

PRVIH
30...

ZAVODA ZA
PROSTORNO
UREĐENJE
PRIMORSKO-
GORANSKE
ŽUPANIJE

KOLIKO SU HRVATSKI VELIKI GRADOVI DOISTA VELIKI?

Srđan ŠKUNCA

Srđan ŠKUNCA, dipl. ing. arh.,
dipl. ing. građ.,
pročelnik Odjela gradske uprave
za razvoj, urbanizam, ekologiju i
gospodarenje zemljištem, Grad Rijeka
srdjan.skunca@rijeka.hr

Sažetak

U radu se razmatraju osobine skupine hrvatskih gradova koji uživaju upravni status velikog grada i njihova razvojna uloga. Temeljem analize kretanja broja stanovnika upravnog područja i središnjeg naselja prema popisima iz 2001. i 2011., površine i gustoće stanovanja te pristupa prostornom planiranju uopće, rad pokušava dati osnovne odgovore na pitanja o osobinama velikih gradova, o tome što im je zajedničko, da li veliki gradovi predstavljaju sustav i koje su mogućnosti upravljanja njime u svjetlu zakonskih i modela prostornog planiranja.

Ključne riječi: *Hrvatska, veliki gradovi, prostorno planiranje, skupljanje gradova*

I. UVOD

Izmjenom *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* 2005. godine, u sustav lokalne samouprave uvedena je kategorija **velikog grada**. Prema zakonskoj definiciji, riječ je o *jedinici lokalne samouprave* koja je gospodarsko, financijsko, kulturno, zdravstveno, prometno i znanstveno središte razvoja šireg područja i ima više od 35.000 stanovnika (***) 2005: čl. 4.) i na koju se decentraliziraju određeni upravni poslovi. (***) 2005: čl. 4. i 6.) Prema ovom kriteriju, uz Grad Zagreb, koji ima i status županije, u kategoriju velikog grada spada 16 od 128 hrvatskih gradova (tablica 1). Međutim, prema *upravnom kriteriju*, status velikog grada imaju i županijska sjedišta s manje od 35.000 stanovnika: Čakovec, Gospić, Koprivnica, Krapina, Pazin, Požega, Virovitica i Vukovar, čime je broj velikih gradova povećan na 25 (tablica 2). Kao isključivi rezultat političkog pristupa (Koprić, 2010.), zakonsko uređenje *velikog grada* u dobroj mjeri pokriva, ali ne slijedi ni jedan od istraživanih modela sustava gradova u Hrvatskoj (Zimmermann, 1999.) te je opravdano istražiti koliko su veliki gradovi odraz hrvatske urbane stvarnosti, jesu li oni zamašnjaci razvoja ili to mogu postati? Stoga se u uskom okviru ovoga rada, traže odgovori na pitanja o *osobinama skupa velikih gradova*, o tome što im je *zajedničko*, da li *skup velikih gradova predstavlja sustav i koje su mogućnosti upravljanja njime?*

2. ANALITIČKI POKAZATELJI

Osobine skupa velikih gradova. Unutar skupine velikih gradova nalazimo izrazite raspone brojnih odnosa na pr.: *broja stanovnika* od 1 : 4,5 (Split : Zagreb) do 1 : 91 (Pazin : Zagreb), *površine upravnog područja* od 1 : 1,5 (Zagreb : Gospić) do 1 : 22 (Rijeka:Gospić), *gustoće stanovanja* od 1 : 1,3 (Split : Rijeka) do čak 1 : 224 (Gospić : Rijeka). Izrazito su neujednačeni odnosi broja stanovni-

ka upravnog područja grada i njegovog središnjeg naselja u čemu prednjače Samobor s 42 % i Velika Gorica s 50 % stanovnika koji žive u središnjem naselju, a kod županijskih sjedišta Krapina čije središnje naselje okuplja tek 36 % stanovnika upravnog područja Grada. S druge strane, Kaštela, Pula i Rijeka u cijelosti su upravno koncentrirani u jednom naselju, kao i gradovi Zadar s 95 % i Slavonski Brod i Vinkovci s 91 % stanovnika nastanjenih u središnjem naselju.

Već navedeni pokazatelji, izvedeni prema podacima popisa iz 2011. godine, ukazuju na *heterogenost i prostornu neuravnoteženost sustava velikih gradova*. Kao državno središte, Grad Zagreb na svega 12 % površine države obuhvaća 40 % stanovništva velikih gradova, odnosno 18,4 % stanovništva države, dok su Samobor i Velika Gorica (20 km) razvojni polovi *zagrebačke regije*. Preostalih 98 % državnog područja pokriva sustav od 22 grada koji obuhvaća 26,4 % ukupnog stanovništva države, pri čemu se unutar *osječke regije* ističe trokut velikih gradova Osijek, Vinkovci i Vukovar (30 km); u *splitskoj regiji* jaki konurbacijski lanac Split – Kaštela (10 km), te izrastanje Slavonskog Broda kao novog središta *slavonskobrodske regije* orografija koje se pokazuje značajnom zaprekom u povezivanju s obližnjom Požegom (33 km). S druge strane, brojna regionalna središta ujedno su jedini veliki gradovi unutar područja pripadajuće regije (Rijeka, Pula, Zadar, Dubrovnik, Sisak, Karlovac i dr.), što ukazuje na krhkost i ranjivost urbanog sustava.

Što je skupu velikih gradova zajedničko? Prethodna analiza ukazuje na prostorno važnu i razvojno iznimno osjetljivu pojavu *skupljanja gradova* (*shrinking cities*), tj. stalno demografsko osipanje ponajprije zbog negativnih gospodarskih trendova. Podaci popisa iz 2011. godine pokazuju da je u međupopisnom razdoblju prosječni demografski gubitak velikih gradova (-4,5 %) veći od onoga na razini države (-3,4 %).

Tablica 1. Osnovne osobine velikih gradova u Republici Hrvatskoj

Grad	Središnje naselje	Stanovnika		Razlika (%)	Rang	Površina km ²	Gustoća st/km ²
		2011.	2001.				
1	2	3	4	3/4	5	6	3/6
1. Zagreb		790.017	779.145	+1,4		641,0	1.232,5
	Zagreb	688.163	691.724	-0,5	1		
2. Split		178.102	188.694	-5,6		79,4	2.243,1
	Split	167.121	175.140	-4,6	2		
3. Rijeka		128.624	144.043	-10,7		43,5	2.956,9
	Rijeka	128.384	143.800	-10,7	3		
4. Osijek		108.048	114.616	-6,6		169,0	639,3
	Osijek	84.104	90.411	-7,0	4		
5. Zadar		75.062	72.718	+3,2		194,0	386,9
	Zadar	71.471	69.556	+2,8	5	71,5	1.027,5
6. Velika Gorica		63.517	63.517	0,0		328,7	193,2
	Velika Gorica	31.553	33.339	-5,4	14		
7. Slavonski Brod		59.141	64.612	-8,5		50,3	1.284,5
	Slavonski Brod	53.531	58.642	-8,7	7		
8. Pula		57.460	58.594	-1,9		51,7	1.111,4
9. Karlovac		55.705	59.395	-6,2		402,0	138,6
	Karlovac	46.833	49.082	-4,6	8		
10. Sisak		47.768	52.236	-8,6		422,8	113,0
	Sisak	33.322	36.785	-9,4	11		
11. Varaždin		46.946	49.075	-4,3		59,5	790,3
	Varaždin	38.839	41.434	-6,3	9		
12. Šibenik		46.332	51.553	-10,1		404,9	114,4
	Šibenik	34.302	37.060	-7,4	12		
13. Dubrovnik		42.615	43.770	-2,6		143,0	298,0
	Dubrovnik	28.434	30.436	-6,6	15	115,2	
14. Bjelovar		40.276	41.869	-3,8		191,9	209,9
	Bjelovar	27.024	27.783	-2,7	16		
15. Kaštela*		38.667	34.103	+13,4		57,7	670,1
	Kaštela	37.633	36.206	+3,9	10	250,7	150,1
16. Samobor		15.956	15.147	+5,3			
	Samobor	15.956	15.147	+5,3	17		
17. Vinkovci		35.312	35.912	-1,7		93,9	376,1
	Vinkovci	32.029	33.239	-3,6	13		
Grad, 1-17		1.851.225	1.890.058	-2,0		3.584,0	516,5
	Središnje naselje 1-17	1.577.193	1.626.275	-3,0		2.943,0	
	Udjel (%)	85,2	86,0				
Grad, 2-17		1.061.208	1.110.913	-4,5			
	Središnje naselje 2-17	880.956	934.551	-5,7			
Udjel središnjeg naselja (%)		83,0	84,1				
Republika Hrvatska		4.284.889	4.437.460	-3,4		56.594	
Udjel 3 u st. RH (1-17)/(2-17) (%)		43,2/24,8	42,6/25,0	0,6/-0,2		6,3/5,2	

Izvor za kolonu 3 i 4: Podaci Državnog zavoda za statistiku

Tablica 2. Osnovne osobine velikih gradova – županijskih središta u Republici Hrvatskoj

Grad	Središnje naselje	Stanovnika		Razlika (%)	Rang	Površina km ²	Gustoća st/ km ²
		2011.	2001.				
1	2	3	4	3/4	5	6	3/6
1. Koprivnica		30.854	30.994	-0,5		91,1	338,7
	Koprivnica	23.955	24.809	-3,4	2		
2. Vukovar		27.683	31.670	-12,6		100,3	276,0
	Vukovar	26.468	30.126	-12,1	1		
5. Čakovec		27.104	30.455	-11,0		72,8	372,3
	Čakovec	15.147	15.790	-4,1	4		
3. Požega		26.248	28.201	-6,9		133,9	196,0
	Požega	19.506	20.943	-6,9	3		
4. Virovitica		21.291	22.618	-5,9		178,5	119,3
	Virovitica	14.688	15.589	-5,8	5		
6. Gospić		12.745	12.980	-1,8		969,2	13,2
	Gospić	6.575	6.088	+8,0	6		
7. Krapina		12.480	12.950	-3,6		48,0	260,0
	Krapina	4.471	4.647	-3,8	7		
8. Pazin		8.638	9.227	-6,4		137,0	63,0
	Pazin	4.386	4.986	-12,0	8		
Grad, 1-8		167.043	179.095	-6,7		1730,8	
	Središnje naselje 1-8	115.196	122.978	-6,3			
Udjel središnjeg naselja (%)		69,0	68,7		Površina RH	56.594	
Udjel 3 u st. RH (%)		3,9	4,0		Udjel 6 u P RH (%)	3,1	

Izvor za kolonu 3 i 4: Podaci Državnog zavoda za statistiku

Uočeni trend jedino se mijenja uključenjem Grada Zagreba, no i tada ostaje na razini od -2%. Veliki gradovi zabilježili su značajan pad broja stanovnika upravnog područja (prosječno 4,5 %), a još više središnjih naselja, čak 5,7 %. U međupopisnom razdoblju samo su četiri velika grada (Zagreb, Zadar, Kaštela i Samobor) zabilježila demografski rast, dok je u Gradu Velika Gorica stanje ostalo nepromijenjeno.

Za potpuniju ocjenu valjalo bi istražiti i promjene unutar konurbacijskih područja, posebno kod gradova malih površina i nerazvijenog sustava naselja, jer se nerijetko demografski gubitak središnjih naselja (Rijeka, Split i dr.) pokazao kao dobitak upravnog područja i

konurbacijskih jedinica lokalne samouprave. Ipak, demografski gubitak na razini države morao se odraziti i na gradove pa su pozitivne promjene prostorno vrlo ograničene i samo su iznimka od pravila. Demografski gubitak još je uočljiviji u skupini velikih gradova prema upravnom kriteriju: na razini upravnog područja 6,7 %, te u središnjim naseljima 6,3 % (izuzetak čini rast središnjeg naselja Gospić za 8 %). Očito je kako se u ovoj skupini njihova upravna uloga nije pokazala dostatnom za ublažavanje negativnih trendova.

Iako je u međupopisnom razdoblju udjel stanovnika u velikim gradovima (bez Zagreba) u ukupnom broju stanovnika države pao za samo 0,2 %, a u skupini ve-

likih gradova prema upravnom kriteriju za samo 0,1 %, nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju 2013. godine dugogodišnji izostanak gospodarskog napretka u državi potaknuo je aktivno, sposobno i obrazovano stanovništvo na masovnu migraciju. Stoga je realno očekivati da će do popisa 2021. godine demografski gubici države i velikih gradova dodatno ubrzati, što će proizvesti još izraženije *skupljanje gradova*, a time i ugroziti razvojnu ulogu velikih gradova.

Uočen u razvoju brojnih američkih i europskih gradova tijekom posljednja dva desetljeća, fenomen skupljanja gradova postaje predmetom ozbiljnih proučavanja (Pallagst, Schwarz, Popper, Hollander, 2009.). Brojne analize pokazuju kako demografska i gospodarska recesija izražena već kod gradova većih od 10.000 stanovnika nameće potrebu prevrednovanja pristupa *planiranju namjene zemljišta, vrijednosti i uporabivosti nekretnina, gustoći stanovanja, održivosti komunalnih sustava, javnih i društvenih usluga, ekološkoj održivosti i otpornosti na klimatske promjene*, i dr. Poznata su i prilagodbeni rješenja: potpuno ili djelomično uklanjanje stambenih i radnih zona, prenamjena izgrađenih i neizgrađenih zona u poljoprivredne površine lokalnog ili šireg značenja, redukcija prometnih i infrastrukturnih sustava, i dr. No, osim radikalnih zahvata, promišljaju se i kreativna prostorna i urbanistička rješenja, isprva usmjerena na programe podizanja kvalitete života zajednice (smanjenje gustoće, ozelenjavanje gradova, podizanje nedostajućih javnih, rekreativnih i drugih sadržaja), a potom na privlačenje interesa unutar šireg područja, kao sastavni dio novih razvojnih, demografskih i drugih strategija koje će pomoći usporavanju, a potom i preokretanju negativnih u pozitivne trendove (Hollander, Nemeth, 2011.).

U našoj javnosti ovu se pojavu još uvijek ne želi prepoznati pa joj se stoga i ne pristupa na odgovarajući način, iako o njoj svjedoči sve veći fond nekretnina

koje ne polučuju ulagački interes te se ne privode izvornoj ili novoj namjeni, dugogodišnji gubitak radnih mjesta, trajno negativan demografski trend, itd. U smislu navedenog, činjenica kako je u međupopisnom razdoblju udjel stanovništva velikih gradova u ukupnom stanovništvu države pao za samo 0,2 % ne smije zavarati kako problem ne postoji, već potaknuti na rješavanje jer ukazuje na svojevrsni egzistencijalni optimizam i nadu koje veliki gradovi razvijaju održavanjem vlastitog i privlačenjem gravitirajućeg stanovništva.

Predstavlja li skupina velikih gradova sustav?

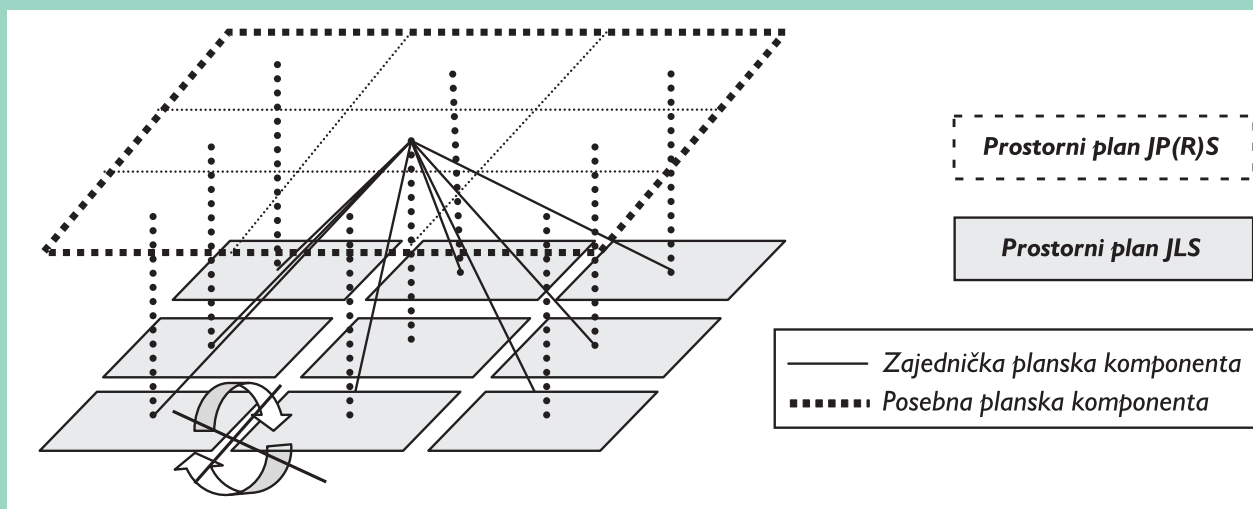
Iako se upravnim izdvajanjem u zasebnu kategoriju poima prepoznavanje posebne razvojne uloge, njime ipak ni jedan *veliki grad* nije nadišao okvire *jedinice lokalne samouprave* kao samostalne *ekonomske, prostorne i planerske* jedinice čija je površina ujedno područje i granica gospodarskog, prostornog, demografskog i svakog drugog oblika planiranja razvoja. Naime, imperativ (samo)održivosti svake jedinice lokalne samouprave samo po sebi usmjeren je na mogućnosti vlastitog (upravnog) prostora i njemu podčinjen. To je jasno vidljivo i u području prostornog/urbanističkog planiranja jedinice lokalne samouprave u kojemu „uobičajeni“ pristup podrazumijeva okomito preuzimanje dijela *zajedničke planske komponente*, tj. programskih ciljeva i planskih rješenja (npr. prometni i infrastrukturni sustavi, građevine državnog i županijskog interesa, zaštita prirodne i kulturne baštine i dr.) od zajedničkog interesa, te *posebne planske komponente*, tj. dijela planskog sadržaja koji se razrađuje i oblikuje na upravnom području jedinice lokalne samouprave *autonomno*, npr. građevinsko područje naselja, radne, turističke i druge zone i dr. (shema 1).

Na ovaj način uspostavljena su upitno dimenzionirana, gotovo kataloški istovrsna rješenja morfologije i tipologije prostornog uređenja područja svake jedinice lokalne samouprave, a prilikom planiranja izostaje su-

radnički odnos između susjednih jedinica lokalne samouprave. Primjerice, motivirana ekonomskim razlozima, svaka jedinica lokalne samouprave planirat će na svom području najmanje jednu gospodarsku zonu kao samostalnu prostornu cjelinu. No, vrlo teško je naći primjer planiranja veće i time atraktivnije

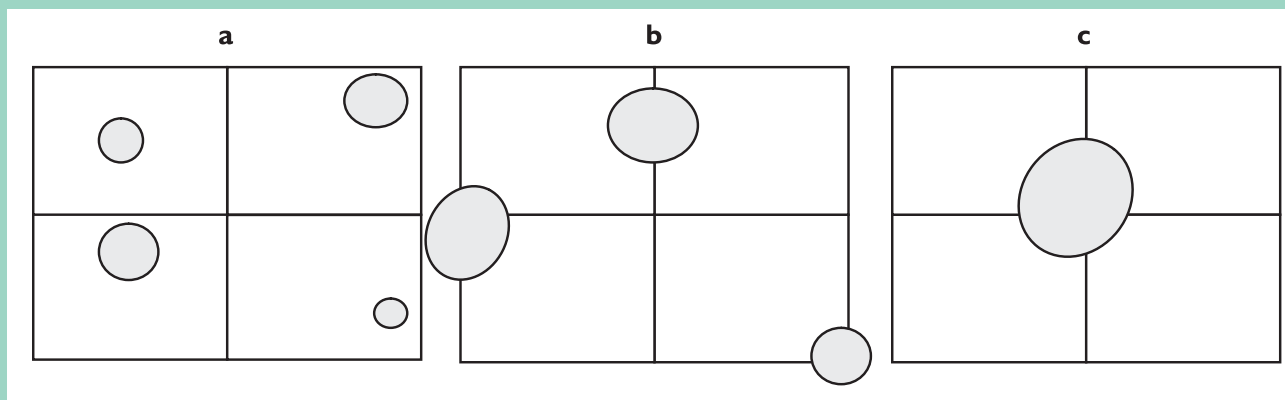
zone sa susjednom jedinicom lokalne samouprave (shema 2). U ovakvim okolnostima, dakle, i oživotvo- renje uloge velikog grada, unatoč prepoznavanju, korištenju i razvoju posebnosti i komparativnih prednosti, najčešće je ovisno o vlastitom prostornom potencijalu.

Shema 1. Pristup prostornom planiranju jedinica lokalne samouprave



Izvor: izradio autor

Shema 2. Razmještaj zamišljene funkcije u prostoru jedinica lokalne samouprave: a) autonomni; b, c) suradnički



Izvor: izradio autor

Ovako uspostavljen sustav dugoročno ne može biti djelotvoran jer je, u većini primjera, planirana rezervacija prostora budućeg razvoja (naselja, turizma, gospodarstva) posljedica međusobno isključivih ili gotovo identičnih razvojnih paradigmi pojedinačnih jedinica lokalne samouprave, pa stoga i predimenzionirana i u sukobu sa strukturom antropomorfnog i prirodnog prostora unutar kojega se planira. Ostaje tek vidjeti da li će promjeni pristupa pridonijeti uvođenje *urbanih područja* (***) 2014.) koja, za razliku od jedinica lokalne samouprave, odnosno kategorije velikog grada, ne posjeduju (još) niti pravni legitimitet niti upravnu i izvršnu snagu, a između kojih zakon obvezuje jedino na osnutak urbanih aglomeracija Zagreba, Rijeke, Splita i Osijeka.

Koje su mogućnosti upravljanja sustavom? Nedvojbeno je kako postoje dva smjera prijeko potrebnih promjena; prvi, koji pretpostavlja teritorijalno-upravnu reorganizaciju države, o čemu postoji potpuna suglasnost struke različitih profila, ali nedostaje odrješitost političkih elita, te drugi, koji se odnosi na inoviranje sustava planiranja, ali ne samo prostornog/urbanističkog. Bez obzira na (ne)izglednost prvog smjera, ipak je potrebno ukazati na manjak osjetljivosti jedinica lokalne samouprave prema potrebi međusobnog povezivanja i pomaka fokusa prema prostoru izvan vlastitih granica, na što poziva i Prostorni program EU 2020 (***) 2011.). Pokretanje projekta *većih* i *manjih urbanih područja* posebno je značajno za integriranje područja *velikih gradova* manjeg broja stanovnika čime bi mogle nastati vrlo zanimljive i produktivne teritorijalne asocijacije na području Osječke makroregije, okupljene oko trokuta Osijek – Vinkovci – Vukovar. Također, i na području Zagrebačke makroregije, okupljene oko pojedinih regionalnih središta, ali i oko važnih razvojnih koridora uopće (npr. Rijeka – Zagreb – Varaždin). Tek ovakvi urbani klasteri, vođeni zajedničkim vizijama strateškog razvoja, mogli bi značajnije

utjecati na promjenu razvojnih trendova na više razina.

U pogledu prostornog/urbanističkog planiranja stvoren je dojam kako je ono inovirano promjenom Zakona o prostornom uređenju. Upravo suprotno, spomenuti Zakon nije metodološki osuvremenio planerski pristup – nepoznate su primjene scenarija, planiranje stupnjevanog prostornog razvoja (Pegan, Petrović Krajnik, 2014.), strategijskih pristupa i dr. – nepotrebnim i nedemokratskim uklanjanjem detaljnog plana (usuprot zahtjevima struke) bitno je otežana priprema i uređenje građevinskog zemljišta, a provedba i ovako organiziranog sustava prostornog/urbanističkog planiranja nije podržana učinkovitim sustavima katastarsa, sudstva, upravljanja državnim nekretninama, i dr. Neovisno o razini, nositelji planiranja prostora i sveukupnog razvoja još ne osmišljavaju potrebne i temeljne mjere poticaja demografske i gospodarske obnove. Međutim, bez preokretanja negativnih trendova u pozitivne, ne mogu se niti opravdati niti očekivati ulaganja kapitala iz fondova EU, ali ni privatnog kapitala u razvoj naših gradova i države uopće.

3. ZAKLJUČAK

U ovom se radu pokušalo ukazati na neke osnovne osobine sustava *velikih gradova* i njihove uloge u razvoju Republike Hrvatske. Riječ je o gradovima veoma heterogenih osobina, osim u pogledu trenda trajnog opadanja broja stanovnika. Dugogodišnja gospodarska i demografska stagnacija države, zakonska pozicija jedinica lokalne samouprave koja ne potiče na umrežavanje i povezivanje oko zajedničkih ciljeva, neinventivan sustav planiranja, nespремnost na teritorijalno-upravnu reorganizaciju države i brojne druge okolnosti pridonose slabljenju uloge velikih gradova kao razvojnih žarišta, što je već uočljivo u ukupnom razvoju Republike Hrvatske.

LITERATURA

1. Državni zavod za statistiku, www.dzs.hr
2. Hollander, J. B., Nemeth, J. (2011.), *The bounds of smart decline: a foundational theory for planning shrinking cities*, Housing Policy Debate, Vol. 21, broj 3, str. 349-367, Metropolitan Institute, Virginia Tech
3. *** Hrvatska enciklopedija, natuknica Hrvatska, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2013.-2014. mrežno izdanje, <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=26390>, (14.2.2015.)
4. Koprić, I. (2010.), *Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, 4, str. 941-959, Institut za javnu upravu Zagreb
5. Pallagst, K., Schwarz, T., Popper, F. J., Hollander, J. B. (2009.), *Planning shrinking Cities*, Progress in Planning, vol. 72, br. 4, str 223-232, Bartlett School of Planning, University College London
6. Pegan, S., Petrović Krajnik, L. (2014.), *Metoda planiranja stupnjevanoga prostornog razvoja*, Prostor, 22, 1(47), str. 62-73., Arhitektonski fakultet Zagreb
7. *** (2011.), *Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, European Commission, Gödöllő, Hungary
8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 129/05
9. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine 147/14
10. Zimmermann, R. (1999.), *Prijedlog određivanja srednjih gradova u Hrvatskoj*, Društvena istraživanja, 1(39)/1999. str. 21-43, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb