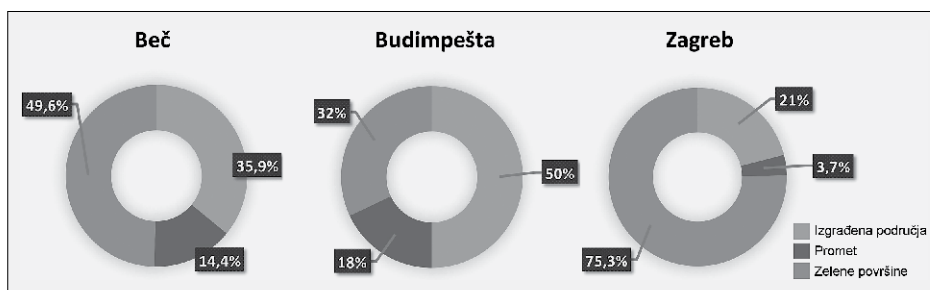
PROSTORNE I OKOLIŠNE KARAKTERISTIKE/OBILJEŽJA

SPATIAL AND ENVIRONMENTAL CHARACTERISTICS / FEATURES

Sva tri grada nalaze se na geografskom položaju koji im omogućuje dobru prometnu povezanost s ostatakom europskog kontinenta, zbog čega je velika pozornost posvećena pro-

SL. 2. PRIKAZ ODNOSA IZGRAĐENOG I NEIZGRAĐENOG ZEMLJIŠTA U ODABRANIM GRADOVIMA

FIG. 2 RATIO BETWEEN THE BUILT-UP AREAS AND VACANT LAND IN THE SELECTED CITIES



²² Tako je na primjeru čl. 11 Zakona o regionalnom razvoju navedeno kako su polazišta za izradu razvojnih strategija – nacionalni strateški dokumenti i prostorni planovi. U Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem u čl. 31 propisana je usklađenost dokumenata strateškog planiranja s dokumentima prostornog uređenja.

²³ Primjerice, unapređenje mjera pronatalitetne i obiteljske politike, unapređivanje društvene i gospodarske infrastrukture koje rezultira podizanjem kvalitete života, te mjera koje su odgovor na prisutne trendove iseljavanja i starenja stanovništva.

²⁴ Jačanjem suradnje među znanstvenim institucijama, fakultetima, gospodarstvom i upravom na razvojnim

metu i kvaliteti izgrađenosti prometne infrastrukture. U formuliranju razvojnih problema i potreba ne sagledavaju se samo administrativne granice grada, već se razmatra i okolno područje u kojem se događaju velike dnevne migracije, odnosno uzimaju se u obzir potrebe širega funkcionalnog područja. Posebno je težište stavljeno na razvoj integriranog i intermodalnog prometa kako bi se povećao udio korištenja javnoga gradskog prijevoza (Sl. 2.).

Beč, Budimpešta i Zagreb prepoznaju opasnost od posljedica klimatskih promjena te problem prekomjernog zagađenja uzrokovana najvećim dijelom industrijom i prometom, što se nastoji riješiti poticanjem korištenja alternativnih oblika prijevoza. Ističe se i važnost očuvanja i unapređivanja sustava zelene infrastrukture u gradu pa su definirani načini brige za održavanje i povećavanje površine, kvalitete i dostupnosti tih područja. U svatkoj od tri grada budućni razvoj orijentiran je prema prenamjeni prije korištenih i napuštenih područja te promicanju mješovite namjene i dostupnosti sadržaja u svim dijelovima grada kako bi se postigao uravnoteženi razvoj cijelog gradskog područja (Tabl. X.).

Govoreći o stanovanju kao osnovnoj namjeni prostora i jednoj od ključnih životnih potreba, Beč sa svojom razvijenom stambenom politikom primjer je dobre prakse i za Budimpeštu i za Zagreb, koji su u svojim strateškim dokumentima identificirali slične probleme u području stanogradnje.²⁶

STRUKTURA STRATEŠKOG OKVIRA

STRUCTURE OF THE STRATEGIC FRAMEWORK

Bečki STEP 2025 definira tri cilja za koje je potom određeno osam specifičnih ciljeva, od kojih je svaki detaljno obrađen te su opisani prioriteta, mjera i aktivnosti za njihovo ostvarenje. Unutar mjera i aktivnosti koje imaju opisni karakter definirane su i inicijative kojima se daje posebna težina jer su od velike važnosti za provedbu STEP-a 2025.²⁷

Budapest 2030 definira razvojnu viziju prema kojoj u sljedećih dvadeset godina Budimpešta ima potencijal postati jedan od svjet-

skih gradova – modela u okvirima ekonomskih učinaka i inovacija, stanja i kulturnih dostignuća izgrađenog i prirodnog okoliša, te mogućnosti koje se pružaju njenim stanovnicima (Budapest 2030, 2014.). U strategiji su identificirana četiri glavna, kompleksna cilja i 17 posebnih ciljeva koji su međusobno povezani. Unutar svakoga posebnog cilja raspisani su tematski zadaci povezani sa specifičnim ciljem, koji se sastoje od opisa više srodnih aktivnosti i potencijalnih alata za njihovu implementaciju.

U Razvojnoj strategiji Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine definirana je vizija razvoja grada kao urbanog inkubatora održivih koncepata, poduzetništva i novih vrijednosti. Vizija se ostvaruje sinergijskim djelovanjem šest strateških ciljeva koji se na nižoj razini sastoje od definiranih strateških prioriteta (21 prioritet) koje čini skup međusobno povezanih mjera (ukupno ih je 89; Tabl. XI.)

REZULTATI ANALIZE

RESULTS OF ANALYSIS

Uspoređujući razvojne strategije Beča, Budimpešte i Zagreba utvrdila se, osobito kod Budimpešte i Zagreba, sličnost u metodologiji i načinu izrade, koji su uključivali multidisciplinarnе timove i široki krug dionika što su dali svoj doprinos u svim etapama rada (Tabl. XII.-XIV.). Smjernice europske razine na slične su načine integrirane u analizirane strateške dokumente, te su makrosektori društva, gospodarstva, prostora i okoliša obrađeni u svim trima strategijama. Razvojne potrebe obuhvaćaju teme poput osiguravanja adekvatne opremljenosti cijelog područja gradova sastavnicama društvene infrastrukture, osiguranja uvjeta za daljnji razvoj gospodarstva kroz usmjerenost na grane visoke produktivnosti, jačanje prometnog povezivanja i usmjerenje na održivi razvoj koji primarno podrazumijeva korištenje već izgrađenih prostora. Važnost regije prepoznata je u svakoj od analiziranih razvojnih strategija pa se ističe potreba zajedničkoga i usklađenoga planerskog promišljanja grada i njegove aglomeracije u cilju postizanja sinergijskih učinaka.

Tabl. VI. BROJ STUDENATA I POSTOTAK VISOKOOBRAZOVANIH U BEČU, BUDIMPEŠTI I ZAGREBU
TABLE VI NUMBER OF STUDENTS AND PERCENTAGE OF HIGHLY EDUCATED POPULATION IN VIENNA, BUDAPEST, AND ZAGREB

	Beč	Budimpešta	Zagreb
Broj studenata	194 154 (2017./2018.)	149 157 (2016.)	73 873 (2017./2018.)
Udio visokoobrazovanih	24,3% (2018.)	34,1% (2011.)	29% (2011.)

Tabl. VII. PODACI BEČA, BUDIMPEŠTE I ZAGREBA
TABLE VII DATA ABOUT VIENNA, BUDAPEST, AND ZAGREB

Grad	BDP (u mil. eura)	Udio u nacionalnom BDP-u	Stopa nezaposlenosti (%)
Beč	90 111 (2016.)	25,5% (2018.)	10,2
Budimpešta	40 731 (2016.)	36,4% (2016.)	2,9
Zagreb	14 876	33,4% (2018.)	6,4

Tabl. VIII. BROJ KONGRESA U 2017. GODINI
TABLE VIII NUMBER OF CONFERENCES IN 2017

Grad	Broj događanja	Poredak u Europi
Beč	190	2
Budimpešta	128	9
Zagreb	44	28

Tabl. IX. BROJ TURISTIČKIH DOLAZAKA I NOĆENJA U 2017. GODINI
TABLE IX NUMBER OF TOURIST ARRIVALS AND OVERNIGHT STAYS IN 2017

Grad	Broj dolazaka	Broj noćenja
Beč	7 097 000	15 510 000
Budimpešta	4 273 146	10 071 847
Zagreb	1 286 087	2 263 758

Tabl. X. GUSTOĆA NASELJENOSTI
TABLE X POPULATION DENSITY

Grad	Gustoća naseljenosti (broj st./ha)
Beč	46 (2018.)
Budimpešta	33,4 (2017.)
Zagreb	12,5 (2017.)

projektima, prilagodavanjem obrazovanja potrebama gospodarstva i dr.

²⁵ Modernizacija koridora Vb (Rijeka-Zagreb-Budimpešta) i X (Salzburg-Ljubljana-Zagreb-Solun) kao dijelova Mediteranskoga prometnog koridora te pozicioniranje Grada kao poveznice između EU i jugoistočne Europe.

²⁶ Neodržavanje i nedostatak sredstava za obnovu, nerazvijen sustav najma stanova, neučinkovito korištenje gradskih stanova i dr.

²⁷ U dokumentu se nazivaju „flagship initiatives“.

Tabl. XI. STRUKTURA STRATEŠKOG OKVIRA U RAZVOJNIM STRATEGIJAMA ANALIZIRANIH GRADOVA
TABLE XI THE STRUCTURE OF THE STRATEGIC FRAMEWORK IN DEVELOPMENT STRATEGIES OF THE ANALYZED CITIES

Grad	Razvojna vizija	Strateški cilj	Kompleksni cilj	Specifični cilj	Prioritet	Mjera	Aktivnost
Beč	+	+	-	+	+	+	+
Budimpešta	+	-	+	+	-	-	+
Zagreb	+	+	-	-	+	+	+

TABL. XII. USPOREDBA OPĆIH KARAKTERISTIKA RAZVOJNIH STRATEGIJA BEČA, BUDIMPEŠTE I ZAGREBA

TABLE XII COMPARISON BETWEEN THE GENERAL CHARACTERISTICS OF THE DEVELOPMENT STRATEGIES FOR VIENNA, BUDAPEST, AND ZAGREB

Grad	Naziv razvojne strategije	Trajanje dokumenta	Sudjelovanje u izradi	Uključivanje javnosti	Tijelo nadležno za donošenje
Beč	STEP 2025	10 god. (dugoročni dokument)	Grad i vanjski stručnjaci	DA (konzultacije s javnosti)	Gradska skupština
Budimpešta	Budapest 2030 Budapest 2020	10+ god. (dugoročni dokument) 7 god. (srednjoročni dokument)	Grad i vanjski stručnjaci	DA (konzultacije s javnosti)	Gradska skupština
Zagreb	Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine	3 god. (srednjoročni dokument)*	Grad i vanjski stručnjaci	DA (konzultacije s javnosti)	Gradska skupština

* Planiran za razdoblje 2014.-2020., ali usvojen u rujnu 2017.

TABL. XIII. USPOREDBA STRUKTURE RAZVOJNIH STRATEGIJA BEČA, BUDIMPEŠTE I ZAGREBA

TABLE XIII COMPARISON BETWEEN DEVELOPMENT STRATEGIES FOR VIENNA, BUDAPEST, AND ZAGREB

Naziv strateškog dokumenta	STEP 2025	Budapest 2030	Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine
Poglavlje			
Analiza stanja	Analiza u sklopu poglavlja koja su određena četirima ciljevima	Analiza u sklopu poglavlja koja su određena ciljevima	Analiza stanja kao zasebno poglavlje
Rezultati provedbe prethodnih strategija	Opisno referiranje na uspješnost provedbe u pojedinim temama (npr. strateške zone predstavljene u STEP 2005)	Ne spominje se u dokumentu	Rezultati provedbe s financijskim pokazateljima
SWOT analiza	Nije provedena klasična SWOT analiza; razvojni problemi i potrebe opisani u sklopu poglavlja koja su određena ciljevima	Nije provedena klasična SWOT analiza; razvojni problemi i potrebe opisani u sklopu poglavlja koja su određena ciljevima	Klasična SWOT analiza po područjima društva, gospodarstva, prostora i okoliša
Strateski okvir	definiran	definiran	definiran
Politika prema teritorijalnom i urbanom razvoju	Identificirane mjere sa značajnim učincima na prostor; odnos s urbanom aglomeracijom i sirom regijom	Prostorno diferencirane mjere za različite zone grada unutar više ciljeva; odnos s urbanom aglomeracijom	Identificirane mjere sa značajnim učincima na prostor; opis strateških zona i međudnosa s urbanom aglomeracijom Zagreba
Provedba	Nisu definirane strateške zone / projekti	Institucionalni okvir za provedbu projekata detaljno opisan unutar cilja 1; nisu definirane strateške zone / projekti	Definiran financijski, institucionalni okvir i strateški projekti Grada Zagreba
Pracenje i vrjednovanje	Nema propisane obveze izrade izvješća; godišnje se izvjestava o uspješnosti provedbe (opća ocjena uspješnosti), a indikatori su postavljeni u sektorskim strategijama	Utvrđena priprema tromjesečnih izvješća, vrjednovanja tijekom provedbe; indikatori za praćenje provedbe četiriju kompleksnih ciljeva	Obveza izrade godišnjih izvješća, postavljeni indikatori za praćenje provedbe na razini ciljeva i mjera

Strateski okvir definiran je na sličan način, počevši od vizije pa preko ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti, a u skladu s usmjeravajućim karakterom svih triju strategija teži se ostvarenju ravnomjernog razvoja svih dijelova grada u skladu s potrebama pojedinog područja – sektora.

Razmatrajuci preporuke dobivene kroz anketni upitnik, bitnim se ukazuje potreba jačanja svijesti o važnosti razvojnih strategija kao temeljnih gradskih razvojnih dokumenata te važnost komunikacije i motivacije dionika zaduženih za proces izrade i provedbe. Važnost rada na koordinaciji i vidljivosti procesa i dokumenata strateškog planiranja vezana je i za potrebu jačanja komunikacije s javnosti jer je temeljem rezultata upitnika vidljivo kako je u svim trima gradovima moguće i poželjno u proces izrade razvojnih strategija snažnije i intenzivnije uključiti zainteresiranu i širu javnost.

ZAKLJUČAK

CONCLUSION

S obzirom na kompleksnost i široki obuhvat područja strateškoga razvojnog planiranja

potrebne su daljnje analize, evaluacije i usporedbe cjelokupnog sustava, kao i detaljnije analize njegovih pojedinačnih segmenata. Za nastavak istraživanja osobito su značajne teme koje se bave provedbenim aspektima, poput kriterija odabira strateških projekata i zona, kao i tema pokazatelja i kriterija za praćenje uspješnosti provedbe strateških razvojnih dokumenata.

Okvir koji uređuje strateško planiranje unutar svake države rezultirao je sličnim preporukama i konceptima pa su prema naputcima i smjernicama izrađeni dokumenti kojih ciljevi i struktura posjeduju određene sličnosti te su se slijedom toga mogli i uspoređivati. Osobitost bečkog i budimpeštanskog okvira strateškog planiranja jest postojanje dugoročne razvojne strategije pa je preporučljivo izraditi sličan dokument koji će postaviti temelje za provedbu dugoročnih razvojnih politika Grada Zagreba.

U strategijama je uočljiva povezanost prostornog i strateškog planiranja, osobito kod bečkog STEP 2025, jer su strateški ciljevi i teme sagledani ponajprije kroz prostorni aspekt. Razmatrajuci analizirane materijale i regulatorni okvir unutar kojeg su izrađeni, može se

utvrditi kako razvojne strategije daju okvir i prioritete, a prostornoplanska dokumentacija instrumente za provedbu aktivnosti i projekata, stoga se sustavi strateškog i prostornog planiranja harmoniziraju da bi se ostvarili ciljevi postavljeni u objema vrstama dokumenata te kako bi se procedure i termini međusobno nadopunjavali, a ne suprotstavljali ili isključivali. Prilikom strateškoga razvojnog planiranja promiče se integrirani pristup koji neizostavno uključuje sagledavanje prostornog konteksta, s obzirom na to da se u prostoru događaju promjene koje su rezultati uspješne ili neuspješne implementacije svih, pa tako i razvojnih politika i dokumenata.

U Zagrebu se može pristupiti izradi multisektorskog dokumenta koji će predstaviti koncept dugoročnog razvoja grada i povezati odrednice obaju planerskih sustava, u skladu s europskim preporukama strateškog planiranja regionalnog razvoja, koji promiču integrirani pristup regionalnom i urbanom razvoju te strateškom planiranju.

Razmatrajuci sadržaj i tematsku usmjerenost strategija, uočljiv je sveobuhvatan pristup koji pokazuje usmjerenost cjelokupnom razvoju bez naglašavanja određenih razvojnih područja.

U strateški je dokument, uz potrebno usuglašavanje s ciljevima i prioritetima nacionalne razine, potrebno ugraditi sve bitne teme i inicijative prepoznate na lokalnoj, regionalnoj i europskoj razini. Ovo se ponajprije odnosi na europski okvir kao glavno okruženje iz kojeg se mogu prenijeti iskustva planiranja te realizacije programa i projekata na području Zagreba.

Uspoređujući opseg strateškog okvira triju strategija – radi preglednosti, koherentnosti i jednostavnije izrade, te osobito provedbe, praćenja i izvještavanja – utvrđena je potreba za formuliranjem fokusiranih ciljeva, prioriteta i mjera na manji broj različitih usmjerenja. Osnovu za kvalitetan strateški okvir ponajprije predstavljaju stručne analize i podloge, koje su ključne za uspješnu pripremu i izradu analitičkog dijela strategije, temeljem kojeg se u procesu planiranja definira strateški okvir. Stoga se važnim pokazuje i potreba osiguranja stručne podrške u obradi specifičnih tema i područja već u počecima pripreme dokumenta. Na taj će se način nakon kvalitetnih prikaza i ocjene stanja, razvojnih problema i potreba moći formulirati optimalni prijedlozi strateških ciljeva, prioriteta i mjera.

Potrebe unapređivanja sustava strateškog planiranja razvoja odnose se i na osiguranje

Tabl. XIV. USPOREDBA SADRŽAJNIH KARAKTERISTIKA RAZVOJNIH STRATEGIJA BEČA, BUDIMPESTE I ZAGREBA
TABLE XIV COMPARISON OF CONTENT CHARACTERISTICS IN THE DEVELOPMENT STRATEGIES FOR VIENNA, BUDAPEST, AND ZAGREB

	Sličnosti / zajedničke karakteristike	Razlike i naglasci
Društvo	<ul style="list-style-type: none"> – Prikaz općih podataka o stanovništvu – Osvrt na demografske trendove poput starenja stanovništva i nuznost mjera kao odgovora na procese – Potreba ravnomjernog prostornog rasporeda sastavnica društvene infrastrukture – Ulaganja u ustanove i sustav odgoja i obrazovanja – Jačanje suradnje visokoobrazovnih ustanova i gospodarstva – Zdravstvena skrb – potreba profilaktičkog djelovanja, rješavanje potreba starije populacije 	<ul style="list-style-type: none"> – Beč – projekcije za značajan rast broja stanovnika u odnosu na pokazatelje Budimpeste i Zagreba – Budimpesta i Zagreb – naglasak na potrebi odgovarajućeg vrjednovanja i aktivnijeg korištenja kulturne bistine
Gospodarstvo	<ul style="list-style-type: none"> – Usmjerenost na djelatnosti s visokom dodanom vrijednosti (npr. kreativne industrije, istraživanje i razvoj) – Turizam kao pokretač razvoja gospodarstva – Razvoj lokacija za malo i srednje poduzetništvo – Jačanje grada kao konkurentne lokacije u međunarodnom okruženju 	<ul style="list-style-type: none"> – Značajne mogućnosti korištenja ESI fondova kao prilika za razvoj – BD i ZG – Razvojne specifičnosti – Beč kao središte kongresnog turizma svjetskog značenja – Budimpesta kao središte zdravstvenog turizma (tradicija termalnih kupališta) – Beč – važnost očuvanja industrijskih područja
Prostor i okolis	<ul style="list-style-type: none"> – Planiranje razvoja u suradnji s aglomeracijom / funkcionalnim područjem – Fokus na održivu mobilnost, prednost korištenja javnog prijevoza – Policentrični razvoj – Razvoj na već korištenim područjima / revitalizacija <i>brownfielda</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – Centrope – primjer međunarodnog povezivanja (regiju čine tri austrijske federalne države, dvije slovačke i mađarske regije te jedna češka regija) – Budimpesta i Zagreb – učinkovitije upravljanje gradskom imovinom – Stanogradnja – Beč kao primjer – Budimpesta i Zagreb – neodgovarajuća povezanost središta grada i zračne luke

participacije i transparentnosti te uspješnu koordinaciju pripreme, izrade i praćenja provedbe strateških dokumenata. Usto, za daljnje unapređivanje sustava strateškog planiranja i razvoj Grada općenito važno je kontinuirano raditi na obrazovanju dionika procesa planiranja jer oni su trajni potencijal za kreiranje i provođenje razvojnih politika.

Grad Zagreb kao glavni i najveći grad, sjedište najveće urbane aglomeracije i grad posebnog statusa u Hrvatskoj, ima u okviru postavljenoga zakonodavnog okvira određenu razinu autonomije u kreiranju svojih razvojnih politika, stoga može i mora biti uzor drugim gradovima i županijama u promicanju promjena i novih pristupa razvojnim konceptima i temama. U Gradu također postoji koncentracija značajnih financijskih, ali i organizacijskih kapaciteta potrebnih za uspješnu pripremu i provedbu planova i projekata, zato je potrebno postavljati ambiciozne ciljeve i učiti i kroz evaluaciju vlastitoga rada, kao i od primjera najbolje prakse, kako bi se postigao željeni razvojni iskorak.

Aktivnosti strateškog planiranja razvoja temeljne su zadace svakoga grada, a izrada razvojne strategije dugotrajan je i zahtjevan proces, stoga je daljnja istraživanja i edukaciju potrebno provoditi na svim razinama kako bi se unaprijedilo razumijevanje važnosti, kompleksnosti i perspektive pripreme, izrade i provedbe toga strateškog dokumenta.

LITERATURA

BIBLIOGRAPHY

1. Budapest 2020, Integrated Urban Development Strategy 2015.
2. Budapest 2030 Long-Term Urban Development Concept, 2013.
3. European Commission, 2016. Quality of Life in European Cities 2015.
4. Europska konferencija ministara nadležnih za regionalno planiranje [CEMAT], (1999.), Perspektiva europskoga prostornog razvoja
5. Eurostat, Urban Europe, Statistics on cities, towns and suburbs, 2016 Edition
6. Institut za razvoj i međunarodne odnose, 2018.; Izrada prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije u Republici Hrvatskoj
7. MATKOVIĆ, I.; VRANEK, J.; GOJEVIĆ, I.; JAKOPEĆ, S. [ur.] (2017.), *Vizije gradova i prostora međunarodne preporuke za prostorni i urbani razvoj*, Hrvatski zavod za prostorni razvoj, Zagreb
8. STEP 2005. Progress report 2010 (2010.) Vienna City Administration, Municipal Department 18 – Urban Development and Planning
9. STEP 2025, Urban development plan (2015.), Vienna City Administration, Municipal Department 18 – Urban Development and Planning
10. Vienna City Administration, Municipal Department 23 (MA 23), Vienna in Figures 2018, 2018.
11. *Zagreb u brojkama 2018.* (2018.), Grad Zagreb, Gradski ured za stratezijsko planiranje i razvoj Grada, Odjel za statistiku
12. *** (2012.a), *Upute za izradu i sadržaj izvještaja županija o provedbi županijskih razvojnih strategija*, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova europske unije i Ekonomski institut
13. *** (2012.b), *Zagreb plan, Razvojna strategija Grada Zagreba, Strateška razvojna usmjerenja do kraja 2013. godine*, Grad Zagreb, Gradski ured za stratezijsko planiranje i razvoj Grada, „Službeni glasnik Grada Zagreba”, 6, Zagreb
14. *** (2014., 2017., 2018.) *Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske*, „Narodne novine”, 147/14, 123/17, 118/18, Zagreb
15. *** (2015.), *Smjernice za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrednovanje njihove provedbe*, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Zagreb
16. *** (2017.a), *Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske*, Hrvatski zavod za prostorni razvoj, Zagreb
17. *** (2017.b), *Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020. godine*, Grad Zagreb, Gradski ured za stratezijsko planiranje i razvoj Grada, „Službeni glasnik Grada Zagreba”, 18, Zagreb
18. *** (2017.c), *Strategija razvoja Urbane aglomeracije Zagreba za razdoblje do 2020. godine*, Grad Zagreb, Gradski ured za stratezijsko planiranje i razvoj Grada, „Službeni glasnik Grada Zagreba”, 24, Zagreb
19. *** (2017.d), *Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine*, „Narodne novine”, 75, Zagreb
20. *** (2017.e), *Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske*, „Narodne novine”, 123, Zagreb
21. *** (2018.), *Uredba o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, „Narodne novine”, 89, Zagreb
22. *** (2019.a), *Komparativna analiza izrade i provedbe razvojnih strategija europskih gradova*, Urbanex d.o.o. i Gradski ured za stratezijsko planiranje i razvoj Grada, Zagreb
23. *** (2019.b), *Pravilnik o rokovima o postupcima praćenja i izvještavanja o provedbi akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, „Narodne novine”, 6, Zagreb

IZVORI

SOURCES

ARHIVSKI IZVOR

ARCHIVE SOURCE

Grad Zagreb, Gradski ured za stratezijsko planiranje i razvoj Grada, Ulica Republike Austrije 18, Zagreb [GUSPRG]

INTERNETSKI IZVORI

INTERNET SOURCES

1. ECTP-CEU Membership Information, <http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/members/full-members/hungary> (15.1.2019.)
2. Grad Beč – Bruto domaći proizvod, <https://www.wien.gv.at/english/administration/statistics/gross-regional-product.html> (8.1.2019.)
3. Hungarian Central Statistical Office; www.ksh.hu (1.12.2018.)
4. International Congress and Convention Association (ICCA) 2017 Country & City rankings, <https://www.iccaworld.org/dcpc/doc.cfm?docid=2241> (10.1.2019.)
5. Mercer Quality of Living Survey, <https://www.mercer.com/newsroom/2018-quality-of-living-survey.html> (25.1.2019.)
6. OECD Regional Outlook 2016, <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/regional-outlook-2016-hungary.pdf> (1.10.2019.)
7. Službena stranica grada Beča, <https://www.wien.gv.at/english/politics-administration/> (5.10.2019.)
8. Teritorijalna agenda 2020, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf (15.9.2019.)

IZVORI ILUSTRACIJA

ILLUSTRATION SOURCES

1. Obrada prema: <https://land.copernicus.eu/local/urban-atlas/urban-atlas-2012>
2. Obrada prema podacima: Vienna in figures 2018., Zagreb u brojkama 2018., Budapest 2030

SAŽETAK

SUMMARY

STRATEGIC URBAN PLANNING AND DEVELOPMENT COMPARATIVE ANALYSIS OF VIENNA, BUDAPEST, AND ZAGREB

This study is focused on the development strategies of three European capital cities: Vienna, Budapest, and Zagreb. Their strategic documents share some common characteristics that have been identified, explained, analyzed and compared with the aim to offer guidelines and suggestions on how to improve development plans. Development strategies are documents that provide a framework for addressing development needs and problems while activating development potentials that create a unique relationship in each city. Their importance as well as the importance of strategic development planning is recognized at all levels, from the initiatives, policies, and documents at the European, national, regional, and local level.

A key document at the European level is the Europe 2020 strategy, which sets measurable targets for smart, sustainable, and inclusive growth and development. Basic guidelines are set out in documents such as the Territorial Agenda and the European Spatial Development Perspective, or processes such as the Urban Agenda aimed at strengthening the position, importance of the cities and their involvement in European Union policies. The strategic planning system at national level is regulated in different ways in the EU Member States with a distinctly different degree of integration between strategic and spatial planning. However, the framework governing strategic planning within each country incorporates recommendations and concepts, as well as the instructions and guidelines resulting in documents whose goal and structure are sufficiently similar so that they may be compared.

All three development strategies that have been analyzed are based on participatory and partnership approach as a result of different stakeholder groups and their contributions. Their comprehensive character is also noticeable, i.e. the analysis of social, economic, spatial and environmental factors that influence city development without giving priority to some areas at the expense of others.

The structure of documents also follows the hierarchy common to development strategies, starting with a vision – a long-term goal and continuing with a strategic framework, which, depending on a

concept, incorporates goals, priorities, measures and activities. The content of the strategic framework reflects the European and national guidelines. Its scope is different. However, there is a need to focus on a smaller number of constituent elements (objectives, priorities or measures) in order to simplify and improve the implementation and monitoring of the plan. A survey of statistical and other relevant data indicates that all three analyzed cities (Vienna, Budapest, and Zagreb) are dominant social and economic centers of their home countries. They receive specific legislative treatment (capital city as a special administrative unit). In accordance with their specific status and development aspirations towards strengthening their competitiveness and position in the network of European cities, the cities of Vienna, Budapest and Zagreb have comparable problems, needs and opportunities.

Some topical issues are highlighted: ensuring that all areas of the city are adequately equipped with social infrastructure components, improving conditions for further economic development through a focus on high-productivity branches, strengthening transport links, or focusing on sustainable development which primarily involves the use of already built-up areas.

The activities related to city development planning are carried out in close cooperation with a wider area of agglomeration, i.e. through a functional connection with the surrounding area of the city – which is recognized and highlighted in the strategic documents of all analyzed cities. When comparing the legislative framework and strategic planning documents of Vienna, Budapest and Zagreb, the key advantage of the Vienna and Budapest model of strategic planning is the existence of a long-term strategic development plan. Long-term development guidelines ensure the continuity of development policy and the consensus on key topics and projects whose implementation requires a longer time-frame but their effects are longer lasting and more powerful.

The Law on the System of Strategic Planning and Development Management as well as the amend-

ments to the Law on Regional Development of the Republic of Croatia were adopted precisely with the aim of regulating the area of strategic planning and establishing a more efficient system. Amendments to the legislative framework seek to establish an integrated and coordinated planning and implementation process, with a national development strategy planned as an umbrella document for the coming period. The process of drawing up a new national development strategy Croatia 2030 that has already started, as well as the preparation for a new development strategy, i.e. the development plan for the City of Zagreb, provide an opportunity to systematize and assess documents, processes and conditions in which they have been created.

By evaluating the work so far, along with an analysis of the procedures and documents, it is possible to offer guidelines including the suggestions on how to improve the process and increase the efficiency of the implementation of the new development strategy for the City of Zagreb. Systematic results of the comparison may serve as the basis for recommendations concerning the new generation of strategic development documents for the City of Zagreb, but also for the wider context of strategic planning.

Finally, there is a need to bring together experts and staff involved in strategic planning processes and to offer them the opportunity to improve their knowledge and skills through additional, specialized training and knowledge transfer as well as through informal means including communication and coordination at city, inter-county, national, and supranational level. In addition to strengthening communication and partnerships, promoting an interdisciplinary approach is also important when trying to improve the strategic planning process, given the comprehensive nature of the themes and concepts that the strategic documents bring together. Therefore, further integration between the strategic and spatial planning systems should be encouraged in order to ensure better planning, analyzing, and monitoring the relationships and effects of development policies and projects in space.

BIOGRAFIJE

BIOGRAPHIES

SONJA SOČIĆICA, magistra inženjer arhitekture i urbanizma. Završila je Arhitektonski fakultet u Zagrebu, kao i poslijediplomski specijalistički studij Upravljanje gradom.

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

SONJA SOČIĆICA, Master of Architecture and Urban Planning. She graduated from the Faculty of Architecture in Zagreb. She also completed her post-graduate specialist studies on City Management.

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