

ESP  N



EUROPSKA UNIJA

Sufinancirano sredstvima Evropskog fonda za regionalni razvoj

Potaknite oblikovanje politika s pomoću podataka s terena

SAŽETAK POLITIKE

# Ponovna uporaba prostora i zgrada

Brojni gradovi u Europi bilježe porast broja stanovnika, zbog čega sve više raste pritisak na uporabu gradskog zemljišta u gradovima i oko njih, što često dovodi do nekontroliranog širenja urbanih područja. Dokazi su pokazali da je tijekom razdoblja 2000. – 2018. zauzimanje zemljišta u Europi premašilo pretpostavljenu potrebu (rast stanovništva). Nekontrolirano širenje urbanih područja, koje se općenito smatra neodrživim, postoji već duže vrijeme. Međutim, u današnje vrijeme politički diskurs usredotočen je na načelo održivosti, a političari se okreću prostornom planiranju za upravljanje rastom gradova.

Ponovna uporaba prostora i zgrada može se smatrati učinkovitim načinom za smanjenje nekontroliranog širenja urbanih područja i njegovog utjecaja na okoliš te za očuvanje naseljenosti i vitalnosti naselja. Smatra se atraktivnom alternativom gradnji novih zgrada ili uporabi neprekrivenog tla. U duhu kružnog gospodarstva, industrijska područja u tranziciji i deindustrijalizaciji zaslužuju posebnu pozornost.

Održivom urbanizacijom može se upravljati intervencijama u području teritorijalnog upravljanja i prostornog planiranja. Postoje razni instrumenti i alati za ponovnu uporabu prostora i zgrada, kao što su (prostorne) strategije i koordinacijski, strukturni, postupovni, financijski i suradnički alati. Mnogi od tih alata već su bili u uporabi, a cilj je ovog sažetka politike razmjena dokaza i iskustava kako bi se europskim, nacionalnim, regionalnim i gradskim tijelima pomoglo osigurati održiviju urbanizaciju.

## KLJUČNE PORUKE POLITIKE

- U razdoblju od 2000. do 2018. umjetni pokrov zemljišta povećao se za 13 % s 19,2 milijuna na 22,6 milijuna hektara. Urbanizacija je rezultat brojnih zajedničkih i pojedinačnih odluka. Utvrđivanje glavnih relevantnih uzročno-posljedičnih odnosa kojima se uređuju te odluke ključno je za razumijevanje urbanizacije i promjene uporabe zemljišta.
- Urbani oblik može biti održiv i neodrživ na različite načine. Kompaktna urbanizacija smatra se održivom u smislu učinkovitosti uporabe zemljišta i mobilnosti; međutim, smatra se neodrživom zbog koncentracije onečišćenja i utjecaja klimatskih promjena. Difuzna urbanizacija smatra se neodrživom zbog održavanja skupih javnih usluga i sadržaja; međutim, smatra se održivom u smislu cjenovne prihvatljivosti stanovanja, smanjenog učinka toplinskog otoka i prednosti života u blizini prirode.
- Veliki broj lučkih gradova eksperimentira s ponovnom uporabom svojih lučkih područja i njihovom integracijom u gradsku strukturu. Jedan od izazova predstavlja upravljanje višestrukim interesima svih uključenih dionika. Strateški, suradnički i koordinacijski alati mogli bi podržati taj proces. Osim toga, nadilaženje formalnih struktura primjenom funkcionalnog pristupa moglo bi pomoći u rješavanju poteškoća na cjelovitiji i uključiviji način.
- Pristup regionalnim, nacionalnim i europskim financijskim tokovima povezanima s regionalnim inovacijskim strategijama za pametnu specijalizaciju (engl. *Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*) mogao bi se ostvariti integracijom kružnog gospodarstva u projekte urbane regeneracije.

# 1. Uvod

U mnogim gradovima rast stanovništva opterećuje oskudno gradsko zemljište i utječe na odnose među temeljnim gradovima, prigradskim područjima i ruralnim područjima. Ako to dovede do nekontroliranog razvoja (širenja) urbanih područja, to bi moglo pogoršati prekrivanje tla, uzrokovati fragmentaciju staništa i potratiti visokoproduktivna poljoprivredna tla. Nekontrolirano širenje urbanih područja općenito se smatra neodrživim jer povećava vrijeme putovanja i troškove prijevoza, uzrokuje onečišćenje i degradaciju okoliša, pojačava segregaciju i narušava vitalnost postojećih urbanih područja.

**Ponovna uporaba prostora i zgrada** može se smatrati učinkovitim načinom suzbijanja nekontroliranog širenja urbanih područja te održavanja naselja nastanjenima i vitalnima. Stoga se smatra privlačnom alternativom izgradnji novih zgrada na nerazvijenim zemljištima. U duhu kružnog gospodarstva, **industrijska područja u tranziciji** i deindustrijalizaciji zaslužuju našu pozornost; napuštena industrijska postrojenja mogla bi se rastaviti i prodati za ponovnu uporabu ili reciklirati, a industrijske lokacije mogle bi se ponovno koristiti. Prazne zgrade mogle bi se prilagoditi novim kružnim industrijskim i neindustrijskim namjenama ili pretvoriti u javne prostore, čime bi se pridonijelo regenerativnom prostornom i urbanističkom planiranju. U postupku postizanja održive urbanizacije korisno sredstvo može biti **zelena infrastruktura**, odnosno uključivanje zelenih (i plavih) površina i drugih fizičkih obilježja u kopnena i morska područja. Zelena infrastruktura pridonosi ekološkoj vitalnosti urbanih područja i može smanjiti potrošnju energije za grijanje i hlađenje zgrada pružajući hlad ljeti i zaštitu zimi.

Države članice i partnerske države imaju **posebne strategije teritorijalnog razvoja i sustave prostornog planiranja**. Postoje znatne razlike u veličini i prostornoj raspodjeli funkcija urbanog razvoja, u rasponu od formiranja kompaktnijih gradova gdje se novi urbani razvoj općenito odvija kroz densifikaciju do difuznijeg obrasca s raspršenim urbanim razvojem na selu. Poveljom iz Leipziga o održivim europskim gradovima, nakon koje je uslijedila Tematska strategija o urbanom okolišu, proširena je uloga gradova u strategijama teritorijalnog razvoja i sustavima prostornog planiranja. Istraživanja su također pokazala da je Plan Europske unije za gradove imao opipljive lokalne utjecaje putem poticanja integriranih urbanističkih planova obnove, međuopćinskih partnerstava ili održivih urbanih strategija. Kohezijska politika može pospješiti održivu urbanizaciju i uporabu zemljišta. S obzirom na načelo supsidijarnosti, na pojedinim je tijelima da odaberu najbolje mehanizme za provedbu svojih planova.

Cilj je ovog sažetka politike ESPON-a informirati europska, nacionalna, regionalna i gradska tijela o ponovnoj uporabi prostora i zgrada kako bi se postigla održiva urbanizacija. U njemu su obrađeni i prikazani razni načini uporabe instrumenata i alata za ponovnu uporabu prostora i zgrada, uključujući modele kružnog gospodarstva. Cilj je ovog sažetka politike podržati rasprave o ponovnoj uporabi prostora i zgrada kao sredstva za olakšavanje prelaska na kružno gospodarstvo na međuvladinoj razini za vrijeme hrvatskog predsjedanja Vijećem EU-a u prvoj polovici 2020.

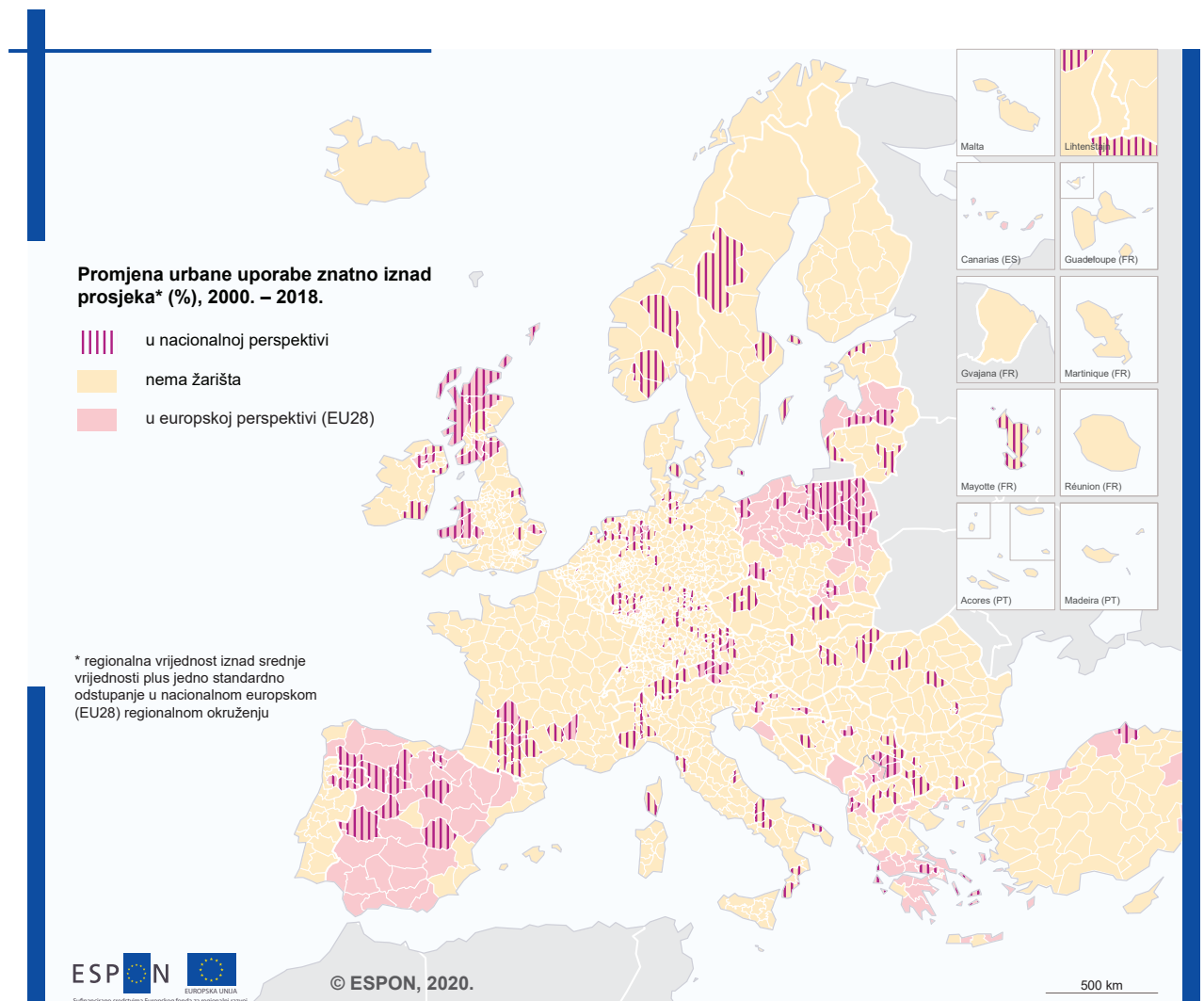
## 2. Trenutačna situacija

Kako bi se smanjio gubitak funkcija tla i usluga ekosustava, Europska komisija (2011.) predložila je u okviru Sedmog programa djelovanja za okoliš uvođenje politika do 2020. za postizanje „**neto neprenamjene zemljišta**” do 2050.

Podaci iz baze podataka Corine pokazuju da je u razdoblju između 2000. i 2018. približno 1 263 000 ha zemljišta prenamijenjeno za urbanu uporabu, što čini približno 44 % svih promjena u uporabi zemljišta. Umjetni pokrov zemljišta povećao se s 19,2 milijuna na 22,6 milijuna hektara, što predstavlja povećanje od 13 %. Na karti 1. prikazana su „žarišta” urbanizacije u Europi; na njoj su

navedene regije NUTS3 u kojima se najviše zemljišta prenamijenilo za urbanu uporabu u odnosu na europski prosjek, nacionalni prosjek ili oboje. Mogu se vidjeti mnoge regije u Grčkoj, Latviji, Poljskoj, Španjolskoj i Ujedinjenoj Kraljevini u kojima su veliki dijelovi zemljišta urbanizirani u razdoblju 2000. – 2018. Novo gradsko zemljište uglavnom je dobiveno od poljoprivrednog zemljišta (78 %), iako je u skandinavskim zemljama (osim u Danskoj) te u Hrvatskoj, Grčkoj, Islandu i Portugalu češće uzimano od prirode. Samo se u Rumunjskoj (- 0,8 %) i Bugarskoj (- 0,1 %) udio urbanog zemljišta smanjio.

**Karta 1.**  
**Žarišta razvoja urbane uporabe, 2000. – 2018.**



Izvor: ESPON SUPER, 2020.

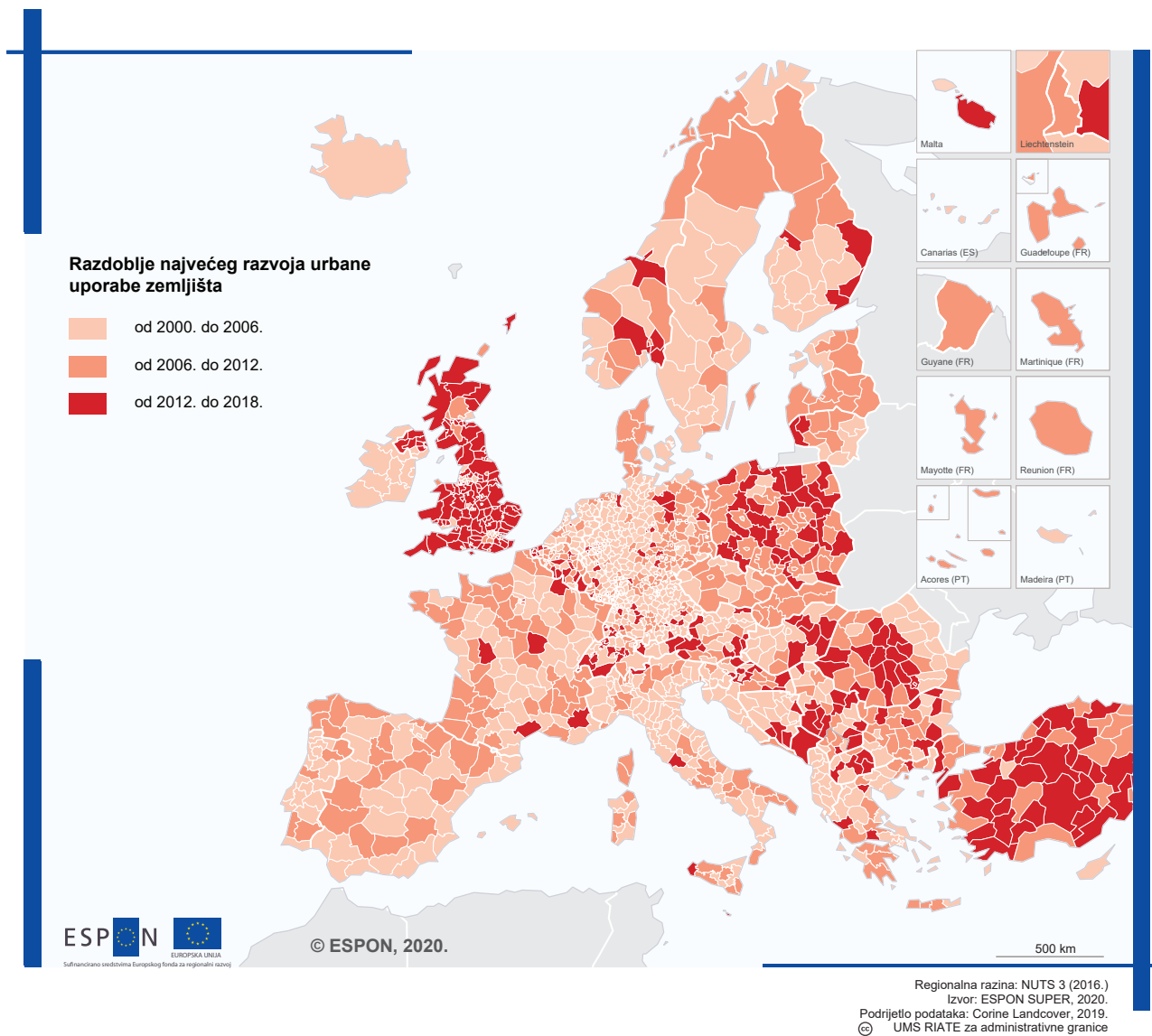
Regionalna razina: NUTS 3 (2016.)  
Izvor: ESPON SUPER, 2020.  
Podijelilo podataka: Corine Landcover, 2019.  
© UMS RIATE za administrativne granice

U razdoblju 2000. – 2018. stopa urbanizacije donekle se usporila (vidjeti kartu 2.). To se djelomično može objasniti širenjem EU-a 2004. i gospodarskom krizom 2008.; 44 % svih prenamjena zemljišta za urbanu uporabu dogodilo se u razdoblju 2000. – 2006., 35 % u razdoblju

2006. – 2012., a 21 % u razdoblju 2012. – 2018. Neke zemlje bile su iznimke od tog pravila: u Ujedinjenoj Kraljevini i Malti te u velikim dijelovima Poljske i Rumunjske nova urbanizacija uglavnom se odvijala nakon 2012.

## Karta 2.

### Razdoblje najvećeg razvoja urbane uporabe, 2000. – 2018.



Izvor: ESPON SUPER, 2019.

**Nekontrolirano širenje urbanih područja** postoji već duže vrijeme, ali danas je politički diskurs usredotočen na načelo održivosti, a političari se okreću prostornom planiranju u svrhu održivog upravljanja rastom gradova. Postoji izražena zabrinutost da trenutačne odluke i prakse planiranja negativno utječu na buduće generacije i podričaju dugoročni gospodarski prosperitet, socijalnu koheziju i ekološku vitalnost. Kako bi se izbjegao binarni svijet „neto neprenamjene zemljišta” u odnosu na „nekontrolirano širenje urbanih područja” te kako bi se izbjegla normativna i pejorativna značenja ovih dvaju pojmova, u okviru projekta ESPON SUPER (2020.) razvijena su tri arhetipska tipa urbanizacije:

- **Kompaktna urbanizacija** (tj. koncentrirani razvoj visoke gustoće) povezana je s ograničavanjem rasta

gradova na već izgrađeno zemljište, obično u velikim urbanim područjima, te poticanjem gradnje na praznim zemljištima između postojećih zgrada i na napuštenim zemljištima.

- **Policentrična urbanizacija** (tj. grupirani razvoj srednje gustoće) povezana je s idealima pametnog rasta, konceptom kojim se nastoje integrirati gospodarski, ekološki i društveni aspekti planiranja i razvoja te kojim se potiču mješoviti obrasci uporabe zemljišta i razvoj orijentiran prema javnom prijevozu.

- **Difuzna urbanizacija** (tj. raspršeni urbani razvoj male gustoće) povezana je s idealima individualizma i samodostatnosti, pri čemu se promiču privatni prijevoz, kuće u privatnom vlasništvu i vlastita izgradnja kuća.

### Slika 1.

**(a) kompaktna urbanizacija (Valencia), (b) policentrična urbanizacija (Leidschenveen), (c) difuzna urbanizacija (u blizini Zagreba)**



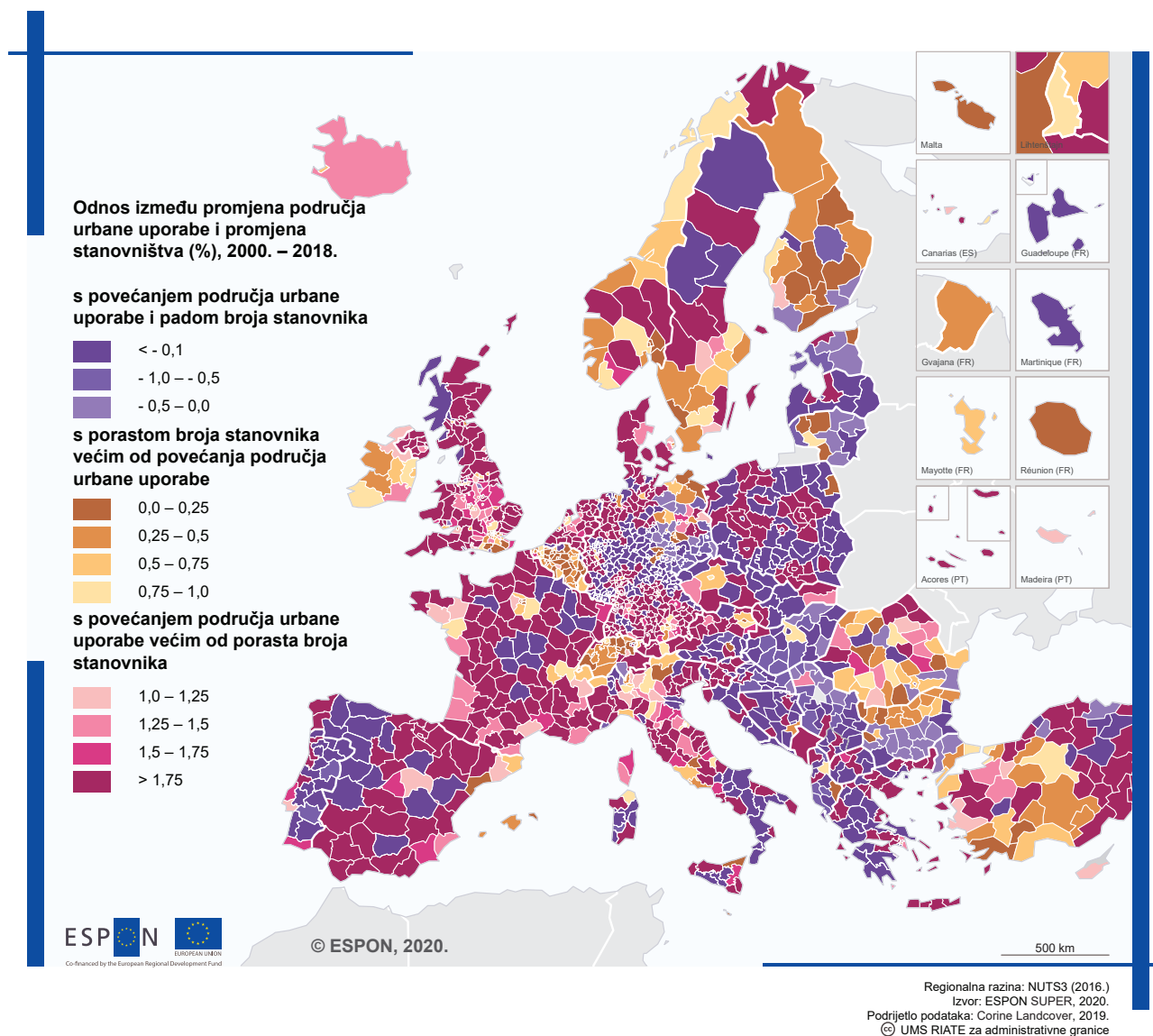
Izvor: (a) ESPON SUPER, 2020.; (b) i (c) Google prikaz ulica, 2020.

Jedan od načina mjerenja procesa urbanizacije jest uspoređivanje razvoja urbane uporabe s pretpostavljenom potrebom (rastom stanovništva). Iz karte 3. vidljivo je da je u razdoblju 2000. – 2018. razvoj urbanih područja premašio rast stanovništva u većini europskih regija (regije u ljubičastoj i crvenoj boji). Čak i u područjima koja doživljavaju depopulaciju obično još uvijek postoji porast umjetnih površina (regije u ljubičastoj boji). Regije s vrijednošću oko jedan doživjele su uravnotežen razvoj u kojem je izgradnja naselja više-manje pratila rast stanovništva.

Kao što se i očekivalo, visoki pritisak može se pronaći u glavnim urbanim središtima i oko njih, ali ne svugdje u Europi. Regije u kojima je rast broja stanovnika četiri puta

(ili više) veći od rasta područja urbane namjene metropolitanske su regije poput velikih dijelova Belgije, Malte, jugoistočne Engleske i Švicarske (regije tamnonarančaste boje). To ukazuje na sve veću gustoću i može se tumačiti kao kompaktna urbanizacija. Suprotan trend uobičajen je u više nemetropolitanskim regijama, u kojima područja urbane uporabe u okolici gradskih regija, kao u Poljskoj i Španjolskoj, pokazuju veći rast u odnosu na njihov rast stanovništva (regije tamnocrvene boje). Regije s većim gradovima poput onih u Francuskoj ili središnjoj Engleskoj također pokazuju taj trend. To ukazuje na smanjenje gustoće i može se tumačiti kao difuzna urbanizacija.



**Karta 3.****Razvoj urbane uporabe zemljišta u odnosu na razvoj stanovništva, 2000. – 2018.**

Izvor: ESPON SUPER, 2020.

Gospodarski razvoj važan je pokretač urbanizacije. U brojnim europskim lučkim gradovima aktivnosti povezane s lukom premještaju se iz središnjih područja na druge lokacije. Ovaj proces može uzrokovati propadanje unutarnjih gradskih područja. Ti se gradovi često suočavaju s velikim izazovima u reintegraciji tih područja u gradsku strukturu. U okviru projekta ESPON ENSURE (2019.) analizirana su 144 lučka grada (s naglaskom na male i srednje gradove) te je utvrđeno da se u 96 od tih gradova pokušao provesti neki oblik obnove lučkih gradova. Utvrđene su sljedeće tri vrste provedbe regeneracije:

- 1. Jedinstvena vizija** (54 grada): sveobuhvatna strateška linija razvoja koja se temelji na koherentnoj viziji, glavnom planu ili drugom strateškom dokumentu.
- 2. Postupni pristup** (16 gradova): na osnovi pojedinačnih projekata ili u odvojenim fazama tijekom dugih vremenskih razdoblja.
- 3. Obrazac u nastajanju** (26 gradova): planovi ili politike su na snazi, ali usklađena provedba još nije započela.

## SLUČAJ 1.

### Regeneracija lučkog grada u skladu s jedinstvenom vizijom u Splitu (HR)



Splitsko Gradsko vijeće odlučilo je obnoviti napušteno zemljište uz rivu, koje se nalazi u neposrednoj blizini luke i s kojeg se pruža pogled na Dioklecijanovu palaču, koja je na popisu svjetske baštine UNESCO-a. Splitsko Gradsko vijeće izradilo je 2005. **viziju za regeneraciju rive** za stvaranje živahnih prostora u kojima se može živjeti putem regeneracije prostora oko postojećih lučkih funkcija. Gradsko vijeće raspisalo je natječaj za obnovu rive na temelju preciznih odredbi u pogledu poštovanja njezine povijesne i kulturne vrijednosti.

Katalizatori za obnovu bili su vizija Gradskog vijeća za obnovu rive i predanost grada i države kroz financiranje.

Projekt šetnice na rivi sada je završen i uključuje javni trg koji djeluje kao prostor za društvena i sportska događanja, vjerske procesije, festivale i proslave. Projektom su također ponovno integrirani luka i grad te su ojačani prometna infrastruktura i identitet grada.

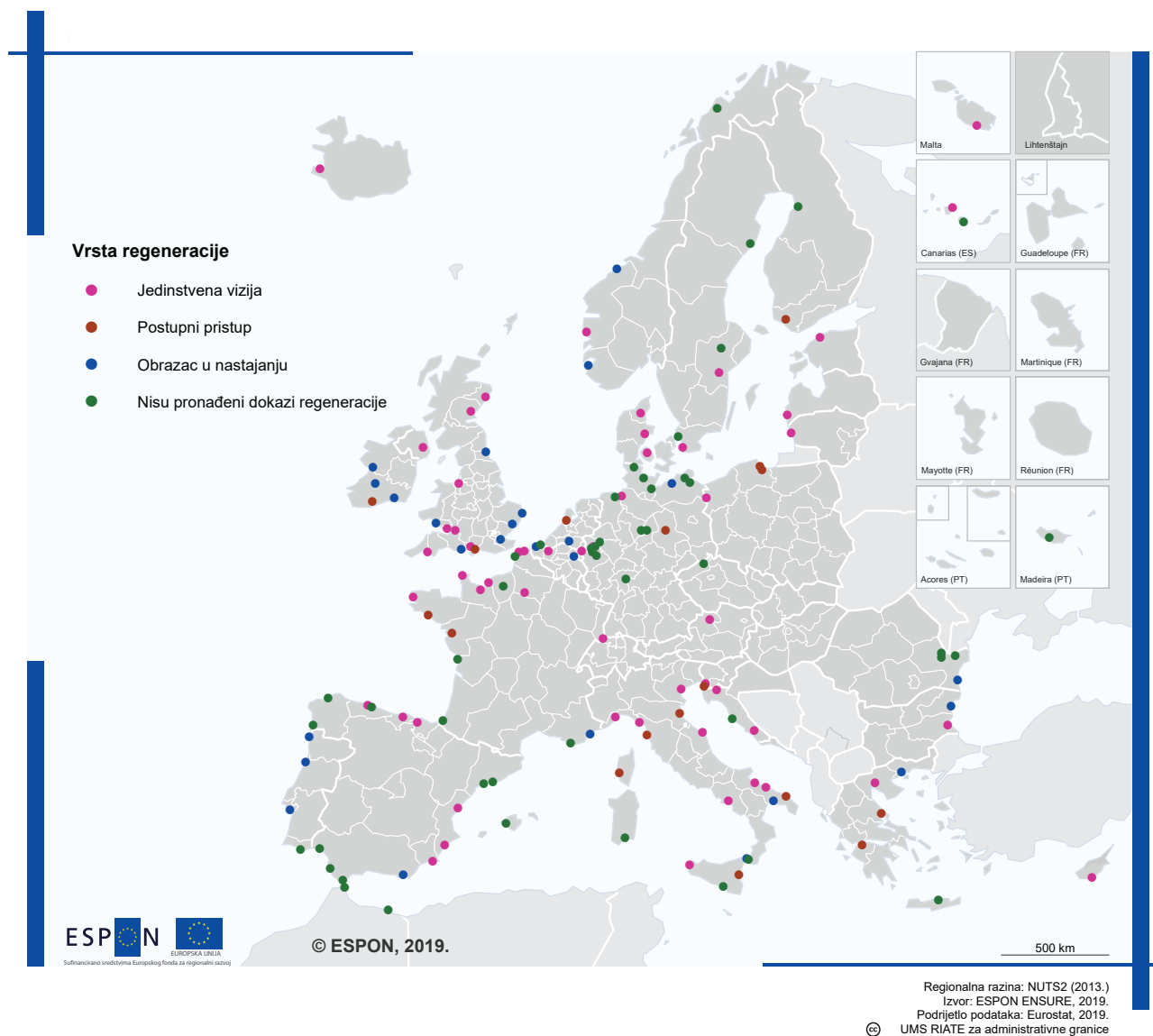
Izvor: ESPON ENSURE, 2019.

Na karti 4. prikazana je prostorna raspodjela ove provedbene tipologije. Svaka od triju tipologija ima svoje iza-zove, uključujući (1) upravljanje napetostima između planiranja glavnog plana i fleksibilnijeg planiranja; (2)

prednosti učinka regeneracije „Velikog praska” u odnosu na organski razvoj; i (3) kako napredovati od djelotvornog planiranja do učinkovite provedbe.



## Karta 4. Mali i srednji lučki gradovi s dokazima regeneracije



Izvor: ESPON ENSURE, 2019.

Regeneracija može pružiti priliku za povećanje opsega i uloge zelene infrastrukture u gradskom okolišu. Sve se više uviđa da prisutnost zelenih površina te prirodnih i poluprirodnih područja pozitivno pridonosi održivoj urbanizaciji u gradovima. **Urbane zelene površine** pružaju razne usluge ekosustava za poboljšanje mentalnog zdravlja i dobrobiti, ublažavanje učinaka urbanih toplinskih otoka i pružanje održivih mogućnosti prijevoza (npr. pješačke i biciklističke staze). Dobar primjer je Solun (EL), u kojem su u gradskom okolišu posađena 2 353

nova stabla, 118 432 nove biljke i 58,75 hektara zelenih površina kako bi se podržao razvoj zelenijeg i održivijeg gradskog profila. Međutim, projekt ESPON GRETA (2019.) pokazao je da je u razdoblju 2006. – 2012. u 99,5 % proučavanih europskih gradova (oko 500) udio urbanih zelenih površina bio stabilan ili se smanjivao. Zapravo, samo su tri grada u tom razdoblju zabilježila porast urbanih zelenih površina: Faro (PT; 3,3 %), Nica (FR; 2,3 %) i Capelle aan den IJssel (NL; 0,7 %).

### 3.

## Čimbenici koji podupiru ili ometaju održivu urbanizaciju

Urbanizacija je rezultat niza zajedničkih i pojedinačnih odluka koje donose ljudi o tome gdje i kako žele živjeti, raditi i igrati se. Stoga je za razumijevanje urbanizacije i promjene namjene zemljišta važno utvrditi glavne relevantne uzročno-posljedične odnose koji utječu na te odluke. Koji čimbenici potiču urbanizaciju? Koji čimbenici ometaju održivu urbanizaciju? Kako možemo mjeriti održivu urbanizaciju?

### 3.1.

#### Pokretački čimbenici

Na urbanizaciju utječu mnogi pokretači. Ključni su pokretači demografski, tj. ljudi koji migriraju iz ruralnih područja u gradove i ljudi koji koriste više stambenog prostora po stanovniku (npr. veće kuće, manje osoba po obitelji). Treba uzeti u obzir i gospodarske i društvene pokretače. U okviru projekta ESPON SUPER izrađen je pregled pokretača koji razlikuje sljedeće dvije skupine:

#### 1. Pokretači koji se temelje na potražnji:

- **demografski:** promjena stanovništva, veličina kućanstva i migracijska dinamika;
- **gospodarski:** rast bruto domaćeg proizvoda (BDP) / bruto dodane vrijednosti (BDV) (posebno u pogledu komercijalnog prostora), makroekonomski trendovi, pristup kreditima i razini štednje kućanstava, programi socijalne države, vitalnost, konsolidacija i pristupačnost poljoprivrednog sektora;
- **društveni i tehnološki:** preferencije u pogledu vrste stanovanja (stan naspram samostojeće kuće), preferencije zakupa, preferencije prijevoza (automobil u privatnom vlasništvu), društvene norme u pogledu zajedničkog stanovanja i posjedovanja vikendica.

#### 2. Pokretači koji se temelje na ponudi:

- **karakteristike zemljišta:** prikladnost, cijena zemljišta, profitabilnost prenamjene zemljišta, strateško

vlasništvo zemljišta, zakonska prava na uređenje, namjensko područje (poplavno područje, prirodno stanište ili industrijska zona);

- **fizičke prepreke:** planine i vodna tijela.

Treba napomenuti da su ti pokretači međusobno povezani i ispresijecani između potražnje i ponude urbanizacije; stoga ih nije jednostavno razmatrati zasebno. Osim toga, svaki pokretač ima različit učinak na održivu urbanizaciju, koji može biti pozitivan ili negativan.

Pokretački čimbenik koji negativno utječe na održivu urbanizaciju jest **niska cijena neizgrađenog zemljišta** u usporedbi s **visokim troškovima prenamjene zemljišta** (npr. regeneracija napuštenih zemljišta). To obeshrabruje revitalizaciju ili recikliranje izgrađenog prostora, stvarajući zapušteno zemljište. Također snažno utječe na ravna područja plodnog zemljišta na kojima pristupačnost stvara sukob u pogledu namjene, što dovodi do marginalizacije poljoprivrede. Međutim, preuređenje urbaniziranih područja i suzbijanje nove izgradnje u konačnici je najodrživiji pristup. Kako bi se povećala konkurentnost prenamjene već urbaniziranog zemljišta, potrebno je provesti paket mjera, uključujući gospodarske, pravne i fiskalne poticaje.

**Industrijska područja u tranziciji** i deindustrijalizaciji zaslužuju posebnu pozornost u duhu kružnog gospodarstva. Prazne zgrade mogle bi se prilagoditi za nove kružne industrijske namjene (obrada i odvajanje otpada, kompostiranje itd.) i neindustrijske namjene (stambene, poljoprivredne itd.) ili pretvoriti u javne prostore (umjetničke galerije, zajedničke uredske prostore, društvene centre, trgovine za popravke itd.), čime bi se pridonijelo regenerativnom prostornom i urbanističkom planiranju. Međutim, otežavajući čimbenik za ponovnu uporabu napuštenih industrijskih lokacija mogla bi biti činjenica da te lokacije u većini slučajeva imaju ozbiljne probleme s **kontaminacijom**, što dovodi do visokih troškova za sanaciju tih lokacija.

## SLUČAJ 2.

## Gospodarski razvoj kao pokretač obnove deindustrijaliziranih lokacija u Dunkerqueu (FR)



Dunkerque (FR) je ključna gospodarska imovina Francuske u pogledu obnovljivih izvora energije. Postao je dom najvećih europskih energetske platforme te se u njemu nalazi devet različitih oblika energetske poduzeća, uključujući vjetroelektrane, nuklearnu elektranu, podmorske plinovode i ugljen. Grad je iskoristio energetske platforme

za promjenu identiteta grada i privlačenje stranih izravnih ulaganja. Kako bi se privukli radnici i poduzeća, potrebna je regeneracija deindustrijaliziranih lokacija za mješovite namjene kao što su stanovanje, sadržaji i otvoreni prostori.

Izvor: ESPON ENSURE, 2019.

## 3.2.

## Otežavajući čimbenici

Osim razumijevanja pokretača urbanizacije, također je važno razumjeti rizike i poteškoće s kojima bi se mogli suočiti pri ponovnom razvoju već izgrađenog područja.

U okviru projekta ESPON ENSURE istraženo je više programa obnove lučkih gradova, a jedna od najznačajnijih utvrđenih poteškoća bila su **rješenja upravljanja**. Gradovi su izvijestili o raznim iskustvima u pogledu okvira upravljanja na više razina, vlasničkih struktura u pogledu zemljišnih i lučkih funkcija te uloge aktera iz privatnog sektora. Pokazali su jasne trendove prema javno-privatnim partnerstvima ili drugim oblicima zajedničkog aranžmana. Općenito, regeneracija zahtijeva uključivanje niza dionika, a upravljanje višestrukim interesima nije jednostavno.

Poteškoće u pogledu obnove već izgrađenog prostora, od kojih je svaka prikazana primjerom, jesu sljedeće:

- **Konkurentne gospodarske funkcije:** tijekom rane faze regeneracije u Calaisu (FR) predloženi model trebao je uključivati urbanu regeneraciju putem izgradnje oko postojećih lučkih funkcija. Ključni izazovi uključuju pitanje usklađivanja funkcija stanovanja i slobodnog vremena u blizini bučnih, a ponekad i onečišćujućih, industrijskih funkcija.
- **Promjena okoliša:** regeneracija uključuje transformaciju industrijskog, često onečišćenog ili kontaminiranog, zemljišta u zemljište za namjene kao što su stambena, turistička ili za slobodno vrijeme. Le Havre (FR) primjer je uspješne sanacije lokacija Seveso iz nekadašnjih industrijskih namjena. Sanacija kontaminiranih lokacija predstavlja i financijske rizike ili izazove u smislu toga tko će financirati potrebne radove. U Corku (IR) se očekuje da će privatni sektor financirati sanaciju, što može dovesti do znatnih kašnjenja radova. S druge strane, u Brestu (FR) industrijske i vojne luke sanirale su javne agencije i sama vojska.
- **Vlasništvo nad zemljištem:** općenito, koordinacija usklađenog plana urbane regeneracije bila je najlakša za one gradove u kojima su luka i riva bile u javnom vlasništvu. Međutim, područja mogu biti u „nejasnom” zakupu ili mogu biti u vlasništvu vlade, ali ne i u posjedu zakonite vladine funkcije, što sprječava pravodobnu regeneraciju. Bilbao (ES) je primjer poduzetničke urbane regeneracije. Država je intervenirala putem razvojne agencije kako bi preuzela kontrolu nad praznim zemljištem, a zatim koristila javna i špekulativna privatna ulaganja u rivu kako bi transformirala namjenu, funkciju i gospodarstvo grada.
- **Osiguranje infrastrukture:** kad se teži održivosti, ulaganja u javni prijevoz bit će ključan izazov za postizanje uspješnih projekata regeneracije. Dunkerque (FR) je svoje planove obnove temeljio na nastojanju da nova urbana područja budu bez automobila u najvećoj mogućoj mjeri.
- **Promjena urbanog identiteta i funkcionalne uporabe:** kako bi se potaknule različite vrste upotrebe i privukli novi korisnici u područja koja su često bila „opasna”, potrebni su širi kulturni pomoci u identitetu tih područja. Takve kulturne tranzicije olakšavaju inicijative za promjenu identiteta te izgradnja istaknutih ili značajnih objekata, kao što su muzej Guggenheim u Bilbau (ES), koncertna dvorana La Carène u Brestu (FR) i prijedlog za izgradnju žičare i akvarija u Tallinnu (EE).
- **Špekulativni urbani razvoj:** projekti urbane regeneracije općenito su špekulativne prirode. U gradovima kao što su Cork (IE) i Norrköping (SE) globalna financijska kriza 2008. negativno je utjecala na provedbu regeneracije lučkih gradova, dok se u Reykjaviku (IS) novi plan regeneracije smatra jednim od prvih znakova gospodarskog oporavka nakon krize u toj zemlji.

- **Upravljanje:** regeneracija lučkog grada podrazumijeva niz dionika, a čini se da upravljanje višestrukim interesima nije jednostavno. Više modela upravljanja odozgo prema dolje pronađeno je u Bilbao (ES), gdje je osnovana razvojna agencija „Bilbao Ría 2000” koja nadzire provedbu projekta. Na Malti (MT) je potpora na visokoj razini za izgradnju novog brodskog terminala bila gospodarski uspješna, ali je dovela do erozije lokalnih resursa. Aarhus (DK), koji je eksperimentirao s novim oblicima suradnje između javnih i privatnih aktera kako bi se osigurala mješavina funkcija i vrsta stanovnika, koristio je pristup odozdo prema gore.
- **Modeli financiranja:** regeneracija može biti skupa, a utvrđivanje odgovarajućeg modela financiranja nije jednostavno jer je ključna kombinacija javnog i privatnog. U Brestu (FR) dostupnost strukturnog financiranja EU-a bila je od iznimne važnosti, a kombinacija nadnacionalnog, nacionalnog i regionalnog financiranja ključni je katalizator privlačenja privatnih ulaganja.
- **Povezivanje unutar šireg metropolitanskog, regionalnog i transnacionalnog konteksta:** kad je projekt urbane regeneracije od nerazmjernog značaja za širu regiju i nacionalne razmjere, na prirodu projekta regeneracije mogu utjecati nacionalne ili regionalne odrednice, a ne potrebe neposrednog, lokalnog područja. Primjerice, regeneracija obale u Belfastu (UK) bila je važan element u razvoju diskursa o gradu nakon sukoba. Međutim, pristup odozgo prema dolje imao je znatne isključujuće učinke na okolne četvrti i okruge.
- **Sudjelovanje, angažman i kohezija javnosti:** u Reykjaviku (IS) i Aarhusu (DK) javnost je u najranijim fazama bila angažirana radi osmišljavanja ideja. Međutim, čak i kad je javnost uključena i podržava neku ideju, uspjeh nije zajamčen. U Turkuu (FI) u tijeku je probni projekt zajedničkog smještanja gradskih i lučkih aktivnosti, ali, iako ima široku podršku, čini se da nije lako uvjeriti građane da se presele u to područje.

### SLUČAJ 3.

## Privatna ulaganja koja dovode do difuzne urbanizacije u Valenciji (ES)



Huerta de Valencia između 1996. i 2008. doživjela je veliki razvojni pritisak, što se očitovalo brzim širenjem urbanih središta, industrijskih područja i raspršenih stambenih objekata. Građevinski poduzetnici, najčešće privatna poduzeća, kupili su jeftino ruralno zemljište od

poljoprivrednika ili drugih vlasnika. Stvoreni su fleksibilni postupci razvoja za „projekte od gospodarskog regionalnog interesa”, što je dovelo do raspršene i difuzne urbanizacije, pri čemu se često preskakalo prikladnije lokacije.

Izvor: ESPON SUPER, 2019.

### 3.3.

#### Mjerenje održive urbanizacije

U okviru projekta ESPON SUPER prikupljeno je oko 200 intervencija koje na ovaj ili onaj način utječu na uporabu zemljišta i time na njezinu održivost. Budući da neke intervencije nisu bile usmjerene na održivost, ali bi se i dalje mogle smatrati uspješnima (i učinkovitima, djelotvornima i relevantnima) u postizanju svojih ciljeva, razvijen je **okvir koji koristi dvije perspektive** za procjenu uspjeha tih intervencija: (1) uspjeh prema opsegu same intervencije (odnosno vlastitih ciljeva) i (2) uspjeh sa stajališta održive uporabe zemljišta. Što se tiče potonjeg, mogu se razlikovati sljedeće četiri ocjene uspjeha:

1. intervencija ispunjava ciljeve održivosti u sve tri dimenzije (gospodarska, ekološka i socijalna);

2. intervencija ispunjava ciljeve održivosti u jednoj ili dvjema dimenzijama i neutralna je u drugim dimenzijama;

3. intervencija ispunjava ciljeve održivosti u jednoj ili dvjema dimenzijama i ima negativan utjecaj na druge;

4. intervencija ne ispunjava ciljeve održivosti ni u jednoj od triju dimenzija.

Iz perspektive održive uporabe zemljišta intervenciju opisanu u prvoj situaciji trebalo bi smatrati uspješnom, čak i ako količina napretka nije jednaka među dimenzijama. Druga situacija zahtijeva više razmatranja jer bi stagnacija u jednoj dimenziji i napredak u drugima mogli biti problematični. Treća situacija trebala bi se smatrati neuspješnom jer podrazumijeva kompromis ili nazadovanje, a posljednja situacija očito je neuspješna.

Ne samo intervencije, već i urbani oblik mogu se procijeniti u skladu s njegovom održivošću. U okviru projekta

SUPER pregledana je znanstvena literatura kako bi se procijenilo kako tri načina urbanizacije (kompaktni, policentrični i difuzni) utječu na održivost. U tablici 1. nalazi su prikazani u sažetom obliku, dok sam projekt uključuje tablicu u kojoj se navodi relevantna literatura. Ukratko, moglo bi se reći da su mnogi ishodi potvrdili sumnje; suzbijanje se smatralo ekološki održivim u smislu učinkovitosti i mobilnosti u okviru uporabe zemljišta (udaljenost i

način putovanja), a difuzija je pridonijela fragmentaciji i bila je neodrživa u smislu održavanja skupih javnih usluga i sadržaja. Međutim, postojali su i neočekivani rezultati, poput socioekološke neodrživosti suzbijanja zbog koncentracije onečišćenja i utjecaja klimatskih promjena, kao i socijalne održivosti difuzije zbog cjenovne prihvatljivosti stanovanja, smanjenog učinka toplinskog otoka i prednosti života u blizini prirode.

**Tablica 1.**  
**Načini urbanizacije i aspekti održivosti\***

	Kompaktan	Policentrični	Difuzni
<b>Gospodarska održivost</b>			
BDP, bogatstvo	+/-	++	+
Javne financije	++	+	-
Radna mjesta	++	++	+/-
Pristupačnost	+/-	++	+/-
Poslovna područja	++	++	+/-
Potražnja za stanovima	-	+	+
Troškovi prijevoza	+/-	+	--
Potrošnja energije	+	+	--
<b>Ekološka održivost</b>			
Smanjenje mobilnosti (automobilom)	++	++	--
Smanjenje onečišćenja, uključujući CO <sub>2</sub>	++	+	--
Zelena urbana područja	-	+	+/-
Biološka raznolikost	+/-	+/-	--
Potrošnja zemljišta	+	+	--
Prirodne opasnosti	-	+	+/-
Klimatske promjene	+/-	+	+/-
Potrošnja resursa	+/-		-
Obnovljiva energija	+/-	+/-	+/-
Prostor za buduće zadržavanje vode	+	+	+
Kružno gospodarstvo	+	+	-
<b>Socijalna održivost</b>			
Zdravlje	+/-	+/-	+/-
Cjenovno prihvatljivo stanovanje	+/-	+/-	++
Pravednost/uključenost	+/-	+	--
Javni i rekreacijski prostor	+/-	+	+/-
Raznolikost (visoka gradnja, prigradski itd.)	+	+	+
Područja mješovite uporabe	+	++	-
Zadovoljstvo stambenim okruženjem	-	+	++

Izvor: SUPER, 2019. \*Kazalo: U studijama su kao pokazatelji navedeni: „++: snažan pozitivan utjecaj”; „+ : pozitivan utjecaj”; „- : negativan utjecaj”; „-- : snažan negativan utjecaj”. „+/- : pronađeni su proturječni nalazi među studijama”.

## 4. Instrumenti i alati za održivu urbanizaciju

Urbanizacija se može voditi u održivijim smjerovima putem intervencija teritorijalnog upravljanja i prostornog planiranja, kao što su (prostorne) strategije, instrumenti i mehanizmi (financijski, fiskalni i gospodarski) s europske na lokalnu razinu. Partnerstva u okviru Plana za gradove o kružnom gospodarstvu i o održivoj uporabi zemljišta i rješenjima utemeljenima na prirodi izradila su priručnik koji pruža širok pregled i analizu dobrih primjera iz prakse ponovne uporabe gradskog zemljišta (UAP, 2020). Njime su postavljeni temelji za sveobuhvatnu strategiju kojom se razmatra novi model upravljanja ponovnom uporabom u gradovima u skladu s načelima kružnog gospodarstva.

Kao što je navedeno, u okviru projekta ESPON SUPER prikupljeno je i preko 200 intervencija koje, na ovaj ili onaj način, utječu na uporabu zemljišta, a time i na njezinu održivost. Svaka od prikupljenih intervencija opisana je prema nizu osnovnih značajki, npr. cilju i vrsti instrumenta. Ne iznenađuje da su se zahvati regeneracije, koji predstavljaju 13 % od ukupnog broja, češće koristili u urbanim i monocentričnim urbanim područjima, a rjeđe u ruralnim područjima. Što je još zanimljivije, preliminarnom procjenom utvrđeno je da su oni najuspješniji prema održivim ciljevima i dimenzijama.

Metropolitanska područja karakteriziraju uske gospodarske i društvene veze između njihovih urbanih i prigradskih dijelova, koje uključuju brojne lokalne uprave. To podra-

zumijeva da nijedna lokalna uprava nema alate za samostalno rješavanje svih izazova i prilika unutar gradskog područja. Stoga je za rješavanje tih složenih izazova putem provedbe pristupa planiranja gradova potrebna kombinacija alata politike.

Ne postoji jedinstveni i sustavni okvir alata politike za učinkovitu provedbu integriranog pristupa urbanističkog planiranja. Na temelju sveobuhvatne analize literature i iskustava deset metropolitanskih područja, u okviru projekta ESPON SPIMA (2018.) utvrđeno je sljedećih šest ključnih kategorija alata politike: **(1) strateški, (2) koordinacijski, (3) strukturni, (4) postupovni, (5) financijski i (6) suradnički**. Za deset metropolitanskih područja koja se istražuju u okviru projekta SPIMA najvažnije kategorije alata politike jesu koordinacijski i suradnički alati politike. Obje kategorije imaju za cilj poticanje procesa zajedničkog upravljanja na gradskoj razini, čime se omogućuje bolja integracija nadležnosti i kompetencija između horizontalne i vertikalne razine upravljanja gradom. Postupovni/financijski alati politike bili su najmanje primjenjivi, a strateški i strukturni alati politike zauzeli su srednju poziciju.

U tablici 2. prikazani su alati politike koji su se smatrali najprikladnijima za rješavanje određenih utvrđenih poteškoća. U sljedećim odjeljcima navodi se više pojedinosti i primjera primjenjivosti različitih vrsta alata politike.



Tablica 2.

## Alati politike za metropolitanska područja za potencijalno rješavanje utvrđenih poteškoća

Poteškoće	Strateški	Koordinacijski	Strukturni	Postupovni/ financijski	Suradnički
<b>Prostorna struktura i razvoj</b>					
Potreba za višenamjenskim planiranjem uporabe zemljišta		X	X		X
Regeneracija bivših industrijskih područja	X				X
Pritisak na zemljište	X			X	X
Osiguravanje učinkovite prometne infrastrukture, mobilnosti i pristupačnosti	X	X	X		X
Rast prigradskih naselja (nekontrolirano širenje urbanih područja)	X	X		X	X
Pritisak građevinskih poduzetnika za nekontrolirano širenje urbanih područja		X		X	X
<b>Institucionalne</b>					
Potreba za suradnjom na više razina		X	X		X
Nedostatak financijskih sredstava za razvoj gradova		X		X	X
Nošenje s međuopćinskim/regionalnim natjecanjem		X	X		X
Ostvarivanje zajedničke vizije o strateškim planovima	X	X			X

Izvor: ESPON SPIMA, 2018.

## 4.1.

## Strateški alati

Strateškim alatima žele se razviti zajedničke strategije za budući razvoj područja. Zajedničko načelo strateških alata jest da se njima može osmisliti i primijeniti skup više ciljeva politike i dugoročnih mjera na način da se oni međusobno jačaju u različitim pitanjima politike i administrativnim razinama planiranja. To se može postići podizanjem političke svijesti i postizanjem predanosti među različitim skupinama donositelja odluka putem strateškog osmišljavanja razvoja gradova. Strateški alati općenito će dovesti do integriranih dokumenata politike kao što su strateški planovi za razvoj gradova ili strateški planovi teritorijalne kohezije na regionalnoj i lokalnoj razini. Kad se koriste strateški alati, treba obratiti posebnu pozornost na povezivanje strateških planova s upravljanjem na temelju problema i pretvoriti ih u skup specifičnih mjera i ishoda u postupcima planiranja.

Prednosti strateških alata politike:

- osiguravanje institucionalne potpore na višoj razini vlasti razvojem zajedničkih strategija i vizija u pogledu razvoja metropolitanskih područja;

- mobiliziranje raznih aktera koji imaju velik utjecaj na ostvarivanje gradske suradnje, tj. najjačih „skupina koje vrše pritisak“, uključujući EU i nacionalnu državu;
- razvoj okvira politike, uključujući programe politike za održivost gradova, oblikovanje zajedničkih strategija i planova;
- podupiranje strateških odluka od nacionalnog značaja uz proces decentralizacije i razvoj ekonomija razmjera;
- rješavanje konkurentskih zahtjeva u planiranju uporabe zemljišta na lokalnoj razini; ublažavanje napetosti između komunalnog planiranja uporabe zemljišta i planiranja uporabe zemljišta na višoj razini putem strateškog planiranja; te dobivanje političke potpore u rješavanju kompromisa i olakšavanju pregovora između vlasnika zemljišta, poduzeća i lokalnih uprava kako bi se što više povećale javne koristi razvoja gradova.

**Strateško planiranje** podupire cjelovit, uključiv, participativan i integriran pristup planiranju. U prisutnosti složenih sustava upravljanja s mnogim dionicima poželjno je primjenjivati strateški pristup. Time će se strukturirati interakcija između subjekata u postupku donošenja odluka, uskladiti razni planovi i integrirati transformacija.

Izazov je ne samo uspostaviti strateški plan za područje koje objedinjuje tri glavna pitanja održivosti, tj. gospodarsko (za dobit), socijalno (za ljude) i ekološko (za planet), već i upravljati dugogodišnjim razvojem. Strateškim planom moraju se pronaći konkretni odgovori na trenutačne probleme u životima ljudi, što zauzvrat postaje najbolja potvrda učinkovitosti njegovih postupaka. Predlaže se da bude postupan i prilagodljiv kad slijedi pet područja koja konvergiraju i djeluju jedna na drugo:

1. **prostorno područje** kako bi se, primjerice, uspostavila urbana kvaliteta kao pokretač rasta, razvili priključci za ruralna područja ili pridonijelo očuvanju kulturnih i krajobraznih resursa;

2. **područje upravljanja** kako bi se definirali procesi i alati za sporazume među akterima, čiji je cilj zajedničko planiranje te ostvarivanje i provedba ciljeva, kao i utvrđivanje sustava procjene;

3. **gospodarsko područje** radi utvrđivanja potrebnog kapitala kojim se osigurava izvedivost i stvaranja dodane vrijednosti iz interakcije različitih kapitala (financijskih, ljudskih, socijalnih i teritorijalnih);

4. **regulatorno područje** za definiranje pravila usmjerenih na zaštitu izbora tijekom vremena ili u slučaju promjena vodstva;

5. **komunikativno područje** za promicanje saveza zajednice među različitim subjektima za zajedničko osnaživanje prema budućnosti.

#### SLUČAJ 4.

### Strateški razvoj za prenamjenu luke u Kopenhagenu (DK)



Vijeće Južne luke (Sydhavn) u Kopenhagenu željelo je pretvoriti nekadašnje industrijsko lučko područje u moderno urbano naselje s uredima i novim stanovima koji će privući nove stanovnike u ovaj sve stariji grad.

Sredinom devedesetih godina prošlog stoljeća, kad je Kopenhagen bio pod ekonomskom prisilom, Sydhavn je određen kao stambeno područje u središtu pozornosti u općinskom planu. Projekt je zamišljen kao **dio veće strategije ponovnog stvaranja grada** i korištenja pristanišnih strana i nekadašnjih lučkih područja za stvaranje atraktivnih urbanih okruženja. Osnovni razlog projekta bio je ekonomski, ali je uključivao i socijalne aspekte (tj. atraktivne stanove za srednju klasu i manji broj socijalnih stanova) te, u manjoj mjeri, ekološke aspekte. U ovom slučaju općina nije bila vlasnik zemljišta (međutim, građevinska korporacija je bila glavni vlasnik zemljišta) i morala je ovisiti o **privatnim organizacijama** za razvoj zemljišta

i pružanje javnih objekata, što je osigurano različitim rješenjima prema Zakonu o planiranju. Pored zakonskih instrumenata planiranja, glavni vlasnici zemljišta i općina izradili su sveobuhvatan plan, koji je činio temelj za naknadne lokalne planove. Ova intervencija može se smatrati mekim alatom za upravljanje, koji nema nikakvu formalnu moć, već simboličku, reprezentativnu i komunikativnu moć.

Transformacija se smatrala polovičnim uspjehom u odnosu na opseg intervencije zbog nedostatka kulturnih ustanova i prostora za rekreaciju. To se djelomično može objasniti institucionalnim dizajnom i tržišno vođenim pristupom. Ciljevi održive uporabe zemljišta smatrani su prilično uspješnim jer je projekt proizveo gusto urbano područje na napuštenom zemljištu.

Izvor: ESPON SUPER, 2019.

Ponovna uporaba prostora i zgrada može se smatrati jednom od **strategija za kružnost**. Spada u skupinu kružnih strategija koje su manje radikalne, ali pomažu u smanjenju potrošnje sirovina i resursa te tako pozitivno utječu na našu okolinu produljivanjem vijeka trajanja proizvoda i njihovih dijelova. Projekt ESPON CIRCTER (2019.) naznačio je da je ključno povezati takvu strategiju s jasnim političkim mjerama, a financiranje znači vlasniš-

tvo nad strategijom i prikupljanje političkog učešća. Uključivanje vodstva javnih uprava, kao što su regionalni guverneri, gradonačelnici ili prefekti, dalo bi veću važnost procesu određivanja prioriteta. Naravno, ovisno o regionalnom kontekstu, ishodi ove faze mogu biti dodatno podvrgnuti regionalnim ili lokalnim političkim zakonodavnim procesima u gradskim vijećima ili regionalnim vijećima, koji mogu pružiti konačnu potvrdu strategije.

**SLUČAJ 5.****Regeneracija kao dio Strategije kružnog gospodarstva Maribora (SI)**

Cilj Grada Maribora jest provesti urbanu regeneraciju javnim i privatnim ulaganjima u javne i komplementarne prostore kako bi se građanima podigla kvaliteta života. Osim toga, cilj im je aktivirati lokalni društveni i gospodarski potencijal uspostavljanjem projekata koji uključuju kružne poslovne modele i lokalnu proizvodnju hrane. Konačno, cilj im je daljnji razvoj održive gradske mobilnosti razvojem urbane biciklističke infrastrukture i multimodalnog javnog prijevoza.

U lipnju 2018. Vijeće Maribora odobrilo je Strategiju kružnog gospodarstva. Osnovna je ideja ove strategije modularni sustav upravljanja svim raspoloživim resursima u općini i širem urbanom okruženju. Jedan od sedam stupova strategije vezan je uz urbanu regeneraciju.

Izvor: ESPON CIRCTER, 2019.

**4.2.****Koordinacijski alati**

Koordinacijski alati odnose se na uspostavu namjenskih koordinacijskih tijela za zajedničku pripremu planova i strategija. Zajedničko načelo koordinacijskih alata jest da se pomoću njih mogu uspostaviti tijela za koordinaciju razvoja gradova u svim političkim i administrativnim slojevima vlasti. To se može postići provedbom koordiniranog donošenja odluka: centralizirane/decentralizirane koordinacije ili koordinacije na više razina. Koordinacijski alati općenito će dovesti do uspostave nadzornih tijela, npr. gradskog tijela, međuorganizacijskih odbora ili upravljačkih tijela. Kad se koriste koordinacijski alati, treba posvetiti posebnu pozornost postizanju učinkovite koordinacije među institucijama, što dovodi do zajedničkih praksi planiranja između specijaliziranih odjela i razina vlasti.

Prednosti koordinacijskih alata politike uključuju:

- uspostavu koordinacijskih tijela za usmjeravanje procesa razvoja gradova mobilizacijom različitih razina upravljanja radi koordinacije djelovanja ili strategija;
- prijenos funkcija za koje je potrebno određeno stručno znanje i suradnja koji nisu dostupni na lokalnoj razini koordinacijskom tijelu, s predstavnicima lokalnih čelnika, pri čemu općine ostaju neovisne sa svojim gradonačelnicima;
- mobiliziranje i organiziranje, putem koordinacije, relevantnih dionika u izradi planova uporabe zemljišta, pokretanjem pregovora između vlasnika zemljišta, poduzeća i lokalnih uprava.

Upravljanje na više razina i preko više agencija pokazalo se kao ključna značajka u projektima regeneracije grada. Za to je potrebna horizontalna (međupćinska) i vertikalna (višerazinska) koordinacija. Kako bi se postiglo održivo i poboljšano planiranje gradova tijekom vremena, potrebni su suradničko okruženje među lokalnim vlastima i dobro usklađene politike i inicijative između razina vlasti. To ima i političku i tehničku dimenziju u prostornom planiranju i donošenju odluka. Za sinkronizaciju različitih strategija i prostornih planova potrebni su dobro uspostavljeni i prihvaćeni komunikacijski kanali. Planovi viših razina vlasti moraju biti u skladu s planovima lokalnih vlasti, a odluke gradova trebale bi se također odražavati u lokalnim prostornim planovima, na temelju bliskih i opetovanih savjetovanja i postupka zajedničkog upravljanja.

Neovisno o tome je li proces uglavnom odozdo prema gore ili odozgo prema dolje, lokalni će stanovnici biti najviše pogođeni bilo kojom **novom institucionalnom strukturom grada**. Suradnja među lokalnim upravama može se poticati poticajima ili je čak regionalne ili nacionalne uprave mogu zahtijevati putem međuvladinih sustava, pravnih okvira ili posebnih financijskih poticaja. Međutim, iskustva gradova pokazuju da nikakva rješenja upravljanja ne postaju učinkovita i održiva ako uključene lokalne uprave aktivno ne podupiru ta rješenja.

**SLUČAJ 6.****Planiranje putem koordiniranja komunalnih aglomeracija u Francuskoj (FR)**

Francuski model planiranja putem koordinacije komunalnih aglomeracija inovativan je primjer koji kombinira elemente odozgo prema dolje i odozdo prema gore: na nacionalnoj razini stvara se pravni okvir za stratešku

međupćinsku suradnju. Pridruživanje takvim tijelima ostaje dobrovoljna odluka općina.

Izvor: ESPON SPIMA, 2018.

Zajedničko upravljanje gradom smatra se najboljim rješenjem za nošenje s činjenicom da postupci donošenja odluka i demokratska moć možda ne odražavaju stvarnost trenutnog prostornog razvoja. „Stvarni život” možda je već otišao dalje od formalnih državnih struktura prostornog planiranja. Potrebno je prijeći s tih formalnih struktura na vrste zajedničkog upravljanja, koje omogućuju suradnju u pogledu stvarnog urbanog funkcionalnog razvoja u gradskim područjima. Nadležna upravna tijela diljem Europe trenutno ne odgovaraju funkcionalnim geografskim područjima, što dovodi do rascjepa javnih politika i neusklađenosti političkih geografija i geografija mreža međusobnih odnosa ljudi i poduzeća, od lokalnih do globalnih razmjera. **Funkcionalnim pristupom** upravljanju gradom izbjegava se ta neusklađenost te se podrazumijeva veći naglasak na političke institucije povezane s teritorijima s „mekim” granicama ili bez granica, koji su razgraničeni u skladu s određenim područjem politike i preklapaju se s drugim funkcionalnim područjima i u različitim razmjerima.

ESPON je oduvijek snažan zagovornik funkcionalnog pristupa u planiranju. Ovaj pristup omogućuje da se

razvojni procesi obuhvate i usmjere na geografske razmjere koji nisu ograničeni administrativnim granicama, već koji odražavaju stvarnost povećanja međusobnih veza među mjestima na temelju mobilnosti ljudi, roba i usluga. Funkcionalni pristup zahtijeva snažniju suradnju među mjestima, a zauzvrat potiče njihove razvojne perspektive na najmanje dva načina:

- omogućuje im da povećaju bazu resursa koja je potrebna za zadovoljavanje potreba ljudi u pogledu njihove dobrobiti;
- osigurava učinkovitost ulaganja kroz njihovu koordiniranu uporabu i izbjegavanje rasipnih/preklapajućih ulaganja.

Stoga funkcionalni pristup u planiranju, upravljanju i investicijskim politikama pomaže u promicanju razvojnog potencijala mjesta, uključujući rješavanje problema mobilnosti radne snage prema van i odljeva mozgova te prilagodbu na navedeno, putem učinkovitijeg upravljanja na više razina koje odgovara na razvojne izazove na cjelovitiji i uključiviji način.



## SLUČAJ 7.

### Strateški i funkcionalni pristup regeneraciji u Torinu (IT)

Vijeće Torina želi da se grad transformira iz industrijskog područja te ujednači i postane atraktivno, turističko mjesto. Ključnu poteškoću predstavlja uvođenje strategije regeneracije koja se temelji na sravnjivanju hijerarhija, međusektorskoj suradnji i koordinaciji truda svih 316 općina.

Nacionalnim aktom iz 2014. utvrđeno je deset metropolitanskih gradova u Italiji. Metropolitanski grad Torino (MGT) jedan je od tih gradova. Predviđa se da će novo područje MGT-a imati jasnu podjelu prostornih područja na temelju funkcionalnosti, što će dovesti do smanjene lokalne fragmentacije, usklađenije prostorne strukture funkcija i tokova i demokratskije zastupljenosti različitih prostornih područja unutar velikog područja MGT-a. Složen analitički postupak kojim se uzimaju u obzir mnoge

različite granice i postojeće strukture doveo je do formalne podjele MGT-a na 11 **homogenih zona** (koje nisu u skladu s tipologijom funkcionalnih urbanih područja OECD-a/EZ-a).

Tijelo MGT-a ima ulogu strateškog planiranja i funkciju koordinacije u svim općinama unutar MGT-a te je odgovorno za cjelokupni strateški razvoj područja. U studenome 2015. započeo je postupak pripreme Metropolitanskog strateškog plana (MSP), u kojem se razmatraju temeljne potrebe metropolitanske zajednice i pružaju rješenja za ključne probleme. Očekuje se da će MSP rasti kao sveobuhvatan i integriran pristup gradskom planiranju i razvoju.

Izvor: ESPON SPIMA, 2018.

## 4.3.

### Strukturni alati

Strukturni alati politike podrazumijevaju jačanje suradnje među nadležnim tijelima, tako što će se odjeli za planiranje restrukturirati kako bi mogli učinkovitije koordinirati napore s drugim odjelima. Zajedničko načelo strukturnih alata jest da se njima mogu formalizirati odnosi, nadležnosti i odgovornosti među sektorskim vladinim strukturama. To se može postići prilagodbom novih organizacijskih struktura (odjela, stručnih timova) za rješavanje pitanja metropolitanskog razvoja u administrativnim praksama regionalne i lokalne uprave. Strukturni alati općenito će rezultirati objedinjenim organizacijskim strukturama i/ili učinkovitom raspodjelom odgovornosti među različitim organizacijama/jedinicama regionalnih i lokalnih tijela i drugim relevantnim institucijama. Kad se koriste strukturni alati, treba obratiti posebnu pozornost na odabir prikladnih i učinkovitih strukturnih promjena u regionalnim i lokalnim upravama koje mogu osigurati kapacitete potrebne za planiranje gradova.

Prednosti strukturnih alata politike uključuju:

- uspostavu odgovarajuće institucionalne strukture kojom će se poduprijeti prijelaz s krutog (hijerarhijskog) državnog sustava na horizontalno zajedničko upravljanje;
- uspostavljanje jasnih institucionalnih struktura, kao što su konsolidirana tijela (odjeli, vijeća itd.), a za upravljanje gradom može omogućiti bolju koordinaciju, suradnju i komunikaciju među relevantnim institucijama i akterima.

**Nova metropolitanska institucija** ili institucionalna struktura stupit će na snagu ako ima jasno definirane odgovornosti (koje se ne preklapaju, koje su lako razumljive itd.). Uloga metropolitanske institucije trebala bi biti jasno povezana s aktivnostima drugih lokalnih aktera i razina vlasti. Nove metropolitanske institucije, posebno ako ih imenuje viša razina vlasti umjesto da ih biraju lokalne zajednice, mogu stvoriti „udaljenost” između vlade i građana. S gradskom upravom druge razine ključno je osigurati da je javnost dobro informirana i da lako može utvrditi za što su odgovorne njihova lokalna uprava i uprava na metropolitanskoj razini kako bi ih se moglo pozvati na odgovornost.

Svako novo institucionalno rješenje na metropolitanskoj razini treba podržati dogovorenim **financijskim rješenjima**. To može, na primjer, uključivati dijeljenje rashoda za usluge na temelju formule, koordiniranu mobilizaciju prihoda (putem naknada za korisnike, poreza na imovinu, namjenskih poreza itd.) ili zajedničko financiranje (ili zajedničku mobilizaciju financiranja) za ulaganja. Ovaj proces može zahtijevati velik broj analiza i pregovora, jer se prednosti izvora prihoda, koji su dostupni svakoj lokalnoj upravi, mogu znatno razlikovati. U slučaju novog regionalnog tijela ili uprave na metropolitanskoj razini ključno je da imaju pristup dostatnim i pouzdanim izvorima financiranja za ispunjavanje svojih ovlasti na održivoj osnovi.

**SLUČAJ 8.****Nove institucionalne strukture za prenamjenu uzletišta u Plzeňu (CZ)**

Gradsko vijeće Plzeňa željelo je preurediti nekadašnje uzletišta (tehnički napušteno zemljište), koje se protezalo od granice grada prema njegovom središtu, u industrijsku bazu za grad i regiju.

Nekadašnje uzletišta identificirano je kao potencijalno razvojno područje početkom devedesetih godina prošlog stoljeća. Gradsko vijeće Plzeňa odobrilo je novi lokalni plan 1995. godine. Kako bi se plan proširio na cijelo područje, bilo je potrebno izraditi **strateški plan razvoja**. Ovaj je proces predstavljao novost za grad Plzeň. U početku je strategija bila neformalna (prešutna strategija),

ali ubrzo je pretvorena u službene gradske politike, programske i planske dokumente (zakonski lokalni plan). Osim toga, **uspostavljene su nove institucionalne strukture**, npr. gradski ured za planiranje i razvoj i Pilsen Holding, d.d.

Preuređenje se smatralo uspješnim jer su postignuti početni ciljevi. Industrijska zona postala je lokacija za više od 40 poduzeća, čime je otvoreno od 11 000 do 15 000 radnih mjesta.

Izvor: ESPON SUPER, 2019.

**4.4.****Postupovni alati**

Postupovni alati imaju ograničavajuću i kontrolnu funkciju odozgo prema dolje za urbanistički rast (propisi o dodjeli zemljišta i zoniranju, stjecanje zemljišta, izvlaštenje zemljišta itd.). Zajedničko načelo postupovnih alata jest da ih se može koristiti za uspostavu zakonskih, obveznih mehanizama za planiranje gradova (propisi za uspostavu metropolitanskih područja, zakonski propisi o uporabi zemljišta itd.). To se može postići tako da regionalne i lokalne uprave provedu posebne zakonske postupke na temelju propisa odozgo prema dolje i postupka usklađivanja. Postupovni alati općenito će dovesti do procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene učinka. Kad se koriste postupovni alati, treba obratiti posebnu pozornost na razvoj učinkovitog regulatornog okvira kojim se može osigurati usklađenost između različitih prostornih planova (uporabe zemljišta) različitih tijela i podržati postupak donošenja odluka.

Prednosti postupovnih alata politike uključuju sljedeće:

- Razvoj zakonodavstva ili regulatornih mehanizama od strane nacionalne ili regionalne vlade namijenjenih planiranju gradova može poslužiti kao osnova za ozakonjenje statusa metropolitanskih područja. U nekim slu-

čajevima zakonodavni pristup odozgo prema dolje može biti nužan preduvjet za uspostavu jasnih nadležnosti u planiranju gradova.

- Čak i ako postoje vizionarski prostorni planovi ili strategije na metropolitanskoj razini, provedba tih planova može biti slaba. Za poboljšanje postupka provedbe na lokalnoj razini mogu se koristiti posebni regulatorni mehanizmi. Ti mehanizmi uključuju različite kategorije prostornih planova, posebna rješenja za uporabu zemljišta, alate za stjecanje zemljišta, mehanizme za podjelu poreza, sustave fiskalnih bonusa, financiranje velikih ulaganja u infrastrukturu i pilot-projekte (prekogranične).

Regulatorne ili postupovne mjere jedan su od najvažnijih instrumenata politike koji može biti vrlo učinkovit u postizanju određenih ciljeva ili rezultata. Primjerice, prelaskom na kružno gospodarstvo rješavaju se ekološki problemi koji zahtijevaju snažnu intervenciju države. Regulatorni instrumenti, kao što su **određivanje ograničenja ili ciljeva**, mogu biti ključni u promicanju tog prelaska. Postavljanje ciljeva za razvoj napuštenih zemljišta, a ne nerazvijenih zemljišta, zabrana neodrživih proizvoda ili materijala itd., može se primijeniti i na lokalnoj i na nacionalnoj razini.



**SLUČAJ 9.****Cilj razvoja napuštenih zemljišta u Ujedinjenoj Kraljevini**

Vlada Ujedinjene Kraljevine postavila je cilj prema kojem se do 2008. najmanje 60 % svih novih stambenih objekata trebalo izgraditi na napuštenim zemljištima. Do 2008. izgradnja stambenih objekata na napuštenim zemljištima u engleskim regijama bila je bliža 80 %.

Unatoč tom ogromnom kvantitativnom uspjehu, primijetno je da se obrasci i opseg ponovne uporabe napuštenih zemljišta za izgradnju stambenih objekata uvelike razlikuju u engleskim regijama.

Izvor: SUPER, 2019.

Uporaba prostora i zgrada također obuhvaća postupanje s građevinskim otpadom i otpadom od rušenja koji bi se mogao ponovno upotrijebiti. **Ponovna uporaba građevinskog otpada i otpada od rušenja** ekonomski je i ekološki održiva samo na vrlo lokalnoj razini zbog velikog obujma i visokih troškova prijevoza, što dovodi do potencijalno negativnih utjecaja na okoliš. Međutim, kvaliteta ponovno upotrijebljenih, recikliranih, prerađenih i poprav-

ljenih proizvoda predstavlja sve veću zabrinutost. Regulatornim mjerama nastoji se osigurati kvaliteta tih proizvoda, njihovih procesa, sadržaja itd., kako bi se bolje promicali proizvodi od sekundarnih materijala. Uhodan i uspješan primjer za to dolazi iz Nizozemske i odnosi se na ponovnu uporabu materijala od građevinskog otpada i otpada od rušenja u projektima cestogradnje.

**SLUČAJ 10.****Reguliranje kvalitete recikliranog građevinskog otpada u Nizozemskoj**

Glavni pokretač recikliranja u Nizozemskoj čvrsti je zakonodavni okvir kojim se zabranjuje odlaganje mnogih tokova otpada na odlagalištima, uključujući građevinski otpad i otpad od rušenja. Sigurna uporaba recikliranih materijala u cestogradnji (i drugim primjenama u tlu ili na tlu) regulirana je **Uredbom o kakvoći tla**, kojom se određuju granične vrijednosti za otpuštanje štetnih tvari. Nadalje, nekoliko zakonodavnih akata (npr. u pogledu azbesta) jamči da u objekte za recikliranje stiže samo neopasni inertni otpad. Tijekom postupka prihvata na ulazu u reciklažni objekt provodi se završna provjera radi praćenja dolaznog otpada.

Zahtjevi za uporabu materijala u cestogradnji utvrđeni su u **nacionalnoj smjernici**, Standardnim odredbama o

sirovinama. Reciklirani agregati ispunjavaju sve zahtjeve za sigurnu primjenu u cestogradnji jer obrada kvalitetnih recikliranih materijala započinje znatno prije rušenja. Nadalje, zahtijevanjem uporabe uglavnom recikliranog građevinskog otpada i otpada od rušenja umjesto nerabljenih materijala iz korita rijeka ili kamenoloma na javnim natjecajima za cestogradnju uspostavljeno je veliko i stabilno tržište. Danas se u Nizozemskoj reciklira gotovo 100 % građevinskog otpada i otpada od rušenja.

Pouka: osiguravanje kvalitete sekundarnog materijala važno je za izgradnju povjerenja potrošača u kružno gospodarstvo.

Izvor: ESPON CIRCTER, 2019.

Cilj Direktive EU-a o energetskim svojstvima zgrada (Europska komisija, 2010.) jest smanjiti utjecaj potrošnje energije u javnom sektoru na okoliš putem **zelenih javne nabave** (ZeJN). ZeJN može povećati potražnju za kružnim materijalima, proizvodima i uslugama tijekom faze izgradnje projekta, npr. zgrade i ceste, ali i tijekom životnog vijeka projekta, npr. obnova i potrošni materijali. Građevinarstvo je jedan od ključnih sektora usmjerenih na ZeJN, s kriterijima za obuhvaćanje sirovina, npr. drvo, aluminij, čelik, beton i staklo, kao i građevinskih proizvoda, npr. prozori, zidovi i podovi, oprema za grijanje i hlađenje, operativni aspekti i aspekti kraja vijeka trajanja

zgrada, usluge održavanja i izvođenje ugovora o radovima na određenoj lokaciji. Kriteriji ZeJN-a EU-a mogu se upotrijebiti kako bi se olakšalo uključivanje zelenih zahtjeva u dokumentaciju javnog natječaja. Primjenom kriterija ZeJN-a u postupku ponovne uporabe prostora i zgrada može se promicati ekološki dizajn i dizajn za recikliranje, proširena odgovornost proizvođača, sprečavanje nastanka otpada, ponovna uporaba i obnova. Platforma Europske komisije o ZeJN-u<sup>1</sup>) pruža brojne korisne resurse, primjere dobre prakse i smjernice o tome kako uvesti mjere za provedbu kružne nabave.

## SLUČAJ 11.

### ZeJN za urbanu regeneraciju u Torinu (IT)



Grad Torino izradio je 2011. ambiciozan i detaljan skup smjernica za zaštitu okoliša za obnovu četvrti Barriera di Milano. Tim integriranim programom za urbani razvoj obuhvaćeno je 15 građevinskih projekata, a ukupni troškovi ulaganja iznosili su 35 milijuna EUR.

Za sve aktivnosti nabave vezane uz program regeneracije izrađene su dvije vrste kriterija zaštite okoliša. Prva vrsta kriterija odnosila se na poboljšanje lokalnog okoliša i značajno je utjecala na projektiranje kako bi se poboljšala upotrebljivost konačnog prostora, što je utjecalo na ukupnu udobnost okruženja i poboljšalo kvalitetu stanovanja u području te je obuhvaćala aspekte kao što su upravljanje površinskim oborinskim vodama, uporaba lokalnog drveća, zelenih krovova i fasada i trajnost materijala koji se upotrebljavaju za površinski premaz. Druga vrsta kriterija odnosila se na utjecaje građevinskih eleme-

nata na životni ciklus te je obuhvaćala aspekte kao što su uporaba recikliranih materijala i energetski zahtjevi sustava grijanja i rasvjete. Ti su kriteriji uključeni u natječajne postupke kako bi se promovirao izbor proizvoda, tehnika i tehnologija koji su što je više moguće inovativni i ekološki prihvatljivi.

Jedan od građevinskih projekata bio je i uređenje novog urbanog parka Spina4, na površini od 43 000 m<sup>2</sup> koju su nekad zauzimala zgrade automobilske industrije. Mnoge održive značajke bile su uključene u projektiranje na temelju skupa smjernica za zaštitu okoliša, kao što su fotonaponske ploče, fotokatalitičko popločavanje, rasvjeta sa svjetlosnim diodama (LED) i uporaba recikliranih materijala.

Izvor: SCI-Network, 2012.

## 4.5.

### Financijski alati

Financijskim alatima uređuju se razvojne aktivnosti putem poreznih, fiskalnih ili subvencijskih sustava, kao što su porez na nekretnine ili uporabu zemljišta i mjere naknade za vlasnike zemljišta. Zajedničko načelo financijskih alata jest da se mogu upotrijebiti za upravljanje zakonitim, obveznim mehanizmima za planiranje gradova (porezni propisi itd.). Financijski alati općenito će rezultirati gospodarskim intervencijama, kao što su pristojbe i porezi za uporabu prirodnih resursa i zemljišta. Pri uporabi financijskih alata potrebno je posebnu pozornost posvetiti

razvoju učinkovitog regulatornog okvira kojim se može zajamčiti usklađenost između različitih prostornih planova (uporabe zemljišta) različitih tijela i podržati postupak donošenja odluka.

Prednosti financijskih alata politike uključuju:

- namjensko financiranje metropolitanske suradnje, uz uvjet da regionalna i lokalna tijela mogu imati ključnu ulogu u pokretanju pristupa za prostorno planiranje grada;
- uspostavljanje ekonomskih poticaja koji odgovaraju svima za pokretanje pristupa za planiranje grada;

1 Vidjeti: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/>

- stjecanje dostatnih financijskih sredstava za potporu opsežnijim pregovorima i postupcima savjetovanja;
- uvođenje uravnoteženog sustava oporezivanja kako bi se smanjila porezna konkurencija.

Obnova napuštenih zemljišta često je marginalno održiva ili je ekonomski neodrživa u usporedbi s izgradnjom na

nerazvijenim zemljištima. Kako bi se povećala njihova konkurentnost, potrebna je provedba cjelovitog paketa mjera, uključujući gospodarske, pravne i fiskalne poticaje. U razdoblju 2000. – 2006., **strukturni fondovi** utrošeni za EU25 iznosili su 2,25 milijardi EUR za sanaciju industrijskih lokacija i oko 2 milijarde EUR za sanaciju urbanih područja.

## SLUČAJ 12.

### Uporaba sredstava EU-a za urbanu regeneraciju u Łódźu (PL)



Grad Łódź dugo nije imao lokalne prostorne planove, što se posebno za centar grada smatralo velikim problemom. Motivirane mogućnošću financiranja iz EU-a za revitalizaciju, lokalne vlasti pokušale su pokrenuti lokalno prostorno planiranje. Osnovan je Odbor za revitalizaciju, koji

se sastojao od različitih dionika (nevladinih organizacija, stanovnika, poduzetnika itd.) i donesen je Lokalni program revitalizacije. Rezultat je bila uspješna provedba nekoliko velikih ulaganja koja je financirala EU.

Izvor: ESPON COMPASS, 2018.

Integriranjem kružnog gospodarstva u projekte urbane regeneracije mogao bi se dobiti pristup regionalnim, nacionalnim i europskim financijskim tokovima povezanim s

Regionalnom strategijom za istraživanje i inovacije za pametnu specijalizaciju (RIS3). Osim toga, moglo bi se proširiti ulaganje dionika u inovativne mjere i projekte.

## SLUČAJ 13.

### Uporaba sredstava Interrega za potporu komunikaciji za obnovu napuštenog zemljišta u Norrköpingu (SE)



Općina Norrköping, grad srednje veličine u regiji Östergötland, planirala je obnoviti svoje unutarnje lučko područje u blizini željezničkog kolodvora kako bi postalo atraktivno urbano naselje s dobrim pristupom željeznici. Ovaj projekt obnove napuštenog zemljišta orijentiran prema javnom prijevozu zahtijevao je sanaciju kontaminiranog tla na tom području.

Kako bi podzemno onečišćenje postalo vidljivo, izrađen je novi alat s pomoću **sredstava Interrega**. Alat omogućuje

trodimenzionalne (3D) vizualizacije ispod razine tla. Ispitivanje alata s više od 400 sudionika dalo je dobre rezultate. Alat se može upotrebljavati u postupcima planiranja i donošenja odluka kao platforma za komunikaciju među različitim dionicima (građani, urbanisti, građevinski poduzetnici, političari).

Izvor: ESPON COMPASS, 2018.

Regeneracija može uključivati znatne troškove, a bez javnih izvora financiranja gradovi se mogu osloniti na privatni sektor. S jedne strane, to donosi rizik oslanjanja na špekulativne oblike razvoja koji mogu, ali ne moraju biti uspješni. S druge strane, prekomjerno oslanjanje na financiranje iz privatnog sektora može dovesti do rizika povezanih s uključivošću upotrebe i učešćem građana.

Izravno financiranje, uključujući zajmove, subvencije i bespovratna sredstva za projekte, poduzeća i infrastrukturu, uobičajen je instrument u svim zemljama koji primjenjuju vlade svih razina. Regije i gradovi mogu prilagoditi instrumente financiranja kako bi podržali razvoj napuštenih zemljišta ili projekte urbane regeneracije. Čini se da većina projekata regeneracije razmotrenih u okviru projekta ESPON ENSURE ima **kombinaciju javnog i privatnog financiranja** koje podupire njihovu regeneraciju.

## SLUČAJ 14.

## Kombiniranje javnog i privatnog financiranja za regeneraciju u Brestu (FR)



U Brestu je prestanak obavljanja nekih pomaričkih aktivnosti omogućio vrijednu regeneraciju u područjima u blizini središta grada. Pripremljeni su dokumenti o planiranju za regeneraciju, a fleksibilnost planova i širok konsenzus među dionicima pridonio je postavljanju temelja za pozitivnu provedbu.

Brest Métropole uspio je privući financijska sredstva s viših upravnih razina tako što je odredio osoblje za pozicioniranje grada prema **raznim programima financiranja** na nacionalnoj i posebice europskoj razini. Nadalje, status zone usklađenog planiranja na području komercijalne luke značio je da su vlasnici zemljišta morali plaćati „**porez na planiranje**” na svoje projekte povezane s nekretninama, što je omogućilo javnom sektoru da prikupi novac za obnovu javne infrastrukture područja (ceste, pločnici itd.). Osim toga, projektno financiranje često je uključivalo razne javne aktere na različitim razinama, što

je bilo potaknuto sposobnošću Brest Métropolea da te prilike plasira na tržište kako bi privukao **privatna sredstva od ulagača u nekretnine i građevinskih poduzetnika**. Iako su javna sredstva bila pokretač, privatna sredstva bila su potrebna za razvoj privatnih nekretnina i djelatnosti, uključujući urede, stanove i trgovine. **Čini se da je ta kombinacija nadnacionalnog, nacionalnog i regionalnog financiranja bila ključan katalizator.**

Ostvareni su općenitiji, opći ciljevi i predviđeni rezultati, npr. regeneracija napuštenih zemljišta, stvaranje novih urbanih funkcija duž obale i održavanje odabranih pomorskih lučkih aktivnosti. Međutim, nisu utvrđeni svi planovi, poput planiranih zelenih površina u komercijalnoj luci i svih planiranih otvorenih pogleda između grada i mora i luke zbog podizanja viših zgrada od planiranih.

Izvor: ESPON ENSURE, 2019.

Projekt ESPON ENSURE preporučuje poboljšanje učinkovitog, inovativnog i složenog financijskog modela za potporu obnovi lučkih gradova. Za projekte obnove općenito važno je uravnotežiti financiranje javnog i privatnog sektora pri uspostavi učinkovitog, inovativnog i složenog financijskog modela. To upućuje da je pravovremenost privlačenja različitih vrsta financiranja od presudne važnosti i da je dostupnost financiranja uvijek vremenski uvjetovana i ovisi o gospodarskim ciklusima i zdravlju javne blagajne. Učinkovito kombiniranje nadnacionalnog, nacionalnog i regionalnog financiranja i upravljanje ukupnom usklađenošću i održivom provedbom projekta ključno je za uspješan projekt regeneracije.

Uporaba **fiskalnih poticaja** ili promicanje određenih vrsta poduzeća ili ulaganja u gospodarske aktivnosti prilično su popularni u mnogim zemljama. Vlade su počele istraživati korištenje tih instrumenata za potporu zelenim

gospodarskim aktivnostima; primjerice, fiskalni poticaji za uključivanje čistih tehnologija u proizvodni proces sada su dostupni u Baskiji, Nizozemskoj, Ujedinjenoj Kraljevini itd. Regije i gradovi u okviru svojeg lokalnog sustava oporavljivanja mogu primijeniti fiskalne poticaje za promicanje ulaganja u kružna poduzeća i tehnologije.

Projektom ESPON SPIMA otkriveno je da poticanje samo na nacionalnoj ili regionalnoj razini često nije dovoljno za postizanje konkretnih promjena u neodrživim područjima. Često je potrebno **osmisliti poticaje** za napredak u upravljanju gradom, a najjači poticaji obično su povezani s financiranjem. Sve promjene ili poboljšanja trenutačnih politika ili okvira za prostorno planiranje i/ili financiranje na razini lokalne uprave moraju se (ili bi se trebale) razmotriti istodobno kako bi se osiguralo da su takve politike dobro usklađene na svim razinama vlasti.

**SLUČAJ 15.****Poticaji za povećanje ozelenjavanja krovova u Linzu (AT)**

Tijekom šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog stoljeća Linz je doživio ekonomski procvat s visokom degradacijom okoliša, što je dovelo do dramatičnog gubitka zelenih površina i gubitka kvalitete života.

Općinski Plan zelenih površina iz 1984. uključivao je, među ostalim, **poticaje** za povećanje ozelenjavanja u izgrađenim područjima kako bi se smanjilo onečišćenje zraka. Temeljio se na sljedeća četiri stupa: (1) dobra temeljna istraživanja, (2) pravno obvezujući razvojni pla-

novi, (3) financijska potpora i (4) informiranje i oglašavanje. Plan se uvelike temeljio na zakonskim instrumentima, dok je na regionalnoj razini provedeno neformalnije planiranje u obliku regionalnih foruma.

Uz pomoć ovog plana i poticaja grad Linz pretvoren je u postindustrijski grad, a od 2008. službeno je priznat kao vodeći grad sa zelenim krovovima u Austriji.

Izvor: ESPON SUPER, 2019.

**4.6.****Suradnički alati**

Cilj je suradničkih alata uspostaviti posebne suradničke napore uz ravnopravno sudjelovanje svih uključenih dionika koji dovode do sporazuma o određenom planu.

Zajedničko načelo suradničkih alata jest da ih se može koristiti za uspostavu suradničkih postupaka u širokom spektru aktera s krajnjim ciljem rješavanja problema u vezi s metropolitanskim razvojem. To se može postići uključivanjem više aktera u postupak metropolitanskog planiranja (na svim razinama vlasti i sektora politike) putem savjetovanja, komunikacije i pregovaranja među akterima. Suradnički alati općenito će rezultirati suradničkim ustanovama sa sudjelovanjem više aktera. Pri upotrebi suradničkih alata treba obratiti posebnu pozornost kako bi se zajamčila učinkovita i kontinuirana komunikacija i postizanje konsenzusa između više aktera u stalno promjenjivim institucionalnim okruženjima i u postupcima donošenja odluka.

Prednosti suradničkih alata politike uključuju:

- podupiranje uključenosti, sudjelovanja i komunikacije među akterima u rascjepkanim administrativnim strukturama upravljanja kako bi se ojačala interakcija aktera i njihovo osnaživanje za uključivanje u mreže zajedničkog upravljanja za strateško osmišljavanje, planiranje i provedbu razvoja gradova;
- mobiliziranje postojećih suradničkih napora, kao što su pitanja prijevoza izvan granica grada, kako bi se pokrenula suradnja u vezi s drugim pitanjima politike;
- stvaranje poticaja za suradnju odozgo prema dolje i odozdo prema gore formalnim priznavanjem, financijskom potporom ili sporazumima o suradnji koje su uspostavili državni akteri:

- odozgo prema dolje: ako postoje složeni sukobi interesa koji mogu utjecati na veća područja, važna je uloga nacionalne vlade u pokretanju suradnje,
- odozdo prema gore: skupine manjih općina, uključujući zajednice i poduzeća, mogu se mobilizirati u pristupu odozdo prema gore u vezi s pitanjem politike ili područjem, koji se također može proširiti na razinu drugih aktera i državnu razinu.

Uključivanje svih relevantnih aktera u postupak ključno je za osiguravanje uspješne regeneracije. Prvi je korak razumjeti tko su glavni akteri, partneri i dionici s kojima treba surađivati i zašto; kakvi su njihovi odnosi i stavovi o gradskim izazovima i prilikama? Treba uzeti u obzir ne samo državne aktere na raznim razinama i u sektorima politike, već i skupine stanovnika, poduzeća, nevladine organizacije, skupine za zaštitu okoliša, istraživačke subjekte itd. Drugi je korak utvrditi kako dionici mogu biti mobilizirani za projekt regeneracije; što oni imaju od toga. Uključivanje dionika trebalo bi započeti što je prije moguće, npr. putem anketa i dijaloga o oblikovanju samog postupka. Može doći do određenih situacija kad bi se trebalo koordiniranije potruditi doći do mišljenja i povratnih informacija lokalnih dionika, putem različitih alata i medija. Posebno je važno da se svi troškovi ili koristi priopće na jasan način i da se objasni svaki utjecaj na stanovnike (npr. kao korisnike javnih usluga, kao porezne obveznike, kao birače) te kako će javnost imati pristup bilo kojem predloženom novom postupku upravljanja gradom.

Angažman građana postao je temeljna komponenta većine aktivnosti planiranja i regeneracije. Primjerice, u Norrköpingu (SE) ljudi su angažirani putem jedinstvenih vizuala nazvanih „Obdukcija Zemlje”, kao i održavanjem nekoliko sastanaka u zajednici i savjetovanja tijekom cijelog postupka. U Reykjaviku (IS) su se održali sastanci u zajednici u svakoj gradskoj četvrti te se osiguralo da se

zahtjevi građana saslušaju i usvoje u planovima gdje je to moguće. U Baselu (CH) je osnovana skupina za praćenje koja uključuje građane i druge organizacije. Njihove

povratne informacije nisu obvezujuće, ali ih je uprava i dalje dužna preispitati i ocijeniti.

## SLUČAJ 16.

### Laboratoriji za oblikovanje politika za privremene prostore u Lilleu (FR)



Métropole Européenne de Lille (MEL) ima više od 5 000 praznih prostora, kao što su industrijska zapuštena zemljišta, neiskorišteni uredi i nenastanjeni stanovi, te se željelo omogućiti privremenu uporabu, internim upravljanjem ili preko treće strane.

Radna skupina za privremenu uporabu koja se sastojala od 20 državnih službenika i četiriju projekatara tražila je operativnu organizaciju u vezi s tim pitanjem. Započeli su „**akcijski istraživački**” postupak pretvarajući se da je laboratorij za oblikovanje javnih politika već operativan te

su kao eksperiment proveli nekoliko pilot-projekata, što je dovelo do postupnog oblikovanja stvarne strukture laboratorija javnih politika.

Tijekom tog postupka radna skupina iskoristila je i iskustvo mreže URBACT REFILL. Deset gradova uključenih u ovu mrežu razvilo je plan privremene uporabe. Ovaj je plan upotrijebljen za uspostavu prakse privremene uporabe u gradu.

Izvor: URBACT, 2020.

U gradovima uključenima u projekt ESPON ENSURE vidljivi su jasni trendovi prema **javno-privatnim partnerstvima** ili drugim oblicima zajedničkog aranžmana. Jedan od glavnih razloga za to je veličina, trošak i složenost projekata obnove riva i lučkih gradova. Javno-privatna partnerstva u tim projektima uglavnom su povezana s vlasništvom nad zemljištem. Međutim, uloga aktera iz privatnog sektora razlikuje se od zemlje do zemlje i odvija se u različitim sustavima upravljanja – centraliziranim i decentraliziranim. Drugi čimbenik javno-privatnog partnerstva inovativne su privatne inicijative.

**Pokreti novoosnovanih poduzeća** pokazali su se važnim izvorom inovacija, gospodarskih prilika i potencijala za prosperitet i konkurentnost u regiji ili gradu. Slijedom tog trenda može biti obećavajuće promicati održivost i inovacije kružnog gospodarstva podupiranjem inovacijskih inkubatora i akceleratora koji se usredotočuju na održiva rješenja i poduzeća. Mogu se slijediti postojeći primjeri iz prakse te se iz njih mogu izvući pouke za regije i gradove koji planiraju vlastite programe potpore za pokretanje novih poduzeća.



**SLUČAJ 17.**

## Javno-privatno partnerstvo u prenamjeni napuštenog zemljišta u Plovdivu (BG)

U 2019. pokrenuta je ideja za iskorištavanje znanstvenog potencijala grada kako bi se zatvorene vojne proizvodne baze zamijenile visokotehnoškim industrijskim parkom. To je učinjeno putem **javno-privatnog partnerstva** između općine, države i poslovnog sektora.

Cilj projekta jest revitalizirati bliske veze između obrazovanja, visoke tehnologije i poslovanja promicanjem kulture kao pokretačke snage i kreativne industrije, pokretanjem učinkovitih javno-privatnih partnerstava za uspješno upravljanje kulturnim resursima i stvaranjem uvjeta za kontinuirano obrazovanje. Osim toga, plan je

uključivao dodatne kvalifikacije turističkih i kulturnih menadžera te primjenu strategija najboljih primjera iz prakse i modela za prijavu za Europsku prijestolnicu kulture. Tehnološki park „Gladno Pole” nastoji osigurati prostor za najsuvremenija dostignuća u poljoprivrednoj tehnologiji i obrazovanju.

Projektom se promiče održiva (gospodarska, ekološka i društvena) transformacija nerazvijenog područja grada poticanjem kulturnog poduzetništva za borbu protiv nezaposlenosti.

Izvor: ESPON SUPER, 2019.

**Dobrovoljni sporazumi** između vlada i industrijskih aktera mogu biti učinkovit način za nadopunu zakonodavstva politike radi ostvarivanja napretka prema kružnom gospodarstvu. Dobrovoljni sporazumi i inicijative u širokoj su upotrebi u brojnim državama članicama i smatraju se izvrsnim alatom za uključivanje različitih dionika. Njima se nadilaze zakonske obveze i rješavaju regulatorne pre-

preke za projekte/ulaganja u svrhu ostvarivanja održivosti, a obuhvaćaju tehnike uštede energije, učinkovito korištenje vode, održivi promet, alternativne građevinske materijale i održive proizvodne sustave u poljoprivredi. Dobrovoljni sporazumi mogu se primijeniti i na lokalnoj ili regionalnoj razini.

**SLUČAJ 18.**

## Dobrovoljni sporazum i cilj u obnovi gradova u Francuskoj (FR)

Početak ovog tisućljeća postojala je potreba za preispitivanjem francuskog sustava prostornog planiranja s obzirom na nove potrebe i gospodarske okolnosti. Francuski zakon o urbanoj solidarnosti i obnovi (SRU), uveden 2000., temeljio se na usklađenosti planiranja, urbanoj solidarnosti, održivom razvoju i boljoj integraciji između uporabe zemljišta i prometa.

Zakonom je decentralizirao planiranje i prepušteno je lokalnim tijelima. Svaka općina bila je potpuno slobodna organizirati svoj urbani razvoj i stvoriti vlastita pravila gradnje. Podržale su ih lokalne državne službe. Nadalje, zakonom je utvrđeno da bi **najmanje 20 % svih novih**

**stambenih objekata** trebalo biti namijenjeno socijalnom stanovanju. Naposljetku, kako bi se smanjila uporaba privatnog prijevoza i suzbilo nekontrolirano širenje urbanih područja, **zakonom je potaknuta koordinacija** planiranja infrastrukture i javnog prijevoza.

Zakon se smatrao manje uspješnim u smislu javnog prijevoza i decentralizacije, ali se smatrao korisnim za razvoj socijalnog stanovanja.

Izvor: ESPON SUPER, 2019.

Angažiranje gradova i **gradskih mreža** važan je alat za uspostavu postupaka usporednog vrednovanja te utvrđivanje stanja u pojedinim gradovima u pogledu razvoja grada, poteškoća s kojima se suočavaju i najboljih pristupa za rješavanje tih poteškoća. Lokalna tijela trebaju biti učinkovito obaviještena o budućim prilikama za pril-

godbu uspješnih primjera održivog razvoja, poboljšanja usluga ili troškovno učinkovitih praksi. Potrebni su dostatni resursi, vrijeme i kapaciteti za provedbu pregleda referentnih vrijednosti i razvoj sveobuhvatnih podataka i indeksa za mjerenje plana djelovanja u okviru razvoja grada i učinkovitosti upravljanja gradom.

---

### SLUČAJ 19.

## Mreža URBACT koja se koristi kao inspiracija za urbanu regeneraciju u Heerlenu (NL)



Heerlen je nekoć bio uspješno središte industrije vađenja ugljena, ali je nakon zatvaranja rudnika doživio gospodarske poteškoće. Međutim, u posljednjih nekoliko desetljeća Heerlen proaktivno promiče urbanu revitalizaciju, okupljajući razne dionike kako bi radili na poboljšanju privlačnosti grada.

Heerlen se pridružio **mreži URBACT CityCentreDoctor** kako bi ambiciju pretvorio u akciju i potaknuo veće sudjelovanje građana. U 2016. grad je osnovao lokalnu skupinu URBACT i proveo temeljitu analizu mjesta i anketu među stanovnicima, na taj način utvrđujući glavne poteškoće i težnje u gradu. Općina je, zajedno s lokalnim dioni-

cima, sastavila 26 ambicija za promjene, uključujući transformaciju praznih nekretnina za kreativne industrije, preuređenje gradskih trgova, poboljšanje zelenila, obnovu fasada zgrada, podršku uličnoj umjetnosti, omogućivanje cjelogodišnjih javnih događanja i ulaganje u „gradski laboratorij”. Lokalna skupina URBACT sudjelovala je u ostvarivanju 26 ambicija.

Procjene pokazuju da je središte grada u Heerlenu postalo zelenije i da više ljudi koristi javne prostore.

Izvor: URBACT, 2019.

## 5. Preporuke politike

Kako bi se povećala ponovna uporaba prostora i zgrada i stvorila održivija urbanizacija, preporučuju se sljedeća razmatranja:

- Utvrditi najvažnije javne i privatne dionike te **uključiti građane i relevantne dionike** u usmjeren postupak osmišljavanja ideja u ranoj fazi. **Razviti dugačak popis ideja** i postaviti prioritete na temelju jasne slike konteksta planiranja.
- **Definirati prilike, rizike i ograničenja** za budući razvoj i donijeti odluku o tome hoće li se industrijske i urbane funkcije razdvojiti ili pomiješati u ranoj fazi postupka. **Mapirati vlasnike zemljišta**, utvrditi njihove specifične interese u obnovi i procijeniti posljedice odabira trenutka obnove.
- Uključiti arhitekte i urbaniste i zatražiti **alternativne planove uporabe zemljišta**. Uložiti potrebno vrijeme i resurse u rasprave i daljnja poboljšanja. Građani i drugi dionici, uključujući vlasnike zemljišta i potencijalne ulagače, trebaju biti aktivno uključeni u ovu fazu.
- Nakon izrade integrirane razvojne vizije i odabira strateškog plana, izraditi **okvirni vremenski plan**.
- Odlučiti koje su uloge i odgovornosti različitih javnih i privatnih dionika u postupku. Treba biti jasno **tko upravlja i koordinira postupkom** te se treba pobrinuti da je ta uloga na dovoljno visokoj organizacijskoj razini s određenim pristupom financijskim sredstvima.
- Razložiti cjelokupni plan i **definirati pojedinačne projekte plana**. Uključiti tehničke i ekonomske stručnjake za daljnje projektiranje i za procjenu ekonomske i financijske održivosti pojedinih projekata i za cijeli plan.
- Osigurati dostupnost potrebnih **zemljišnih i financijskih proračuna**. Treba saznati koji su potrebni doprinosi drugih javnih tijela i što se još uvijek može zahtijevati od privatnih ulagača. **Razmotriti moguće modele javno-privatnog partnerstva** za provedbu i odlučiti o tome kako se projekti mogu dijeliti između javnih i privatnih aktera uz zadržavanje zadovoljavajućih ekonomskih i financijskih stopa povrata.
- **Redovito pratiti i vrednovati** provedbu u odnosu na vizije i ciljeve, po mogućnosti kao integrirani dio postojećih postupaka planiranja. Po potrebi prilagoditi plan kako bi se postigao bolji ishod, ali paziti na financijsku i gospodarsku održivost prilagodbi o kojima bi se moglo pregovarati i odlučivati.

## 6. Upućivanja

ESPON CIRCTER. 2019. *CIRCTER – Circular Economy and Territorial Consequences*. <https://www.espon.eu/circular-economy>

ESPON COMPASS. 2018. *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*. <https://www.espon.eu/planning-systems>

ESPON ENSURE. 2019. *ENSURE – European Sustainable Urbanisation through port city Regeneration*. <https://www.espon.eu/ENSURE>

ESPON GRETA. 2019. *GRETA – Green Infrastructure: Enhancing Biodiversity and Ecosystem Services for Territorial Development*. <https://www.espon.eu/green-infrastructure>

ESPON SPIMA. 2018. *SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas*. <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>

ESPON SUPER. 2020. *SUPER – Sustainable Urbanization and Land-use Practices in European Regions*. <https://www.espon.eu/super>

Europska komisija. 2011. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Roadmap to a Resource Efficient Europe”*. COM(2011) 571 final, Bruxelles, 20.9.2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571>

Europska komisija. 2010. *Direktiva 2010/31/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. o energetske učinkovitosti zgrada*. Bruxelles, 24.12.2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:02010L0031-20181224>

SCI-Network. 2012. *Urban regeneration in Turin with high environmental standards, Italy*. <https://sci-network.eu/snapshots/urban-regeneration-in-turin-with-high-environmental-standards-italy/>

UAP. 2020. *Sustainable & Circular Re-use of Spaces & Buildings – Handbook*. Urban Agenda Partnership (UAP) on circular economy and UAP on sustainable use of land and nature-based solutions. <https://ec.europa.eu/futurium/en/circular-economy/handbook-sustainable-and-circular-re-use-spaces-and-buildings>

URBACT. 2019. *How residents and businesses are re-energising their city centre*. URBACT. <https://urbact.eu/residents-and-businesses-energising-city-centre>

URBACT. 2020. *REFILL@Lille: Temporary spaces, policy design labs and URBACT networks*. URBACT. <https://urbact.eu/refill-lille-policy-design-labs-urbact-networks>





Sufinancirano sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj

Potaknite oblikovanje politika s pomoću podataka s terena

[espon.eu](http://espon.eu)



#### ESPON 2020.

##### ESPON EGTS

4 rue Erasme, L-1468 Luxembourg

Veliko Vojvodstvo Luksemburg

Telefon: +352 20 600 280

E-pošta: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)

[www.espon.eu](http://www.espon.eu)

ESPON EGTS jedini je korisnik Programa suradnje ESPON 2020. Jedinstvenu operaciju u okviru programa provodi ESPON EGTS, a sufinanciraju je Europski fond za regionalni razvoj, države članice EU-a i partnerske države, Island, Lihtenštajn, Norveška, Švicarska i Ujedinjena Kraljevina.

##### Zahvale:

Ovaj sažetak politike temelji se na rezultatima ESPON-ovih primijenjenih istraživačkih aktivnosti CIRCTER, COMPASS, GRETA, SPIMA i SUPER i ciljane analize ENSURE.

##### Odricanje od odgovornosti:

Sadržaj ove publikacije ne odražava nužno mišljenje Odbora za praćenje ESPON-a 2020.

ISBN: 978-2-919795-21-5

© ESPON 2020.

##### Uredništvo:

Marjan van Herwijnen, ESPON EGTS

Objavljeno u svibnju 2020.